

Happacher | Bußjäger | Postal [Hrsg.]

Rechtsstaat und Rechnungshöfe

Ein Vergleich zwischen Österreich
und Italien



Nomos

Grenz-Räume

herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Esther Happacher, Innsbruck

Univ.-Prof. DDr. Günther Pallaver, Innsbruck

Univ.-Prof. DDr. Martin P. Schennach MAS, Innsbruck

Prof. Dr. Jens Woelk, Trento

Band 5

Esther Happacher | Peter Bußjäger | Gianfranco Postal [Hrsg.]

Rechtsstaat und Rechnungshöfe

Ein Vergleich zwischen Österreich
und Italien



Nomos

© Titelbild: Julien Eichinger – stock.adobe.com

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2025

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1019-6

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4672-4

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748946724>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Das Institut für Italienisches Recht und das Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck veranstalteten am 10.06.2024 an der Universität Innsbruck eine Tagung zum Thema „Die Rechnungshöfe: Ein Vergleich zwischen Österreich und Italien“. Die in den Sprachen Deutsch und Italienisch abgehaltene Veranstaltung stand unter der Schirmherrschaft des Tiroler Landtages, der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino, der Euroregionalen Vereinigung für Vergleichendes Öffentliches Recht und Europarecht und des Forschungszentrums Föderalismus an der Universität Innsbruck und wurde vom Land Tirol gefördert. Diesen Organisationen sei herzlich für ihre Unterstützung gedankt.

Das Tagungsthema wurde deshalb gewählt, weil die Rechnungshöfe wichtige Organe der parlamentarischen Kontrolle sowohl auf Bundes- bzw. zentralstaatlicher Ebene wie auf regionaler Ebene sind und ihre Tätigkeit, die in der Praxis immer wieder schwierige Rechtsfragen aufwirft, vor allem in rechtsvergleichender Hinsicht vergleichsweise wenig erforscht ist.

Aus diesen Gründen wurde danach getrachtet, in der Tagung sowohl Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft wie auch der Praxis zu Wort kommen zu lassen. Die Herausgeberin und die Herausgeber bedanken sich bei den Referentinnen und Referenten nicht nur für ihre gehaltvollen Beiträge, sondern auch dafür, dass sie bereit waren, diese in schriftlicher Form für den hier vorliegenden Tagungsband zur Verfügung zu stellen. Ein besonderer Dank gilt dabei für die pünktliche Ablieferung der Beiträge, die eine zeitnahe Publikation ermöglicht haben. Deren Chronologie im vorliegenden Tagungsband entspricht der Abfolge im Tagungsprogramm.

Der Herausgeberin und den Herausgebern war es ein Anliegen, einerseits die grundlegenden Fragen zur Organisation der Rechnungshöfe in Österreich und Italien auf der jeweiligen Ebene zu behandeln (siehe dazu die Beiträge von *Carlino* zum italienischen Rechnungshof, *Kraker* zum österreichischen Rechnungshof, *Aichholzer-Wurzer* zum Landesrechnungshof Tirol), sowie wichtige Aspekte der Aufgabenwahrnehmung des italienischen Rechnungshofs darzustellen (siehe die Beiträge von *Lupi*, *Lentini* und *Fusaro*).

Darüber hinaus erfolgte auch eine Auseinandersetzung mit speziellen Aufgaben des italienischen Rechnungshofes, die in Österreich keine unmittel-

telbare Entsprechung finden. In diesem Sinne stellt *Albo* die Aufgaben der Staatsanwaltschaft beim italienischen Rechnungshof dar, eine Einrichtung, die es in Österreich nicht gibt. Dafür behandeln *Autengruber* und *Wallnöfer* in ihren Beiträgen Aspekte der Verantwortung von Regierungsmitgliedern und Exekutivorganen außerhalb der unmittelbaren Kontrolle der Rechnungshöfe von Bund und Ländern.

Ein zunehmend wichtiges Thema ist die Rolle der Rechnungshöfe bei der Korruptionsbekämpfung, das von *Wenk* behandelt wird sowie die internationale und europäische Zusammenarbeit (*Orefice*). Ergänzt werden die Beiträge aus der Tagung durch Ausführungen von *Postal* zu den besonderen Regelungen im Rahmen der Südtirol-Autonomie.

Für die Redaktionsassistentin sei *Univ.-Ass. Mag.^a Ina Kapusta, LL.B.* vom Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre sehr herzlich gedankt. Ein besonderer Dank ergeht ebenso an *Univ.-Ass. Mag. Philipp Rossi* vom Institut für italienisches Recht sowie an *Nora Gamper* und *Jannis Kager Kofler*, studentische Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter ebenda für die Unterstützung bei der Übersetzung der italienisch verfassten Beiträge.

Schließlich sei auch dem NOMOS-Verlag für die Aufnahme des Tagungsbandes in die Reihe „*Grenz-Räume*“, hier namentlich *Beate Bernstein*, herzlich gedankt.

Innsbruck, im September 2024

Peter Bußjäger

Esther Happacher

Gianfranco Postal

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
-----------------------	---

I. Organisation der Rechnungshöfe in Österreich und Italien

Guido Carlino

Der Rechnungshof in Italien: Rolle, Organisation und Aufgaben	17
---	----

Margit Kraker

Der Österreichische Rechnungshof: Zuständigkeiten und Instrumente	41
---	----

Monika Aichholzer-Wurzer

Der Landesrechnungshof Tirol – Besonderheiten auf Landesebene	59
---	----

II. Aufgabenwahrnehmung des italienischen Rechnungshofes und der Staatsanwaltschaft

Andrea Lupi

Das Haftungs- und das Rechnungslegungsverfahren des italienischen Rechnungshofs	81
---	----

Anna Maria Rita Lentini

Die Kontrollfunktionen des italienischen Rechnungshofs	103
--	-----

Stefania Fusaro

Der italienische Rechnungshof und die Sonderautonomie	117
---	-----

Gianluca Albo

Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft beim italienischen Rechnungshof	135
---	-----

III. Verantwortung von Regierungsmitgliedern und Exekutivorganen außerhalb der unmittelbaren Kontrolle der Rechnungshöfe von Bund und Ländern

Arnold Autengruber

Organ- und Amtshaftung in Österreich – ein Überblick mit spezifischem Fokus auf Bezugspunkte zum Rechnungshof 155

Klaus Wallnöfer

Die rechtliche Verantwortung der Mitglieder der Tiroler Landesregierung gemäß Art 64 Tiroler Landesordnung 169

IV. Die Rolle der Rechnungshöfe bei der Korruptionsbekämpfung

René Wenk

Korruptionsprävention durch Rechnungshofkontrolle (in Österreich) 185

V. Internationale sowie europäische Zusammenarbeit und die Südtirol-Autonomie

Mauro Orefice

Die internationale und europäische Zusammenarbeit des italienischen Rechnungshofs 201

Gianfranco Postal

Die Entwicklung der Organisation und der Funktionsweise der Kontrollsektionen des Rechnungshofs in der Region Trentino-Südtirol 207

Verzeichnis der Herausgeberin und Herausgeber sowie der Autorinnen und Autoren 231

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
ABlReg	Amtsblatt der Autonomen Region Trentino-Südtirol
Abs	Absatz
AdÜ	Anmerkung der Übersetzer
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGBG	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
AHG	Amtshaftungsgesetz
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione (Nationale Antikorrup-tionsbehörde)
Art	Artikel
ASGG	Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz
BezBegrBVG	Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öf-fentlicher Funktionäre
BGBI	Bundesgesetzblatt
bgld	burgenländisch
Bgld-LVG	Burgenländisches Landesverfassungsgesetz
BJA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des National-rates
BMB	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft
BRH	Bundesrechnungshof
bspw	beispielsweise
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
COFAG	COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes

CONSIP	Concessionaria Servizi Informativi Pubblici – (staatliche Beschaffungsagentur)
dh	das heißt
DHG	Dienstnehmerhaftpflichtgesetz
DPR	Dekret des Präsidenten der Republik
DSG	Datenschutzgesetz
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EBRV	Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUROSAI	European Organization of Supreme Audit Institutions
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGEA	EUROSAI Working Group on Environmental Auditing
f	folgend
ff	fortfolgende
FMABG	Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz
FN	Fußnote
GA	Gesetzesanzeiger der Italienischen Republik
GD	Gesetzesdekret
GOG-NR	Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates
GP	Gesetzgebungsperiode
grds	grundsätzlich
GRECO	Staatengruppe des Europarates gegen Korruption
GUID	INTOSAI-Guidances
GvD	Gesetzesvertretendes Dekret
Hg	Herausgeber
hM	herrschende Meinung
IA	Initiativantrag
idF	in der Fassung
IDI	INTOSAI Development Initiative

idR	in der Regel
idS	in dem Sinne
ieS	im engeren Sinne
IFPP	INTOSAI-Framework of Professional Pronouncements
IGET	INTOSAI Global Expert Team
igF	in geltender Fassung
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
isD	im Sinne der/des
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica (Zentralinstitut für Statistik)
iSv	im Sinne von
ITWG	IT Working Group
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinne
iZm	im Zusammenhang mit
JBl	Juristische Blätter
JGS	Justizgesetzsammlung
KD	Königliches Dekret
K-LVG	Kärntner Landesverfassung
Ktn	Kärntner
KOM	Europäischen Kommission
LG	Landesgesetz
LGBI	Landesgesetzblatt
lit	litera
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
LVwG	Landesverwaltungsgericht
maW	mit anderen Worten
mE	meines Erachtens
MedKF-TG	Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz
MoUS	Memorandum of Understanding

Mrd	Milliarden
mwN	mit weiteren Nachweisen
NAO	National Audit Office
NÖ	niederösterreichisch
NÖ-LV	Niederösterreichische Landesverfassung
Nr/n. (italienisch)	Nummer
ObA	Oberbundesanwalt
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Developmen (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OGH	Oberster Gerichtshof
OLACEFS	Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions
Oö	oberösterreichisch
Oö-L-VG	Oberösterreichisches Landes-Verfassungsgesetz
ORF	Österreichischer Rundfunk
ORF-G	ORF-Gesetz
OrgHG	Organhaftpflichtgesetz
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörden
PartG	Parteiengesetz
PersFrG	Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit
Pkt	Punkt
Ra	Verfahren betreffend außerordentliche Revisionen
RE	Rechtliche Erwägungen
RG	Regionalgesetz
RTA	Real Time Audit (Echtzeitprüfung)
Rz	Randziffer
SAI	Supreme Audit Institution (Oberste Rechnungskontrollbehör- de)
Sbg	Salzburger
Sbg-LVG	Salzburger Landes-Verfassungsgesetz
SCN	Superior Courts Network

SDG	Sustainable Development Goals
SEZAUT	Sezione per le autonomie (Sektion für die Autonomien)
sog	sogenannte/-n/-r/-s
StEG	Strafrechtliches Entschädigungsgesetz
StF	Stammfassung
Stmk	Steiermärkisch
Stmk-LVG	Steirisches Landesverfassungsgesetz
StPO	Strafprozessordnung
SZ	Sammlung Zivilsachen
Tir	Tiroler
TirLRHG	Tiroler Landesrechnungshofgesetzes
TIWAG	Tiroler Wasserkraft Aktiengesellschaft
TLO	Tiroler Landesordnung
ua	unter anderem
UG	Universitätsgesetz
UN	Vereinte Nationen
UNCAC	United Nation Convention against Corruption
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
Unv-Transparenz-G	Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz
UPTS	Unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat
usw	und so weiter
Vbg	Vorarlberger
Vbg-LV	Vorarlberger Landesverfassung
Verf	Italienische Verfassung
VfGG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VfGH	österreichischer Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
vgl	vergleiche
vH	vom Hundert
VO	Verordnung
VStG	Verwaltungsstrafgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof

Abkürzungsverzeichnis

WGVBS	Working Group of Value and Benefits of SAIs
WKStA	Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschafts- strafsachen und Korruption
WStV	Wiener Stadtverfassung
zB	zum Beispiel
ZGB	Italienisches Zivilgesetzbuch

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 „Kontrollleur“ 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 Rechtsprechungsfunction 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 verkörperten 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 gesamtsstaatlichen 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 iW.S. 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 Ruhestandsbezüge 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 letztthin 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.II.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.II.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.

Der Österreichische Rechnungshof: Zuständigkeiten und Instrumente

Margit Kraker

I. Einleitung

In einer Zeit, in der Transparenz, Rechenschaft und Glaubwürdigkeit in der öffentlichen Verwaltung von höchster Bedeutung sind, spielen *Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB)* eine unverzichtbare Rolle. ORKB unterstützen Regierungen dabei, die Qualität der öffentlichen Leistung zu steigern und tragen zu einer effizienten und wirksamen Verwendung öffentlicher Mittel bei, dem Geld der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Die Prüftätigkeit der Rechnungshöfe kommt direkt den Bürgerinnen und Bürgern zugute, indem sie den Wert und Nutzen der staatlichen Maßnahmen sicherstellen. Darüber hinaus tragen ORKB maßgeblich zur Stärkung des Vertrauens in die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und Systeme bei.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Arbeit der ORKB ist die Unterstützung der Umsetzung der *Agenda 2030* der *Vereinten Nationen* samt ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs).¹ Die Rechnungshöfe haben sich auf globaler Ebene dazu bekannt, durch umfassende Prüfungen und Empfehlungen ihren Beitrag zur Realisierung dieser globalen Ziele zu leisten.²

Obwohl weltweit alle ORKB zur obersten Rechnungs- und Gebarungskontrolle der Staaten eingerichtet sind, unterscheiden sie sich stark in den rechtlich eingeräumten Kompetenzen, in ihrem jeweiligen Organisationsaufbau, in der Anzahl der Mitarbeitenden und der Art und Weise, wie Prüfungen durchgeführt werden.

Der innerstaatliche Kontext und dabei insbesondere die historischen Entwicklungen, die politische Kultur und die Rechtsordnung eines Landes

1 UN, Department of Economics and Social Affairs, Sustainable Development, abrufbar unter <https://sdgs.un.org/goals> (17.09.2024).

2 Näher dazu *INTOSAI and UN*, abrufbar unter www.intosai.org/focus-areas/intosai-un-sdgs.html (17.09.2024).

beeinflussen maßgeblich, wie ORKB gestaltet und operativ ausgerichtet sind. Demnach besteht eine Vielfalt an organisatorischen Modellen.

International werden ORKB durch Grundsätze und Normen geleitet, die von der *Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI)*³ festgelegt wurden. Die INTOSAI wurde vor mehr als 70 Jahren als unabhängige, globale Dachorganisation der externen öffentlichen Finanzkontrolle gegründet, um ORKB durch den Austausch von Ideen, Wissen und Erfahrungen zu unterstützen. Die INTOSAI mit 195 Mitglieds-ORKB weltweit hat ihren Sitz in Wien. Als Generalsekretariat der INTOSAI nimmt der österreichische Rechnungshof zentrale Verwaltungsaufgaben wahr.⁴

Die INTOSAI fungiert als anerkannte Stimme der ORKB innerhalb der internationalen Gemeinschaft, arbeitet mit den VN zusammen, stellt qualitativ hochwertige Prüfungsnormen für den öffentlichen Sektor, sog *ISSAIs*,⁵ bereit und unterstützt insbesondere die Unabhängigkeit von ORKB.

A. Hauptmodelle der externen öffentlichen Finanzkontrolle

Es gibt im internationalen Vergleich drei Hauptmodelle für die Organisation von ORKB:

ORKB nach dem *Westminster- oder parlamentarischen Modell* werden idR von einer Präsidentin oder einem Präsidenten geleitet, die weitreichende Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen besitzen. Diese ORKB arbeiten im Auftrag des nationalen Parlaments und legen ihre Berichte einem parlamentarischen Ausschuss vor. Der österreichische Rechnungshof ist nach diesem Modell organisiert. Seine Berichte werden im Rechnungshofausschuss des Parlaments diskutiert und anschließend dem Plenum vorgelegt. Auch die ORKB Dänemark, Finnland, Irland, Schweden, Ungarn oder die Eidgenössische Finanzkontrolle folgen dem Westminster-Modell, um einige Beispiele zu nennen.

3 INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions, abrufbar unter www.intosai.org/index.html (17.09.2024).

4 Die Präsidentin bzw der Präsident des Rechnungshofes Österreich ist nach den Statuten immer auch Generalsekretärin bzw Generalsekretär der INTOSAI. Vgl INTOSAI, Statuten der INTOSAI, 2022, abrufbar unter www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/statutes/DE_Statutes_November_2022.pdf (17.09.2024).

5 International Standards of Supreme Audit Institutions, abrufbar unter www.issai.org (17.09.2024).

ORKB nach dem *Justiziellen oder napoleonischen Modell* sind als unabhängiger Teil der Justiz gerichtsähnlich ausgestaltet. Neben ihren Prüfaufgaben verfügen sie auch über rechtsprechende Kompetenzen, wie etwa die ORKB Frankreich, Griechenland, Spanien und der italienische Rechnungshof, *Corte dei conti*. ORKB mit Rechtsprechungsbefugnis dürfen idR auch Sanktionen verhängen.

ORKB nach dem *Kollegialen oder Board-System* werden von einem Kollegium mit mehreren Mitgliedern geleitet, die die wichtigsten Entscheidungen gemeinsam treffen. Die Prüfberichte werden üblicherweise ebenfalls dem nationalen Parlament vorgelegt. Die ORKB Deutschland oder Niederlande sind nach diesem kollegialen System errichtet.⁶

Die Entwicklung internationaler Normen und die Zusammenarbeit innerhalb der INTOSAI haben dazu geführt, dass die Unterschiede zwischen diesen Modellen zum Teil verschwimmen. Da ORKB auch die kulturellen, rechtlichen und politischen Traditionen ihrer jeweiligen Länder widerspiegeln, kann es zu Variationen innerhalb eines Modells kommen. Die Modelle sind nicht homogen, eine ORKB kann auch Merkmale von mehr als einem Modell oder einzigartige Merkmale aufweisen. Auch haben sich einige ORKB von einem Modell zum anderen entwickelt. So kann eine ORKB die nach dem Board-System organisiert ist, zugleich Merkmale des gerichtlichen oder des parlamentarischen Modells aufweisen.⁷

Abhängig vom jeweiligen Modell, aber auch darüber hinaus, unterscheidet sich das rechtlich eingeräumte Mandat von ORKB hinsichtlich des Umfangs ihrer Prüfbefugnis oder hinsichtlich des Zeitraums, auf den sich Prüfungen erstrecken. In der Regel sind die Prüfungen der externen öffentliche Finanzkontrolle *ex post* ausgerichtet, einige ORKB verfügen aber auch über eine beratende Funktion.⁸ Neben der *ex post* Prüfung werden immer

6 Weitere Beispiele sind etwa die ORKB Argentinien, Indonesien, Japan, Jordanien, Philippinen oder Republik Korea. Miller, Overview of the different models of SAIS and focus on the jurisdictional model, International Journal of governance and auditing 51 (2024), 15 (15 ff).

7 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Enhancing Collaboration between Supreme Audit Institutions and Anti-Corruption Bodies in Preventing and Fighting Corruption – a practical guide (2023) 9 ff.

8 So berichtet der deutsche BRH an die Exekutive und die Legislative und kann beratend tätig werden, bevor abschließende Entscheidungen getroffen werden. Der italienische *Corte dei conti* erfüllt sowohl Prüfungsaufgaben als auch gerichtliche Aufgaben und nimmt außerdem eine beratende Funktion für das Parlament, die Regierung, Regionen, Gemeinden, Provinzen und Metropolen wahr. Auch der luxemburgische Rechnungshof hat gegenüber dem Parlament eine beratende Funktion. Siehe dazu

wieder die Themen der begleitenden Projektkontrolle oder die sog *Real Time Audits (RTA)* diskutiert.⁹ Aus der Sicht des österreichischen Rechnungshofes kann die allzu frühzeitige Involvierung eines Prüforgans zu Interessenskonflikten oder zur Instrumentalisierung von Prüfeinrichtungen führen. Zeitnahe Prüfungen wie bspw die Prüfungen zur Covid-19-Pandemie¹⁰ kommen aber vor. Im Rahmen der Realisierung größerer Projekte prüft der Rechnungshof auch abgeschlossene Projektabschnitte, ein Beispiel dafür sind die Berichte zur Sanierung des Parlamentsgebäudes.¹¹

Das Mandat einiger ORKB ist auf *Financial Audits* beschränkt, sodass gerade etwa die für umfassende SDG-Prüfungen wesentliche Kompetenz zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen, sog *Performance Audits*, fehlt.¹²

Europäischer Rechnungshof, Die öffentlichen Finanzkontrollbehörden der EU und der Mitgliedstaaten – ein Überblick, abrufbar unter <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/de/> (17.09.2024).

- 9 Korinek, Art 121 Abs 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek et alii (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 25 mwN; vgl auch die Bestimmungen zu den Aufgaben der Landesrechnungshöfe Steiermark und Kärnten im Rahmen von Großprojekten § 53 Stmk Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG), Stmk LGBl 77/2010 idF Stmk LGBl 110/2022 und § 70 Abs 2 Ktn Landesverfassungsgesetz vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung - K-LVG), Ktn LGBl 85/1996 idF Ktn LGBl 18/2024. Zur Diskussion auf europäischer Ebene siehe *Eurosai*, Strategic Plan 2017-2024, Terms of Reference for a Project Group on the Benefits and Methodologies of Real Time Audit, 2017, abrufbar unter www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/ESP_2017_2023/SG1/ToR-EUROSAI-PG-on-Real-Time-Audit_FINAL-and-APPROVED.pdf (17.09.2024).
- 10 Unter anderem COVID-19-Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmaßnahmen, Bund 2021/25; Härtefallfonds-Förderabwicklung, Bund 2021/29; Gesundheitsdaten zur Pandemiebewältigung im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie, Bund 2021/43; COVID-19-Kurzarbeit, Bund 2022/7; Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie, Bund 2022/18, Kärnten 2022/3, Niederösterreich 2022/2, Wien 2022/2.
- 11 Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt Bund 2012/11; Sanierung des Parlamentsgebäudes – Vertiefter Vorentwurf Bund 2017/6; Sanierung Parlament Bund 2023/37.
- 12 Auch wenn der Schwerpunkt des Mandats von ORKB auf der Durchführung von *Financial Audits* liegt (wie bspw in China oder Kanada), kommen einzelne Aspekte der SDG in den Prüfungen vor, siehe *INTOSAI Entwicklungsinitiative*, Global SAI Stocktaking Report 2023, 2024, abrufbar unter https://gsr.idi.no/GSR2023_EN.pdf (17.09.2024), wonach 66 % der ORKB Prüfungen zu den SDG durchführten. Die Ergebnisse der globalen Erhebung zeigen auch, dass 49 % der ORKB die Bereitschaft der nationalen Regierungen zur Umsetzung der SDGs und 43 % die nationale Umsetzung der SDGs geprüft haben.

Trotz aller Unterschiede geht es im Bereich der externen öffentlichen Finanzkontrolle um eine zentrale Aufgabe: Die Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaft beim Umgang mit öffentlichen Mitteln durch eine objektive und starke Prüfinstitution. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat und für die nachhaltige Entwicklung unserer Gesellschaften.

B. Vergleichsweise breites Mandat des Österreichischen Rechnungshofes

Das Prüfmandat des Rechnungshofes ist in der österreichischen Bundesverfassung festgelegt und im internationalen Vergleich sehr weitreichend.¹³ Der Schwerpunkt liegt auf dem Gebiet der Wirtschaftlichkeitsprüfungen, in denen der Rechnungshof auch die Zweckmäßigkeit staatlichen Handelns beurteilt. Die Verfassung sieht in ihrem 7. Hauptstück eine Rechnungs- und Gebarungskontrolle vor, die jedes finanziell wirksame Handeln der öffentlichen Hand der Kontrolle des Rechnungshofes unterwirft. Sie betrifft die Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung über alle Gebietskörperschaften hinweg, dh Bund, Länder und Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, einschließlich der Gemeindeverbände. Sie umfasst außerdem das Handeln der Staatsorgane selbst, aber auch ausgegliederter Rechtsträger. Die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben soll „keine Flucht vor der Kontrolle“ ermöglichen.¹⁴

Das breite Mandat des Rechnungshofes als gesamtstaatliches oberstes Prüforgan mit einem Prüfportfolio zu allen Bereichen der staatlichen Verwaltung führt zu einer großen Breite und Relevanz seiner Prüfungen, die regelmäßig Defizite und Handlungsfelder auf sachliche Art und Weise aufzeigen. Diese wird noch verstärkt durch ein hohes Maß an Unabhängigkeit des österreichischen Rechnungshofes, welche durch mehrere Bestimmungen im Verfassungsrang garantiert ist.

13 Der französische Cour de comptes (CdC) ist wie der BRH auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes fokussiert, hat aber einzelne Kompetenzen von *Performance Audits*. Auch das britische National Audit Office (NAO) ist darauf fokussiert, führt aber auch *Value-For-Money Audits* durch.

14 Korinek, Rechnungshofkontrolle im System der Kontrolle und Aufsicht, in: Korinek (Hg), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof (1986) 121 (131); Korinek, Art 121 Abs 1 Rz 20 mwN.

C. Hohes Maß an Unabhängigkeit und Eigenständigkeit

Der Rechnungshof ist als Oberstes Organ von den Regierungen in Bund und Ländern unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Art 122 Abs 2 B-VG¹⁵ erlaubt keinen wie immer gearteten Eingriff der Bundesregierung sowie der Landesregierungen und ihrer Mitglieder in die Funktion des Rechnungshofes.¹⁶

Der Rechnungshof ist damit von den geprüften Stellen unabhängig, er entscheidet in allen Belangen eigenständig. Die Präsidentin bzw der Präsident ist frei in der Ernennung der Bediensteten und übt die Diensthoheit des Bundes gegenüber den Bediensteten aus.¹⁷ Die Mitglieder des Rechnungshofes unterliegen strengen Unvereinbarkeitsbestimmungen hinsichtlich unternehmerischer Tätigkeit.¹⁸ Compliance und ein Verhaltenskodex regeln die ethischen Standards für die Prüferinnen und Prüfer.

Der Rechnungshof ist in der Gestaltung seines Prüfprogrammes, der Schwerpunkte, Methodik und des Zeitpunkts der Veröffentlichung seiner Berichte frei. Durchbrochen wird dieses Prinzip nur durch das Recht auf Sonderprüfungen, die insbesondere den parlamentarischen Vertretungskörpern unter bestimmten, eingeschränkten Voraussetzungen eingeräumt werden. Die Regeln für Prüfungsverlangen auf Bundesebene wurden mit einer Novelle zur Geschäftsordnung des Nationalrates mit 01.01.2023 zuletzt erweitert:¹⁹

- Alle parlamentarischen Klubs haben nun das Recht auf ein Prüfungsverlangen. Wenn sie weniger als 20 Abgeordnete haben, müssen alle Abgeordneten, die einem solchen Klub angehören, das Verlangen unterstützen.²⁰
- Zusätzlich sind die Prüfanträge der Bundesländer (Landtage und Landesregierungen) gemäß Art 127 Abs 7 B-VG zu berücksichtigen.

15 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl I/1930 idF BGBl I 89/2024.

16 *Kroneder-Partisch*, Art 122 B-VG, in: Korinek/Holoubek et alii (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2009) Rz 15; *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (2000) Art 122 B-VG Rz 8.

17 Art 125 Abs 3 B-VG.

18 Art 126 B-VG.

19 BGBl I 141/2022.

20 § 99 Abs 2 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl 410/1975 idF BGBl I 81/2024.

Die Präsidentin oder der Präsident wird vom Nationalrat für eine Amtszeit von zwölf Jahren gewählt und anschließend von der Bundespräsidentin bzw vom Bundespräsidenten vereidigt. Eine Wiederwahl ist unzulässig.²¹

Im Jahr 2022 hat das österreichische Parlament einen weiteren Schritt unternommen, um die Unabhängigkeit des Rechnungshofes noch weiter zu stärken: Durch eine Änderung des B-VG²² ist seit 01.01.2023 eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten im Nationalrat erforderlich, um künftig die Präsidentin oder den Präsidenten des Rechnungshofes zu ernennen oder abzuberufen.²³

Nicht nur die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten geht vom Nationalrat aus, auch als Organ ist der Rechnungshof unbestritten den Parlamenten und damit dem Bereich der Legislative zuzuordnen.²⁴ Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur italienischen *Corte dei conti*.

D. Parlamentarisch orientiertes und monokratisches Organ

Der Rechnungshof ist ein Organ des Nationalrates, aber auch von diesem im Grunde unabhängig.²⁵ Seine Berichte legt er je nach Tätigwerden den jeweiligen Landtagen oder dem Nationalrat vor und handelt damit funktional in Bundesangelegenheiten für den Nationalrat bzw in Angelegenheiten der Länder oder Gemeinden für die Landtage.²⁶

Rechtlich ist die Präsidentin oder der Präsident als monokratisches Organ nur dem VfGH verantwortlich. Die Rolle des Vizepräsidenten wurde 1994 mit der B-VG Novelle, BGBl 1013/1994, abgeschafft.²⁷ Die Parlamente können gemäß Art 142 Abs 2 B-VG – ebenso wie gegen die Mitglieder der Bundesregierung oder der Landesregierungen – gegen die Präsidentin oder den Präsidenten eine Anklage wegen schuldhafter Gesetzesverletzung erheben.²⁸

21 Art 122 Abs 4 B-VG.

22 BGBl I 141/2022.

23 Art 122 Abs 4 B-VG und Art 123 Abs 2 B-VG; zum Verfahren § 31g GOG-NR.

24 Ausgehend von *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (1982) 52 ff; dann auch ua in VfSlg 15.130/1998.

25 Zur Einordnung des Rechnungshofes Österreich in das System der Staatsgewalten siehe *Korinek*, Art 121 B-VG Rz 16; *Kroneder-Partisch*, Art 122 B-VG Rz 19 mwN.

26 Art 122 Abs 1 B-VG.

27 In Kraft ab 01.01.1995.

28 Art 142 Abs 2 lit b B-VG durch Beschluss des Nationalrates und lit d durch Beschluss des zuständigen Landtages.

II. Zuständigkeiten des Österreichischen Rechnungshofes

Im Rahmen der Gebarungskontrolle – seiner Hauptaufgabe – folgt der Rechnungshof einem weiten Kontrollmaßstab, der nicht nur die ziffernmäßige Richtigkeit, sondern auch die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften (Rechtmäßigkeit) und die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Mittelverwendung (Effizienz) umfasst. Die Prüfobjekte können auf Bundes-, ebenso wie auf Landesebene oder Gemeindeebene angesiedelt sein. Eine Übersicht über alle rund 5.800 Rechtsträger, die der Rechnungshofkontrolle unterliegen, finden Sie auf der Website des Rechnungshofes.²⁹

Neben den Gebietskörperschaften überträgt die Verfassung dem Rechnungshof bspw auch die Gebarungskontrolle der Sozialversicherungsträger, die ein beträchtliches Gebarungsvolumen aufweisen und als Selbstverwaltungskörper konzipiert sind.³⁰

Weiters sind Unternehmungen, an denen Bund, Länder oder Gemeinden gemeinsam mit anderen vom Rechnungshof kontrollierten Rechtsträgern mit mindestens 50 % beteiligt sind, die sie betreiben oder finanziell bzw organisatorisch beherrschen,³¹ von der Kontrollzuständigkeit des Rechnungshofes erfasst. Diese Zuständigkeit erfasst auch Töchter- und Enkelgesellschaften und ist gerade wegen der zunehmenden Aufgabenwahrnehmung in privatwirtschaftlichen Rechtsformen von größter Bedeutung. Beispiele für Unternehmensprüfungen, die in der Öffentlichkeit breit diskutiert wur-

29 *Rechnungshof*, Rechtsträger, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, 2024, abrufbar unter www.rechnungshof.gv.at/rh/home/was-wir-tun/was-wir-tun/Rechtstraeger_Obligo.pdf (17.09.2024).

30 Art 126c B-VG und § 20 RHG.

31 Art 126b Abs 2 B-VG. Mit Beherrschung ist gemeint, dass der Bund oder das Land durch Maßnahmen der genannten Art in der Lage ist, auf die Unternehmung entsprechend einem zu 50 % Beteiligten Einfluss zu nehmen, VfSlg 19.834/2013; 20.302/2018. Zur Kontrolle von Tochterunternehmungen und Unternehmungen jeder weiteren Stufe genügt es, wenn von Stufe zu Stufe eine der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegende Unternehmung (allein oder gemeinsam mit anderen solchen Unternehmungen) an der nachgeordneten Unternehmung zu mindestens 50 % beteiligt ist, VfSlg 11.988/1989. Die Beteiligung der öffentlichen Hand an der Unternehmung der Primärstufe ist also nicht „durchzurechnen“ VfSlg 13.798/1994; *Grabenwarter/Frank*, Art 126b B-VG, Bundes-Verfassungsgesetz (Stand 20.06.2020, rdb.at) Rz 4 f. Dementsprechend regelt Art 127 B-VG die Zuständigkeit des Rechnungshofes als Organ der Gebarungskontrolle in den Ländern.

den, sind etwa die Berichte *TIWAG–Tiroler Wasserkraft AG und Gemeinschaftskraftwerk Inn*³² oder *COFAG und Zuschüsse an Unternehmen*.³³

Schließlich kann der Rechnungshof gemäß § 13 RHG³⁴ die widmungsmäßige Verwendung öffentlicher Mittel (des Bundes, der Bundesländer und der Gemeinden) bei öffentlichen und privaten Empfängern dieser Förderungen nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie der ziffernmäßigen Richtigkeit prüfen.

Hinzuweisen ist auch auf die zahlreichen Bundesgesetze, die eine Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Gebarungüberprüfung – zum Teil durch Verfassungsbestimmung – vorsehen, bspw für den ORF oder die Universitäten.³⁵

Die Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes in Bezug auf die Kontrolle der gesetzlichen beruflichen Vertretungen ist weniger umfassend ausgestaltet. Im Gegensatz zu sonstigen Gebarungsprüfungen fehlt hier die Zweckmäßigkeit als Prüfmaßstab und die Veröffentlichung des Prüfberichts obliegt nicht dem Rechnungshof, sondern der Kammer.³⁶ Eine Berichterstattung an den Nationalrat ist nicht vorgesehen, lediglich das satzungsgebende Organ im Bereich der Selbstverwaltung erhält das Prüfungsergebnis des Rechnungshofes.³⁷

A. Die Rolle des Rechnungshofes in den Ländern:

Der Rechnungshof ist – obwohl Bundesorgan – auch zur Prüfung der Gebarung in den Ländern einschließlich der Stadt Wien berufen,³⁸ seine Kompetenz steht unabhängig neben den per Landesverfassung seit 1982

32 Tirol 2021/2.

33 Bund 2022/31.

34 Bundesgesetz über den Rechnungshof (Rechnungshofgesetz 1948 – RHG), BGBl 144/1948 idF BGBl I 71/2024.

35 § 31a Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz, ORF-G), BGBl 379/1984 idF BGBl I 116/2023 und § 15 Abs 6 Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBl I 120/2002 idF BGBl I 50/2024.

36 Art 127b B-VG.

37 AB 58 BlgNR 19. GP, 8; kritisch zu eingeschränktem Prüfungsmaßstab und beschränkter Berichterstattung *Kroneder-Partisch*, Art 127b B-VG, in: Korinek/Holoubek et alii (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 14 ff mwN.

38 Art 127 B-VG.

in allen Bundesländern eingerichteten Landesrechnungshöfen.³⁹ Der Rechnungshof wird dabei – wenn er im Auftrag oder von Amts wegen in den Ländern prüft – als Organ des jeweiligen Landtages tätig. Im Bereich der Landesvollziehung sind damit beide Rechnungshöfe gleichermaßen zuständig. Eine Besonderheit der Prüfarbeit des Rechnungshofes besteht darin, dass er im Unterschied zu den Landesrechnungshöfen einen Vergleich zwischen den Bundesländern anstellen kann. Er hat auch die Möglichkeit, ein Thema von der Bundes- über die Landes- und Gemeindeebene durchgängig zu überprüfen und so Querschnittsmaterien und –kompetenzen umfassend zu beleuchten. Aktuelle Beispiele dafür sind etwa der Klimaschutz oder das Thema Gewaltschutz für Frauen. In einem engmaschig vernetzten föderalen Staat wie Österreich kommt dieser umfassenden, gesamtstaatlichen Kontrollbefugnis des Rechnungshofes große Bedeutung zu.

Beispiele für sog Querschnittsprüfungen sind etwa die Berichte *Bildungsdirektionen*,⁴⁰ *Pflege in Österreich*⁴¹ oder *Intelligente Messgeräte (Smart Meter) – Einführungsstand 2022*.⁴² Zu nennen sind aber auch vergleichende Prüfungen auf der Ebene der Städte und Gemeinden wie bspw der Bericht *Straßenbahnprojekte Graz, Innsbruck, Linz*.⁴³

39 Burgenland: Art 74 ff Bgld Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes (Bgld-LVG), Bgld LGBL 42/1981 idF Bgld LGBL 43/2020, Kärnten: Art 70 und 71 K-LVG, Niederösterreich: Art 51 ff NÖ Landesverfassung 1979 (NÖ-LV 1979), NÖ LGBL 0001-0 idF NÖ LGBL 23/2022, Oberösterreich: Art 35 Oö. Landes-Verfassungsgesetz (Oö-L-VG), Oö LGBL 122/1991 idF Oö LGBL 39/2019, Salzburg: Art 54 Sbg Landes-Verfassungsgesetz 1999 (Sbg-LVG), Sbg LGBL 96/1999 idF Sbg LGBL 97/2022, Steiermark: Art 46 ff Stmk-L-VG, Tirol: Art 67 ff Landesverfassungsgesetz vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989), Tir LGBL 61/1988 idF Tir LGBL 36/2022, Vorarlberg: Art 67a ff Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg (Vbg-LV), Vbg LGBL 9/1999 idF Vbg LGBL 68/2022; Wien: § 8 Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV), Wr LGBL 28/1968 idF Wr LGBL 27/2023.

40 Bund 2023/3, Burgenland 2023/1, Kärnten 2023/1, Niederösterreich 2023/1, Oberösterreich 2023/2, Salzburg 2023/1, Steiermark 2023/2, Tirol 2023/1, Vorarlberg 2023/1, Wien 2023/1.

41 Bund 2020/8, Burgenland 2020/1, Kärnten 2020/2, Niederösterreich 2020/2, Oberösterreich 2020/1, Salzburg 2020/2, Steiermark 2020/3, Tirol 2020/1, Vorarlberg 2020/1, Wien 2020/1.

42 Bund 2024/15, Burgenland 2024/3, Kärnten 2024/1, Niederösterreich 2024/2, Oberösterreich 2024/3, Salzburg 2024/1, Steiermark 2024/2, Tirol 2024/1, Vorarlberg 2024/1, Wien 2024/3.

43 Bund 2023/9, Oberösterreich 2023/3, Steiermark 2023/3, Tirol 2023/2.

B. Gemeindeprüfkompetenz des Rechnungshofes

Im Bereich der Gemeinden unterscheidet die Verfassung zwischen Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Der Rechnungshof ist für die zweite Gruppe, ebenso wie für Gemeindeverbände,⁴⁴ per Verfassung zuständig, für die kleineren Gemeinden haben alle Landesverfassungen mit Ausnahme von Wien (aufgrund seiner Sonderstellung als Land und Gemeinde) und Niederösterreich „spiegelverkehrt“ zur Bundesverfassung eine Prüfkompetenz ihrer Landesrechnungshöfe eingerichtet.⁴⁵ Ausgenommen von dieser grundsätzlichen Aufteilung sind Prüfungen, die auf begründetes Ersuchen der Landesregierung oder auf Beschluss des Landtages an den Rechnungshof herangetragen werden: In diesen Fällen hat der Rechnungshof auch Kleingemeinden zu prüfen. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die jeweilige Gemeinde im Vergleich mit anderen Gemeinden eine auffällige Entwicklung bei Schulden oder Haftungen aufweist.⁴⁶

Eine gute Zusammenarbeit der Rechnungshöfe ist für eine wirksame Finanzkontrolle unabdingbar. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, stimmt der Rechnungshof seine Prüfungsplanung jährlich mit den Landesrechnungshöfen ab. Diese Zusammenarbeit ist auch in der *Vorarlberger Vereinbarung*⁴⁷ vom Mai 2019 so festgelegt.

44 Art 127a Abs 9 B-VG: Die für die Überprüfung der Gebarung der Gemeinden geltenden Bestimmungen sind bei der Überprüfung der Gebarung der Gemeindeverbände sinngemäß anzuwenden; vgl § 17 RHG.

45 Burgenland: Art 74, 74a Abs 1b Bgld L-VG, § 2 Bgld Landes-Rechnungshof-Gesetz (Bgld LRHG), Bgld LGBL 23/2002 idF Bgld LGBL 77/2013; Kärnten: Art 70, 71 Abs 7b K-LVG, § 8 Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996 – Ktn LRHG, Ktn LGBL 91/1996 idF Ktn LGBL 9/2013; Niederösterreich: Art 51 NÖ-LV; Oberösterreich: § 2 Abs 1 und 3 und § 4 Abs 5 Oberösterreichsches Landesrechnungshofgesetz 2013 (Oö LRHG 2013), Oö LGBL 62/2013 idF Oö LGBL 55/2018; Salzburg: § 6 und § 8 Abs 3 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 (Sbg LRHG), Sbg LGBL 35/1993 idF Sbg LGBL 28/2019; Steiermark: Art 50, 51 Stmk-LVG; Tirol: Art 67 TLO, § 1 Tiroler Landesrechnungshofgesetz (Tir LRHG), Tir LGBL 18/2003 idF Tir LGBL 32/2003; Vorarlberg: Art 69, 67a Abs 3 Vbg-LV.

46 Art 127a Abs 7 und 8 B-VG beschränken derartige Anträge auf höchstens zwei pro Jahr.

47 *Netzwerk der öffentlichen Finanzkontrolle*, Vorarlberger Vereinbarung, Kooperation der österreichischen Einrichtungen der externen Finanzkontrolle, 2019, abrufbar unter www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_6/Vorarlberger_Vereinbarung.pdf (17.09.2024).

C. Sonderaufgaben

Über die Gebarungsüberprüfung hinaus sind dem Rechnungshof in der Verfassung weitere Aufgaben übertragen:

Bis Ende Juni des Folgejahres hat der Rechnungshof jährlich den Bundesrechnungsabschluss zu erstellen. Er dient der Veröffentlichung der Abschlussrechnungen des Bundes und der vom Bund verwalteten Rechtsträger.⁴⁸ Er wird jährlich per Bundesgesetz vom Nationalrat genehmigt.⁴⁹ Hier ist der Rechnungshof klassisch im Bereich von Financial Audit und Abschlussprüfung tätig, die sich an den *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*⁵⁰ orientiert. Der Rechnungshof prüft, ob die Grundsätze der Verrechnung in ausreichendem Maße eingehalten wurden.

Die Verfassung überträgt der Präsidentin bzw dem Präsidenten des Rechnungshofes weiters die Aufgabe, Finanzschulden, aus denen sich eine Verpflichtung des Bundes ergibt, im Hinblick auf die Gesetzmäßigkeit der Schuldaufnahme gegenzuzeichnen.⁵¹ Finanzschulden sind Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen.⁵²

Schließlich hat der Rechnungshof alle zwei Jahre einen Bericht über die durchschnittlichen Einkommen der Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten bei Unternehmungen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes zu erstellen.⁵³ Abwechselnd zu diesem Bericht legt der Rechnungshof ebenfalls jedes zweite Jahr den Bericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung vor, der in Zusammenarbeit mit der *Statistik Austria* erstellt wird, die über die dafür notwendigen Daten verfügt.⁵⁴

48 Art 121 Abs 2 B-VG.

49 Art 42 Abs 5 B-VG.

50 *International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)*, abrufbar unter www.ipsasb.org (17.09.2024).

51 Art 121 Abs 3 B-VG.

52 Zum Begriff siehe Art 51 Abs 9 Z 10 B-VG.

53 Art 121 Abs 4 B-VG.

54 § 8 Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG), BGBl I 64/1997 idF BGBl I 166/2017.

Weitere Aufgaben des Rechnungshofes ergeben sich aus dem BezBegrB-VG, bspw die Kundmachung der Bezüge-Pyramide,⁵⁵ und aus dem Unvereinbarkeits-Transparenz-Gesetz.⁵⁶

Schließlich wurden dem Rechnungshof im PartG⁵⁷ umfassende Aufgaben übertragen, dabei insbesondere die regelmäßige Kontrolle der Rechenschaftsberichte und Wahlwerbungsberichte politischer Parteien.⁵⁸ Zuletzt hat der Nationalrat im Jahr 2022 eine umfangreiche Ausweitung der Prüfkompetenzen des Rechnungshofes beschlossen:⁵⁹

Hat der Rechnungshof konkrete Anhaltspunkte für Unvollständigkeiten oder Unrichtigkeiten im Rechenschafts- oder Wahlwerbungsbericht einer politischen Partei, oder hat er einen begründeten Verdacht eines Verstoßes gegen das PartG, ist er aufgrund der Novelle nun berechtigt, direkt in die Belege und Unterlagen der politischen Partei an Ort und Stelle Einsicht zu nehmen. Bei vermuteten Verstößen gegen das PartG hat er Mitteilungen an den Unabhängigen Parteien- und Transparenz-Senat (UPTS) zu erstatten, der über Sanktionen zu entscheiden hat.⁶⁰ Hinzu kommen zahlreiche Verpflichtungen iZm Spendenveröffentlichungen.⁶¹

III. Instrumente: Wie wirkt der Rechnungshof?

Die fachlichen Normen und Leitlinien der INTOSAI (ISSAIs) sind die maßgeblichen internationalen Normen für die Prüfung des öffentlichen Sektors. Ihr Ziel ist es, die Qualität der Prüfungen zu sichern, die Glaubwürdigkeit der Berichte für die Nutzerinnen und Nutzer zu stärken und die Transparenz des Prüfungsverfahrens zu erhöhen. Sie werden in der österreichischen Rechtsordnung näher konkretisiert.

55 § 1 Abs 2 BezBegrBVG, aber auch § 3 Abs 1 BezBegrBVG.

56 § 3a Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz [Unv-Transparenz-G]), BGBl 330/1983 idF BGBl I 70/2021.

57 BGBl I 56/2012.

58 § 10 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl I 56/2012 idF BGBl I 125/2022.

59 BGBl I 125/2022.

60 § 12 Abs 1 PartG.

61 Bspw § 6 Abs 2 und 3 PartG.

A. Gebietskörperschaftsübergreifende Kontrolle – Präventivwirkung

Getragen von der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, seine Kontrolle über die Gebietskörperschaften hinweg auszuüben, führt der Rechnungshof den Großteil seiner Prüfungen amtswegig durch. Die jederzeit gegebene Prüfungscompetenz hat eine wichtige Präventivfunktion.

Der Prozess der Prüfungsplanung erfolgt nach internationalen Standards, insbesondere den ISSAI 100 und 300, und enthält Top-Down- und Bottom-up-Elemente. Der Rechnungshof trifft eine risikoorientierte Auswahl, etwa nach der Höhe des Gebarungsvolumens, möglichen Systemfehlern, erhöhtem Korruptionsrisiko oder der IT-Sicherheit. Hinzu kommen Prüfungen zum Themenschwerpunkt: In den letzten drei Jahren lautete der Themenschwerpunkt *Next Generation Austria*. *Überlassen wir der nächsten Generation mehr als Schulden?* Prüfungen dazu waren zB die Berichte *Nachhaltigkeit des Pensionsystems*⁶² oder *Bildungskarenz*.⁶³ Der Themenschwerpunkt für die kommenden drei Jahre wird lauten *Vertrauen in den Staat: Wie zukunftstauglich ist die öffentliche Verwaltung in Österreich?*

Ein weiteres Planungsfeld bilden die sog Follow-up-Überprüfungen, die zwei bis drei Jahre nach der Durchführung einer Prüfung eingeplant werden. Sie dienen der Nachkontrolle durch den Rechnungshof und tragen so zur Wirksamkeit seiner Empfehlungen bei.

Schließlich führt der Rechnungshof zur Verstärkung der Präventivwirkung regelmäßig Stichprobenprüfungen durch, indem er nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Rechtsträger überprüft, die vom risikoorientierten Auswahlverfahren allenfalls nicht erfasst werden.

B. Unmittelbare Kontrolle

Das Rechnungshofgesetz 1948 (RHG) regelt die Gebarungüberprüfung genauer und gibt dem Rechnungshof die Möglichkeit, direkt und unmittelbar mit den geprüften Stellen zu verkehren:⁶⁴ Er hat ein Recht auf Auskunft⁶⁵ und ein Recht auf Einschau.⁶⁶ Die geprüften Stellen sind dabei verpflichtet,

62 Bund 2023/29.

63 Bund 2023/11.

64 VfSlg 4106/1961, 7944/1976; insbesondere auch *Leitl-Staudinger*, Art 128 B-VG, in: Korinek/Holoubek et alii (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2019) Rz 9.

65 § 3 Abs 2 Z 1 RHG.

66 § 3 Abs 2 Z 3 RHG.

die Anfragen des Rechnungshofes ohne Verzug vollinhaltlich und unmittelbar zu beantworten und Auskünfte vollständig zu erteilen.⁶⁷

Diesen Auskunftsbegehren des Rechnungshofes können Verschwiegenheitspflichten oder Argumente des Datenschutzes bzw des Privat- und Familienlebens iSd EMRK⁶⁸ nicht entgegengehalten werden. Der Rechnungshof selbst muss jedoch bei Veröffentlichung seiner Berichte datenschutzrechtliche Bestimmungen beachten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wahren. In der Praxis erfordert dies eine sorgfältige Abwägung der jeweiligen Interessen vor Bekanntgabe des Kontrollergebnisses durch den Rechnungshof.⁶⁹

Nach der Übermittlung des Kontrollergebnisses (des sog „Rohberichts“) haben die geprüften Stellen die Möglichkeit, innerhalb von längstens drei Monaten Stellung zu nehmen. Dazu verfasst der Rechnungshof wiederum eine Gegenäußerung.⁷⁰ Erst nach diesen Schritten liegt der vollständige Bericht zur Veröffentlichung vor.

Im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen einer geprüften Stelle und dem Rechnungshof über die gesetzlichen Bestimmungen, die seine Zuständigkeit regeln, hat der Rechnungshof die Möglichkeit, den VfGH mit diesen Fragen zu befassen. Ist er zuständig, müssen alle betroffenen Rechtsträger dem Rechnungshof eine Prüfung ermöglichen.⁷¹

C. Wirkung durch Empfehlungen

Anders als die *Corte dei Conti* hat der Rechnungshof keine Kassations- oder Entscheidungskompetenz. Somit bestehen auch keine Überschneidungen zu den Zuständigkeiten der Gerichte, selbst wenn der Rechnungshof auch die Rechtmäßigkeit als Prüfungsmaßstab anzuwenden hat.⁷² Weisungen und Zwangsmittel stehen ihm nicht zur Verfügung.

Seine Berichte können eine Grundlage für politische Entscheidungen und ihre Umsetzung sein. Der Rechnungshof liefert in seinen Berich-

67 § 4 Abs 1 RHG, siehe dazu auch VfSlg 17.065/2003.

68 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl 210/1958 idF BGBl III 171/2023.

69 § 12 Abs 5 RHG und insbesondere VfSlg 19.835/2013.

70 § 5 RHG.

71 Art 126a B-VG.

72 Näher dazu und zum umfassenden Gebarungsbegriff des VfGH *Funk*, Maßstäbe der Rechnungshofkontrolle, in: Korinek (Hg), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof (1986) 265 (271 f).

ten faktenbasierte Informationen, sodass die Parlamente die politischen Schlussfolgerungen daraus ziehen können, etwa indem sie Empfehlungen für den Gesetzgebungsprozess aufgreifen oder Wünsche an die Vollziehung aussprechen. Die Berichte tragen zur parlamentarischen Kontrolle bei, insbesondere im Falle eines Untersuchungsausschusses.

Neben den parlamentarischen Kontrollmechanismen können mittelbar strafrechtliche oder disziplinar- und dienstrechtliche Konsequenzen die Folge sein, auf der Ebene der Unternehmungen können Verletzungen der Sorgfaltspflichten der Leitungsorgane zu gesellschaftsrechtlichen Sanktionen führen.⁷³

Im Sinne einer Ergebniskontrolle verstärkt der Rechnungshof im Nachfrageverfahren und im Rahmen von Follow-up-Überprüfungen seine Wirkung selbst: Im Nachfrageverfahren schätzt die überprüfte Stelle selbst ein Jahr nach der Veröffentlichung des Berichts die Umsetzung der Empfehlungen ein. Im Rahmen von Follow-up-Überprüfungen überprüft der Rechnungshof, in welchem Ausmaß seine Empfehlungen berücksichtigt wurden. Die Umsetzungsquote von Rechnungshof-Empfehlungen liegt idR bei über 80 %.⁷⁴ Zu erwähnen ist schließlich auch die Beratungsfunktion des Rechnungshofes im Zuge von Prüfungen durch die Prüferinnen und Prüfer.

D. Wirkung durch Publizität

Alle Berichte werden einzeln und gleichzeitig mit ihrer Vorlage an die Vertretungskörper auf der Website des Rechnungshofes veröffentlicht.⁷⁵ Einen wesentlichen Teil ihrer Wirkung erfahren die Berichte des Rechnungshofes durch die mediale Berichterstattung und die nachfolgende öffentliche Diskussion. Aus diesen Gründen bemüht sich der Rechnungshof um eine zeitgemäße, zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit einschließlich Social Media, moderne grafische Aufbereitungen, etwa in Form von interaktiven Grafi-

73 Ausführlich zu den Unternehmungen Aicher, Konsequenzen der Rechnungshofkontrolle, in: Korinek (Hg), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof (1986) 361.

74 *Rechnungshof*, Tätigkeitsbericht 2023, 2023, 81, abrufbar unter www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_2/Taetigkeitsbericht_des_Rechnungshofes_2023_BF.pdf (17.09.2024); Tätigkeitsbericht 2022, 2022, 84, abrufbar unter www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_2/Taetigkeitsbericht_des_Rechnungshofes_2022_BF.pdf (17.09.2024).

75 *Rechnungshof*, abrufbar unter www.rechnungshof.gv.at (17.09.2024).

ken, und um verständliche Berichte, die barrierefrei und unmittelbar für jede Bürgerin und jeden Bürger zur Verfügung stehen.

IV. Resümee

Die ORKB sind in demokratischen Systemen eine wichtige Säule der *Checks and Balances*. Der Staatshaushalt ist ein mächtiges Instrument innerhalb eines Staates, da jede Staatsaufgabe einer Finanzierung bedarf. In Österreich kommt die Budgethoheit den demokratisch legitimierten parlamentarischen Vertretungskörpern zu, der Vollzug liegt bei den Regierungen. Die Verfassung weist den Rechnungshof als Kontrollorgan daher der gesetzgebenden Gewalt zu, stattet ihn aber gleichzeitig mit hoher Unabhängigkeit und Eigenständigkeit und mit einem breiten Mandat aus. Seine Berichte werden in der innenpolitischen Auseinandersetzung genützt und gezielt verwendet, wie dies dem Wesen einer Demokratie eigen ist. Vor dem Hintergrund dieser politischen Auseinandersetzung hat der Rechnungshof die Aufgabe, die als kritikwürdig erkannten Vorgänge oder Zustände sachlich, objektiv und unbeirrt aufzuzeigen und den Parlamenten zu berichten. In Demokratien, die von sich gegenseitig in ihrer Macht beschränkenden Institutionen getragen sind, kommt dieser Aufgabe ganz grundsätzliche Bedeutung zu. Rechnungshöfe funktionieren dann gut, wenn sie weder auf Beifall noch auf politische Umstände Rücksicht nehmen müssen.

Der Landesrechnungshof Tirol – Besonderheiten auf Landesebene

Monika Aichholzer-Wurzer

I. Einleitung

Die öffentliche Finanzkontrolle in Österreich erfolgt durch den Europäischen Rechnungshof in Luxemburg, den Rechnungshof Österreich, acht Landesrechnungshöfe, den Stadtrechnungshof Wien sowie Kontrollämter in größeren Städten.

Gemäß Art 121 Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)¹ obliegt die Prüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger dem Rechnungshof Österreich. Die Überprüfung des Rechnungshofes hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften sowie auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken.² Dem Rechnungshof Österreich kommt jedoch keine Monopolstellung zu. Daher ist es auch den Bundesländern im Rahmen der relativen Verfassungsautonomie möglich, für den Gebarungsbereich der Länder Landesrechnungshöfe einzurichten und diese mit Prüfungskompetenzen gleichartig zu jenen Kompetenzen des Rechnungshofes Österreich auszustatten.³

Der Landesrechnungshof Tirol wurde am 01.03.2003 als ein Organ der öffentlichen Finanzkontrolle Österreichs mit der Novellierung der Tiroler Landesordnung 1989 (TLO 1989)⁴ im Jahr 2002 eingerichtet. Dem Landesrechnungshof Tirol war das Landeskontrollamt vorangegangen, welches im Jahr 1951 gegründet wurde. Er ist ein unabhängiges Organ des Tiroler Landtages. Er untersteht diesem und ist nur diesem verantwortlich. Der

1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl I/1930 idF BGBl I 89/2024.

2 Art 126b B-VG.

3 Vgl. *Leitl-Staudinger*, Art 127c B-VG, in: Korinek/Holoubek et alii (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2023), Rz 13; *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle. Kommentar zu den Artikeln 121 bis 128 B-VG (2000) 3.

4 Landesverfassungsgesetz vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989), Tir LGBI 61/1988 idF Tir LGBI 36/2022.

Landesrechnungshof Tirol unterstützt den Tiroler Landtag bei der Aufgabe der Gebarungskontrolle des Landes Tirol. Seine Prüfungstätigkeit dokumentiert er mit seinen Prüfberichten. Der Landesrechnungshof Tirol ist zur Veröffentlichung seiner Prüfberichte verpflichtet. Diese Veröffentlichung dient der Transparenz und verstärkt zudem den Handlungsbedarf und Handlungsdruck für EntscheidungsträgerInnen der Politik und geprüfter Stellen. Damit leistet die Veröffentlichung der Prüfberichte einen wichtigen Beitrag für die Umsetzung von Handlungsempfehlungen und die Wirksamkeit der Prüfungsarbeit. Mit der Veröffentlichung seiner Prüfberichte erreicht der Landesrechnungshof Tirol jedoch die Grenze seiner Kompetenzen, da ein Landesrechnungshof keine Befehls- und Zwangsgewalt zur Durchsetzung seiner Empfehlungen besitzt und nicht als Ermittlungsbehörde fungiert.

II. Der Landesrechnungshof Tirol und seine Entstehungsgeschichte

Während des 7-jährigen Krieges im Jahr 1759 verzeichnete der Staat Österreich einen beinahe Staatsbankrott. Mehr als die Hälfte der Ausgaben flossen an das Militär. Kaiserin *Maria Theresia* und ihre Finanzverwaltung hatten den Überblick über die Staatsfinanzen verloren – die Gründe dafür waren vielfältig. *Maria Theresia* sah die Notwendigkeit zur Reform. Das war die Geburtsstunde der Hofrechenkammer – die erste Form des Rechnungshofes.

Um Überblick und Transparenz zu schaffen, waren die ersten Aufgaben der Hofrechenkammer im Jahr 1761 Einnahmen und Ausgaben im Zentralrechnungsabschluss zusammenzufassen sowie einen Voranschlag über die Finanzen der Monarchie zu erstellen. Präventiv wirkte die Hofrechenkammer, indem sie Gutachten mit aufschiebender Wirkung in allen wichtigen Finanzangelegenheiten erstellte, bis es zu einer Entscheidung durch die Kaiserin kam.

Die Hofrechenkammer führte *ex ante*- und *ex post*-Kontrollen durch. Ihre Stellung sowie ihre starke Rolle führten bereits bei der Einrichtung zu Widerstand in der Verwaltung. Aufgrund des Widerstreits der Interessen wurde Ende des 18. Jahrhunderts die Präventivkontrolle abgeschafft und die Unabhängigkeit der Hofrechenkammer beschränkt, indem diese in die Verwaltung eingegliedert wurde. Im Jahr 1801 wurde sie letztlich vollkommen

aufgelöst. Nachdem im Jahr 1805 bereits wiederholt der Überblick über die Staatsfinanzen fehlte, wurde der Rechnungshof neu eingerichtet.⁵

Dem Tiroler Landtag kommt seit dem Jahr 1921 ein Kontrollrecht zu. Die Kontrolle erfolgte zunächst durch den Finanz-Überwachungsausschuss, dessen Mitglieder von den Parteien des Tiroler Landtages entsendet wurden. Ab dem Jahr 1951 wurden Gebarungskontrollen des Landes Tirol durch Bedienstete des Landeskontrollamts durchgeführt. Die Regelungen zum Landeskontrollamt wurden in der Stammfassung der TLO 1989 (Art 67 ff)⁶ aufgenommen. Das Landeskontrollamt unterstand unmittelbar dem Tiroler Landtag, war nur diesem verantwortlich und unabhängig von der Tiroler Landesregierung. Es wurde vom Kontrollamtsdirektor geleitet, der dem Landtagspräsidenten unterstellt war und dessen Bestellung und Abberufung durch den Tiroler Landtag erfolgte. Der Kontrollamtsdirektor war gegenüber den im Kontrollamt tätigen Bediensteten weisungsbefugt.

Der Landesrechnungshof Tirol wurde mit Wirksamkeit zum 01.03.2003 als Nachfolgeeinrichtung des Landeskontrollamts eingeführt. Seine gesetzlichen Grundlagen wurden durch die Novellierung der TLO 1989⁷ sowie durch den Beschluss des Tiroler Landesrechnungshofgesetzes (TirLRHG)⁸ im Jahr 2002 geschaffen. Mit der Errichtung des Tiroler Landesrechnungshofes war auch die Erweiterung der Prüfungskompetenzen⁹ sowie die Veröffentlichung der Prüfberichte verbunden. Die Leitung obliegt der Direktorin/dem Direktor. Für die Besorgung seiner Aufgaben ist der Landesrechnungshof Tirol mit der erforderlichen Anzahl an PrüferInnen und sonstigen Bediensteten auszustatten.

5 Vgl. Moser, Kontrolle in Österreich im internationalen Kontext, in: Seyfried (Hg), Gebarungskontrolle in Österreich (2012) I (1 ff).

6 Tir LGBI 61/1988.

7 Tir LGBI 17/2003.

8 Gesetz vom 12. Dezember 2002 über den Tiroler Landesrechnungshof (Tiroler Landesrechnungshofgesetz), Tir LGBI 18/2003 idF Tir LGBI 32/2023.

9 Ua Prüfung der Gebarung von Unternehmen, die sich der Gebarungsprüfung durch das Land Tirol oder den Landesrechnungshof Tirol unterworfen haben, Beurteilung finanzieller Auswirkungen von selbstständigen Anträgen von Abgeordneten, von Anträgen von Ausschüssen oder von Regierungsvorlagen, Mitwirkung an der gemeinschaftsrechtlichen Finanzkontrolle.

III. Gesetzliche Grundlagen des Landesrechnungshofes Tirol

Entsprechend den in der TLO 1989 normierten Kontrollrechten des Tiroler Landtages übt dieser seine Kontrolle mittels Fragerecht (Anfragen an die Mitglieder der Tiroler Landesregierung – auch Interpellationsrecht – gemäß Art 65 TLO 1989), Informationsrecht (Einsichtnahme in die Beschlussprotokolle der Tiroler Landesregierung gemäß Art 65a TLO 1989) sowie Entschließungsrecht (Wünsche des Tiroler Landtages über die Führung der Landesverwaltung – auch Resolutionsrecht – gemäß Art 66 TLO 1989) aus. Zudem wird die politische Kontrolle durch die Möglichkeit zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 23 TLO 1989 gewahrt.

Der Tiroler Landtag hat zu seiner Unterstützung zwei Kontrollorgane (Landesrechnungshof und Landesvolksanwalt/Landesvolksanwältin) eingerichtet. Bei der Kontrolle der Gebarung des Landes Tirols bedient er sich des Landesrechnungshofes Tirol und – nach Maßgabe der bundesrechtlichen Vorschriften – des Rechnungshofes Österreich.

Bei der Rechnungshofkontrolle handelt es sich stets um eine *ex post*-Kontrolle.¹⁰ Eine *ex ante*-Prüfung oder eine begleitende Prüfung ist verfassungsrechtlich unzulässig, weil der (Bundes- bzw Landes-)Rechnungshof ansonsten in gebarungsrelevante Entscheidungsprozesse miteinbezogen würde, was in weiterer Folge zu einer Präjudizierung der dem Landesrechnungshof obliegenden *ex post*-Gebarungskontrolle führte.¹¹ Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass der Landesrechnungshof einzelne Teilprojekte eines größeren Vorhabens prüft.¹² Größere Vorhaben werden oftmals nicht durch einen einzigen Akt realisiert, sondern erstrecken sich häufig über längere Zeiträume und basieren auf einer Vielzahl von Verwaltungshandlungen. Jede dieser Verwaltungshandlungen, die zu einem Aufwand und einer nach außen tretenden Wirkung geführt haben, können Gegenstand

10 Vgl *Leitl-Staudinger*, Art 127c B-VG Rz 13; *Korinek*, Art 121 Abs 1 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et alii* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 25.

11 *Kahl*, Art 67 TLO, in: *Bußjäger/Gamper/Ranacher* (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 16 mwN; *Mayer*, Der Rechnungshof im Verfassungsgefüge, in: *Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft* (Hg), Controlling und Kontrolle (2011) 17 (23).

12 *Korinek*, Art 121 Abs 1 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et alii* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 25; *Kahl*, Art 67 TLO Rz 16 mwN; *Mayer*, Rechnungshof 23; *Brückner*, Finanzkontrolle durch die Landesrechnungshöfe – *ex post* und zeitnah, in: *Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft* (Hg), Controlling und Kontrolle (2011) 53 (58 ff).

der nachgängigen Rechnungshofkontrolle sein. Nach Auffassung des VfGH unterliegen aber auch bloß mittelbar vermögenswirksame Akte (zB Prognoseentscheidungen oder Investitionsplanungen) der Gebarungskontrolle.¹³

Die Gebarungsprüfungen sollen gemäß § 2 TirLRHG möglichst zeitnah erfolgen. Die Prüfungen können die Gebarung im Ganzen oder nur hinsichtlich sachlich oder zeitlich abgrenzbarer Teilbereiche erfassen; sie können auch nur stichprobenweise erfolgen, sofern dies ein verlässliches Bild der Gebarung ergibt.

A. Prüfungskompetenz

Art 67 Abs 4 TLO 1989 iVm § 1 TirLRHG regeln die Prüfungskompetenzen des Landesrechnungshofes Tirol. Eine Übertragung anderer als die in Art 67 Abs 4 TLO 1989 angeführten Aufgaben an den Landesrechnungshof Tirol darf nur durch das L-VG erfolgen.

Entstehen zwischen dem Landesrechnungshof Tirol und einem Rechtsträger Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Bestimmungen der Prüfungszuständigkeit, entscheidet hierüber gemäß Art 67 Abs 6 TLO 1989 auf Antrag der Tiroler Landesregierung oder des Landesrechnungshofes Tirol der VfGH. Gemäß Art 67 Abs 4 TLO 1989 iVm § 1 TirLRHG obliegen dem Landesrechnungshof Tirol:

- die Prüfung der Gebarung des Landes Tirol;
- die Prüfung der Gebarung der Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Landes Tirol allein oder gemeinsam mit Organen anderer Gebietskörperschaften oder von Gemeindeverbänden oder von Personen (Personengemeinschaften) verwaltet werden, die hierzu von Organen des Landes Tirol allein oder gemeinsam mit Organen anderer Gebietskörperschaften oder von Gemeindeverbänden bestellt werden;
- die Prüfung der Gebarung der Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen;
- die Prüfung der Gebarung der Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen einer Gemeinde mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen allein oder gemeinsam mit Organen anderer Gebietskörperschaften oder von Personen (Personengemeinschaften) verwaltet werden, die hierzu von Organen einer Gemeinde mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen allein

13 Vgl VfSlg 7944/1976.

oder gemeinsam mit Organen anderer Gebietskörperschaften bestellt werden;

- die Prüfung der Gebarung von Unternehmen, an denen das Land Tirol oder eine Gemeinde mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen allein oder gemeinsam mit anderen Rechtsträgern, die der Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes unterliegen, mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die das Land Tirol oder eine Gemeinde mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt; die Prüfungszuständigkeit erstreckt sich auch auf die Unternehmen jeder weiteren Stufe, bei denen diese Voraussetzungen vorliegen;
- die Prüfung der Gebarung sonstiger Unternehmen, soweit sie Landesvermögen treuhändig verwalten oder soweit das Land Tirol für sie eine Ausfallhaftung übernommen hat;
- die Prüfung der Gebarung von Unternehmen, die sich der Gebarungsprüfung durch das Land Tirol oder den Landesrechnungshof unterworfen haben, sofern die Gebarungsprüfung im öffentlichen Interesse gelegen und verhältnismäßig ist sowie
- die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der vom Land Tirol gewährten finanziellen Förderungen, sofern die Prüfung im öffentlichen Interesse gelegen und verhältnismäßig ist.

Ferner legen TLO 1989 und TirLRHG weitere Aufgaben des Landesrechnungshofes Tirol fest:

- Beurteilung der finanziellen Auswirkungen von selbstständigen Anträgen von Abgeordneten, von Anträgen von Ausschüssen oder von Regierungsvorlagen;
- Durchführung von Beweisaufnahmen und Erhebungen im Auftrag eines vom Tiroler Landtag eingesetzten Untersuchungsausschusses sowie
- Mitwirkung an der unionsrechtlichen Finanzkontrolle.

Im Folgenden werden jene Prüfungskompetenzen des Landesrechnungshofes Tirol erläutert, welche in den vergangenen zehn Jahren am häufigsten die Grundlagen von Initiativ- und Sonderprüfungen bildeten.

1. Prüfung der Gebarung des Landes Tirol

Nach Art 67 Abs 2 TLO 1989 obliegt dem Landesrechnungshof Tirol ua die Überprüfung der Gebarung des Landes Tirol.

Entsprechend einem Erkenntnis des VfGH (VfSlg 7944/1976) hat der Gesetzgeber die Gebarung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln (Tätigen von Ausgaben und Einnahmen, Verwalten von Vermögensbeständen) hinausgehendes Verhalten verstanden. Demnach umfasst Gebarung jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. Diese Begriffsdefinition legt fest, dass sich die Gebarungskontrolle auch auf solches Verhalten zu erstrecken hat, das für die Beurteilung der Gebarung entsprechend den Prüfungszielen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit maßgeblich ist.¹⁴ Dem Landesrechnungshof Tirol obliegt demnach die Prüfung der Gebarung der gesamten „Wirtschaftsführung“¹⁵ des Landes Tirol. Ausschlaggebend ist das Bestehen einer Verbindung zu den öffentlichen Mitteln des Landes Tirol.¹⁶

2. Prüfung der Gebarung der Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen

Die Prüfungsbefugnis zur Kontrolle von Gemeinden durch Landesrechnungshöfe war ursprünglich aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken hinsichtlich des Spannungsverhältnisses zur Gemeindeautonomie umstritten.¹⁷ Die bundesverfassungsrechtliche Grundlage zur Überprüfung von Gemeinden wurde für den Rechnungshof bereits 1929 geschaffen,¹⁸ für gleichartige Einrichtungen der Länder fehlte bis zu einer Novelle des Art 127c B-VG im Jahr 2011¹⁹ eine solche ausdrückliche bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung.²⁰

Die in Art 127c B-VG enthaltene bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigungen an die Landesverfassungsgesetzgebung sieht ua vor, dass ein Landesrechnungshof ermächtigt werden kann, Prüfungskompetenzen gemäß Art 127a Abs 1 bis 6 B-VG betreffend Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen einzurichten.

14 Vlg VfSlg 7944/1976.

15 VfSlg 7944/1976.

16 Vgl Kahl, Art 67, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassung (2020) 893 (908 f).

17 Vgl Kahl, Art 67 911.

18 BGBl 393/1929.

19 BGBl I 98/2010.

20 Vgl Bußjäger, Was ist ein Landesrechnungshof? ZfV 2011, 737 (738 f).

Der Tiroler Landtag machte dementsprechend von dieser Ermächtigung nach Art 127c Z 2 B-VG im Jahr 2013 Gebrauch und erweiterte im Rahmen einer Novellierung des Art 67 Abs 4 TLO 1989²¹ die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes Tirol, welche er in weiterer Folge auch auf einfachgesetzlicher Ebene (§ 1 TirLRHG²²) normierte. Die landesgesetzlichen Regelungen sehen nunmehr vor, dass der Landesrechnungshof Tirol die Gebarung von Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen sowie unter bestimmten Umständen deren Unternehmen, Stiftungen, Fonds und Anstalten überprüfen kann.

3. Prüfung der Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten

Die Prüfungsbefugnisse der Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten durch den Landesrechnungshof Tirol sind in Art 67 Abs 4 lit b und d TLO 1989 normiert. Der Landesrechnungshof Tirol kann demgemäß Stiftungen, Fonds und Anstalten, deren Verwaltung durch Organe des Landes Tirol bzw von Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen allein oder gemeinsam mit anderen Rechtsträgern erfolgt, prüfen. Stiftungen, Fonds und Anstalten müssen über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, um so der Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofes Tirol unterworfen zu sein. Besteht keine selbstständige Einrichtung, erfolgt die Gebarung über die jeweilige Gebietskörperschaft.

4. Prüfung der Gebarung von Unternehmen

Im Unterschied zum Landeskontrollamt, welches noch befugt war, Gebarungsprüfungen von Unternehmen mit 25%iger einschlägiger Beteiligung durchzuführen,²³ obliegt dem Landesrechnungshof Tirol gemäß Art 67 Abs 4 lit e TLO 1989 die Gebarungsprüfung von Unternehmen, an denen das Land Tirol oder eine Gemeinde mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen allein oder gemeinsam mit anderen Rechtsträgern, die der Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes Tirol unterliegen, mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die das Land Tirol oder eine Gemeinde mit weniger als 10.000 Einwohne-

21 Tir LGBI 147/2012.

22 Tir LGBI 20/2013.

23 Vgl Kahl, Art 67 914.

rInnen allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt. Unter dem Begriff Unternehmen ist nach der Judikatur des VfGH,²⁴ „eine in einer bestimmten Organisationsform in Erscheinung tretende wirtschaftliche Tätigkeit zu verstehen, die sich auf Vermögenswerte stützt und mit Einnahmen und Ausgaben verbunden ist“. Die Organisationsform, das Vorhandensein einer Rechtspersönlichkeit, Gewinnorientierung oder Erfordernisse für besondere Berechtigungen sind für den Unternehmensbegriff nicht maßgeblich.²⁵ Besitzt die Unternehmung keine eigene Rechtskörperschaft, so fällt die Gebarung gleichwie für Stiftungen, Fonds und Anstalten in den Bereich der jeweiligen Trägergebietskörperschaft.

Nach Art 67 Abs 4 lit e TLO 1989 ist der Landesrechnungshof Tirol befugt nicht nur Unternehmen erster Stufe (entsprechende Beteiligung des Landes Tirol oder einer Gemeinde mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen am Unternehmen), sondern auch jeder weiteren Stufe zu prüfen. Um der Gebarungsprüfung durch den Landesrechnungshof Tirol eines Unternehmens zweiter Stufe unterworfen zu sein, ist eine Beteiligung an diesem durch ein in die Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes Tirol fallendes Unternehmen erster Stufe erforderlich.

Die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes Tirol erstreckt sich gemäß Art 67 Abs 4 lit f TLO 1989 auch auf sonstige Unternehmen, „soweit sie Landesvermögen treuhändig verwalten oder soweit das Land Tirol für sie eine Ausfallhaftung übernommen hat.“

B. Ziele der Prüfungstätigkeit

Prüfen stellt einen Soll-Ist-Vergleich dar, wobei ein bestehender Zustand mit dem geforderten Zustand verglichen wird. Gemäß Art 68 Abs 1 TLO 1989 hat der Landesrechnungshof Tirol seine Prüfungstätigkeit dahingehend auszuüben, ob die Gebarung den Rechtsvorschriften entspricht, ziffernmäßig richtig sowie sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Diese Prüfungsziele stellen somit jene Kriterien dar, an denen der Landesrechnungshof Tirol die Gebarung im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit zu messen hat.²⁶

24 VfSlg 10.609/1985.

25 Vgl VfSlg 10.609/1985.

26 Vgl *Kroneder-Partisch*, Artikel 126b B-VG, in: Korinek/Holoubek et alii (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 31.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof Tirol gemäß § 2 TirLRHG „Möglichkeiten der Vermeidung oder Verminderung von Ausgaben oder der Erzielung oder Erhöhung von Einnahmen aufzuzeigen, auf die Ursachen festgestellter Mängel einzugehen und Vorschläge für die Beseitigung von Mängel zu erstatten“.

Im Folgenden werden die für die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes Tirol maßgeblichen gesetzlichen Prüfungsziele dargestellt:

Das Prüfungsziel „Übereinstimmung der Gebarung mit den Rechtsvorschriften (Rechtmäßigkeit)“ ist allgemein gehalten. Eine Beschränkung der Kontrolle auf die Einhaltung spezifischer Vorschriften, insbesondere auf die Einhaltung der Haushaltsvorschriften, ist nicht vorgesehen. „Folglich kommt der öffentlichen Finanzkontrolle eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle zu, die sich auf die Einhaltung des materiellen Rechts gleichermaßen wie auf die Einhaltung von Organisations- und Verfahrensvorschriften, auf Gesetze und Verordnungen gleichermaßen wie auf interne Regelungen (Verwaltungsverordnungen und Weisungen; bei Unternehmungen auch auf die unternehmensinternen Anordnungen) erstreckt.“²⁷

Der VfGH schloss in einem Erkenntnis (VfSlg 7944/1976) eine Überschneidung der Zuständigkeit des Rechnungshofes mit den Zuständigkeiten des VwGH und des VfGH auch in jenen Bereichen aus, in denen sich die Gebarungskontrolle auf die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften erstreckt. Ein Kompetenzkonflikt sei schon aus dem Grunde nicht gegeben, weil dem Rechnungshof keinerlei Eingriffsmöglichkeiten in die von ihm geprüften Vollziehungsbereiche zukommen, sondern er das Ergebnis seiner Überprüfungen lediglich in Berichten oder Mitteilungen niederzulegen hat (Art 126d, 127, 127a B-VG).²⁸

Weiters führte zum Prüfungsziel der Rechtmäßigkeit *Kahl* in seiner Kommentierung des Tiroler Landesverfassungsrechtes²⁹ Folgendes aus:

„Die Prüfung der Übereinstimmung mit bestehenden Rechtsvorschriften ist zunächst insofern inhaltlich etwas limitiert, als diese auf die Übereinstimmung der Gebarungsführung mit den für diese bestehenden Vorschriften bezogen ist. Die Frage der Rechtmäßigkeit sonstiger Verwaltungsakte ist nur insofern prüfungsrelevant, als dieser Gebarungsrelevanz hat, was angesichts der Weite des Gebarungsbegriffs allerdings

27 *Kroneder-Partisch*, Artikel 126b B-VG Rz 33.

28 VfSlg 7944/1976.

29 *Kahl*, Art 68, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), *Tiroler Landesverfassung* (2020) 925 (929).

häufig der Fall sein kann. Da es bei der Rechtmäßigkeitskontrolle also nicht nur um die Einhaltung des Haushaltsrechts geht, sondern materielles und formelleres Recht – grds sehr umfassend – davon erfasst sind, kann sich eine Konkurrenz zu den gerichtlichen Rechtsschutzeinrichtungen ergeben. [...] In der Praxis kann es für den LRH durchaus eine Herausforderung darstellen, die Grenze zur Tätigkeit der Rechtsschutzeinrichtungen – allenfalls durch eine Beschränkung auf eine Grobprüfung – richtig zu ziehen, zumal entsprechende ‚Kompetenzüberschreitungen‘ keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen. Auf Rechtswidrigkeiten (nur) hinzuweisen, ist dem LRH immer erlaubt.“

Die ziffernmäßige Richtigkeit bezieht sich auf die formale Prüfung des Rechenwerkes in zahlenmäßiger und rechnerischer Hinsicht. Diese stellt das Ergebnis der Einhaltung der Haushalts- und Buchführungsvorschriften dar und erweist sich damit als Teilbereich der Rechtmäßigkeitskontrolle.³⁰

Die Prüfungsziele der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit stellen auf ein optimales Verhältnis zwischen Mitteleinsatz (Input) und Leistungsergebnis (Output) im Verwaltungshandeln ab:³¹

Sparsamkeit ist die Realisierung einer vorgegebenen Aufgabe unter geringstmöglichem Mitteleinsatz. Dieses Prüfungsziel fokussiert das Minimalprinzip und fordert ein angemessenes Ausgabenverhalten, dh unnötige wirtschaftliche Belastungen sind zu vermeiden.

Wirtschaftlichkeit bezeichnet die Erzielung des bestmöglichen Erfolges mit geringstmöglichem Ressourceneinsatz. Die Wirtschaftswissenschaften erörtern das Wirtschaftlichkeitsprinzip mit Hilfe von zwei Betrachtungsweisen: dem Maximalprinzip, wonach mit gegebenen Mitteln ein größtmöglicher Erfolg zu erreichen ist; und dem Minimalprinzip, wonach ein gegebenes Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu realisieren ist.

Die Zweckmäßigkeit benennt die Eignung von Maßnahmen zur Zielverwirklichung. Entsprechend diesem Prüfungsziel sind die gestellten Aufgaben mit den am besten geeigneten Mitteln, Methoden und Verfahren zu verwirklichen.

Gemäß Art 7 Abs 6 TLO 1989 ist bei der Besorgung der Aufgaben des Landes Tirol nach den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit, Sparsamkeit,

30 Vgl *Kroneder-Partisch*, Artikel 126b B-VG Rz 32.

31 *Kroneder-Partisch*, Artikel 126b B-VG Rz 34; *INTOSAI*, ISSAI 3000 – Grundsätze für die Wirtschaftlichkeitsprüfung (2019), abrufbar unter <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/> (03.07.2024).

Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit vorzugehen sowie eine nachhaltige Entwicklung im Sinn einer ausgewogenen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen anzustreben. Die angewandten Mittel müssen den Zielen angemessen sein. Damit verankert die TLO 1989 ein umfassendes Wirtschaftlichkeitsgebot im Verfassungsrang und legt das Effizienzgebot als Rechtsgebot fest. Folglich stellen die Ziele der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes Tirol Maximen des Handelns der Landesverwaltung dar, zu deren Einhaltung auch die kontrollunterworfenen Stellen verpflichtet sind.³²

Die Prüfung durch den Landesrechnungshof Tirol umfasst gemäß Art 68 Abs 2 TLO 1989 nicht die für die Gebarung maßgebenden Beschlüsse des Tiroler Landtages. Daraus resultiert ein Kontrollverbot für Beschlüsse der Gesetzgebungsorgane. Folglich kommt dem Landesrechnungshof Tirol die Kontrolle von Akten der Gesetzgebung nicht zu. Eine solche Kontrolle wäre mit der Stellung des Landesrechnungshofes Tirol als Organ der gesetzgebenden Körperschaft des Tiroler Landtages nicht vereinbar. Eine Überprüfung des Gesetzgebungsorganes würde zum systemwidrigen Ergebnis führen, da sich der Tiroler Landtag als Kontrollierender schlussendlich selbst überprüft.³³

C. Arten der Beauftragung

Der Landesrechnungshof Tirol kann Prüfungen auf eigene Initiative (Initiativprüfungen) sowie auf Verlangen des Tiroler Landtages oder der Tiroler Landesregierung (Sonderprüfungen) durchführen. Darüber hinaus bestehen gesetzliche Prüfaufträge hinsichtlich des Rechnungsabschlusses des Landes Tirol und der risikoaversen Finanzgebarung.

Die Anordnung von Initiativprüfungen erfolgt durch die Direktorin/den Direktor basierend auf einem Prüfplan. Dieser stellt eine Übersicht über die im nächstfolgenden Kalenderjahr geplanten Initiativprüfungen dar. Gemäß § 3 TirLRHG hat die Direktorin/der Direktor bis 15. November eines jeden Jahres der Landtagspräsidentin/dem Landtagspräsidenten den Prüfplan für das Folgejahr zur Kenntnis zu bringen. Zur Vermeidung von Doppelprüfungen hat die Direktorin/der Direktor des Landesrechnungshofes Tirol die Prüfungstätigkeit mit jener des Rechnungshofes Österreich,

32 Vgl. *Kroneder-Partisch*, Artikel 126b B-VG Rz 36.

33 Vgl. *Kroneder-Partisch*, Artikel 126b B-VG Rz 8.

des Landes Tirol hinsichtlich der Gebarung der Gemeinden und anderer Kontrolleinrichtungen mit vergleichbaren Prüfaufgaben abzustimmen. Der Landesrechnungshof Tirol kann bei der Durchführung seiner Prüfungstätigkeit mit anderen Kontrolleinrichtungen zusammenarbeiten und mit diesen einen gemeinsamen Bericht erstellen.

Gemäß Art 68 Abs 3 TLO 1989 iVm § 3 Abs 3 TirLRHG dürfen Sonderprüfungen ausschließlich für den Bereich des Landes Tirol erteilt werden. Der Landesrechnungshof Tirol hat eine Sonderprüfung durchzuführen, wenn dies

- a) der Tiroler Landtag oder
- b) der Finanzkontrollausschuss beschließt,
- c) wenigstens ein Drittel der Abgeordneten des Tiroler Landtages verlangt,
- d) wenigstens ein Viertel der Abgeordneten des Tiroler Landtages verlangt, sofern diese Abgeordneten Wählergruppen angehören, die nicht in der Tiroler Landesregierung vertreten sind (höchstens zweimal in einem Jahr zulässig) oder
- e) die Tiroler Landesregierung verlangt und der Finanzkontrollausschuss dem zustimmt.

Gemäß § 7 Abs 6 TirLRHG hat der Landesrechnungshof Tirol zu dem von der Tiroler Landesregierung dem Tiroler Landtag vorgelegten Rechnungsabschluss innerhalb einer angemessenen, zwei Monate nicht übersteigenden Frist, einen Bericht zu erstatten. Darin ist jedenfalls dazu Stellung zu nehmen, ob die Abwicklung der Gebarung im abgelaufenen Jahr im Einklang mit dem Voranschlag sowie den dazu erteilten Vollmachten, Zustimmungungen und sonstigen voranschlagswirksamen Beschlüssen des Tiroler Landtages erfolgt ist.

Die Thematik „risikoaverse Finanzgebarung“ erhielt in Österreich infolge von Spekulationsverlusten in einigen Bundesländern insbesondere im Jahr 2013 erhöhte Aufmerksamkeit. Aufgrund eines fehlenden, bundesweit geltenden Spekulationsverbotes schufen die Länder eigene landesgesetzliche Regelungen mit dem Ziel, die Finanzgebarung risikoavers auszurichten.

Der Tiroler Landtag beschloss am 06.11.2013 das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol.³⁴ Das Gesetz trat mit

³⁴ Gesetz vom 6. November 2013 über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, Tir LGBI 157/2013.

01.01.2014 in Kraft und regelt die risikoaverse Finanzgebarung, insbesondere bei der Aufnahme von Verbindlichkeiten und bei der Veranlagung öffentlicher Mittel.³⁵ Ziel des Gesetzes ist es, Risiken im Zuge der Finanzgebarung öffentlicher Rechtsträger bereits im Vorfeld auszuschließen und die Finanzgebarung risikoavers auszurichten. Das Gesetz regelt dazu den Umgang mit Finanzgeschäften und verbietet ausdrücklich die Spekulation mit Steuergeldern.

Neben Vorschriften über zulässige und nicht zulässige Finanzgeschäfte enthält das Gesetz Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorgaben. Hinsichtlich bestimmter Rechtsträger ist eine ausdrückliche Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes Tirol (im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach Art 67 Abs 4 lit a und b TLO 1989) normiert. Für die Durchführung der Prüfung des Landesrechnungshofes Tirol sowie für den über das Ergebnis dieser Prüfung zu erstellenden Bericht und dessen weitere Behandlung gelten die betreffenden Bestimmungen des TirLRHG.³⁶ Grundlage für die Prüfung des Landesrechnungshofes Tirol sind Berichte, welche die dem Gesetz unterliegenden Rechtsträger jährlich über bestimmte Finanzgeschäfte zu erstellen und dem Landesrechnungshof Tirol bis zum 31.05. des Folgejahres zu übermitteln haben.³⁷

D. Informationsrechte, Datenschutz & Verschwiegenheit

Gemäß § 5 TirLRHG ist der Landesrechnungshof Tirol befugt, mit geprüften Stellen unmittelbar zu verkehren und Einsicht in sämtliche Unterlagen zu nehmen. Die geprüften Stellen sind verpflichtet, alle relevanten Informationen im Zusammenhang der dem Landesrechnungshof Tirol obliegenden Prüfungstätigkeit zur Verfügung zu stellen. Gleichermaßen hat der Landesrechnungshof Tirol nach § 6 TirLRHG entsprechende Maßnahmen zur Wahrung des Datenschutzes und zum Schutz sonstiger berechtigter Geheimhaltungsinteressen in den von ihm zu veröffentlichenden Berichten zu treffen. Evident ist demnach das bestehende Spannungsverhältnis

35 Gesetz vom 6. November 2013 über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, Tir LGBI 157/2013.

36 Tir LGBI 18/2003 igF.

37 *Landesrechnungshof Tirol*, Risikoaverse Finanzgebarung für das Jahr 2022, 2023, abrufbar unter https://www.tirol.gv.at/fileadmin/landtag/landesrechnungshof/downloads/berichte/2023/Risikoaverse_Finanzgebarung_2022.pdf (03.07.2024).

zwischen Gebärungskontrolle und Schutz von personenbezogenen Daten sowie Geheimhaltungsinteressen.

Entsprechend dem in Art 1 DSGVO³⁸ normierten „Grundrecht auf Datenschutz“ hat jede/r, insbesondere auch im Hinblick auf die Achtung seines/ihrer Privat- und Familienlebens, Anspruch auf Geheimhaltung der ihn/sie betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Das Bestehen eines solchen Interesses ist ausgeschlossen, wenn Daten infolge ihrer allgemeinen Verfügbarkeit oder wegen ihrer mangelnden Rückführbarkeit auf den/die Betroffene/n einem Geheimhaltungsanspruch nicht zugänglich sind.

Nach den Begriffsbestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)³⁹ sind „personenbezogene Daten“ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann.⁴⁰

Zur Frage des Spannungsverhältnisses zwischen Datenschutz und Gebärungskontrolle verweist der Landesrechnungshof Tirol auf *Kahl* und seiner Kommentierung des Tiroler Landesverfassungsrechtes:⁴¹

„Vielmehr kommt stets eine Interessenabwägung zur Anwendung, die auf den jeweils konkreten Einzelfall abzustellen hat. Dabei ist auch bedeutend, auf welcher Ebene das Spannungsverhältnis [zwischen den Prüfungen des Landesrechnungshofes samt den Berichts- und Veröffentlichungspflichten und den einfachgesetzlichen und grundrechtlichen Be-

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

39 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl 2016 L 119/1 ff.

40 *Landesrechnungshof Tirol*, Sonderprüfung – Erholungsurlaub für einen Beamten im Tiroler Landesdienst, 2023, abrufbar unter https://www.tirol.gv.at/fileadmin/landtag/landesrechnungshof/downloads/berichte/2023/Sonderpruefung_-_Erholungsurlaub_fuer_einen_Beamten_im_Tiroler_Landesdienst.pdf (03.07.2024).

41 *Kahl*, Art 69, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), *Tiroler Landesverfassung* (2020) 937 (946).

stimmungen über den Schutz personenbezogener Daten und sonstiger Geheimhaltungsinteressen] besteht. Dieses lässt sich drei Ebenen bzw. Phasen zuordnen: der Ebene der Prüfung, der Ebene zwischen (L-)RH und Parlament sowie der Ebene der Berichterstattung an die Öffentlichkeit.

Auf der ersten Ebene ist der Geheimnisschutz dabei auf ein Minimum reduziert, sodass die geprüfte Stelle dem LRH in aller Regel Einschau in sämtliche Unterlagen zu gewähren und sämtliche Auskünfte zu erteilen habe. Ausgenommen können hier nur Informationen sein, die für die Prüfung unter keinen Umständen relevant sein können. Daraus ergibt sich aber natürlich keine umfassende Berichtspflicht an die Allgemeinheit“.

Der Landesrechnungshof Tirol ist bis zur Veröffentlichung eines Berichtes zu einer ausdrücklichen Verschwiegenheit verpflichtet. Neben den verfassungsrechtlichen und dienstrechtlichen Bestimmungen über die Amtsverschwiegenheit normiert § 6 Abs 1 TirLRHG die Verschwiegenheitsverpflichtung. So hat die Direktorin/der Direktor des Landesrechnungshofes Tirol innerhalb ihres/seines Verantwortungsbereichs „durch geeignete Vorkehrungen dafür zu sorgen, dass sowohl über einzelne im Rahmen der Tätigkeit des Landrechnungshofes Tirol bekannt gewordene Tatsachen als auch über die Ergebnisse seiner Prüfungstätigkeit bis zum Abschluss der Behandlung im Finanzkontrollausschuss strengste Verschwiegenheit gewahrt wird. Dies gilt nicht im Verhältnis zur geprüften Dienststelle, zum geprüften Unternehmen oder zur geprüften sonstigen Einrichtung“.

Hinsichtlich der Berichterstattung an die Öffentlichkeit normiert § 6 Abs 2 TirLRHG, dass in den Berichten des Landesrechnungshofes Tirol, die veröffentlicht werden, geeignete Vorkehrungen zur Wahrung des Datenschutzes und zum Schutz sonstiger berechtigter Geheimhaltungsinteressen zu treffen sind.

E. Prüfberichte

Der Landesrechnungshof Tirol dokumentiert seine Prüfungstätigkeit mit seinen Prüfberichten. Er ist auch zur Veröffentlichung seiner Berichte gemäß § 7 TirLRHG verpflichtet.

Bevor ein aus dem Bereich des Landes Tirol betreffender Prüfbericht dem Tiroler Landtag vorgelegt wird, hat der Landesrechnungshof Tirol nach § 7 TirLRHG das vorläufige Ergebnis seiner Prüfungstätigkeit der

Tiroler Landesregierung zu übersenden. Diese kann hierzu innerhalb von zwei Monaten eine Äußerung erstatten. Nach Ablauf der Stellungnahmefrist ist der Landesrechnungshof Tirol dazu berufen, erhaltene Äußerungen zu seinen Erwägungen im Prüfbericht einzuarbeiten. Der Landesrechnungshof Tirol hat den Bericht über Prüfungen aus dem Bereich des Landes Tirol der Landtagspräsidentin/dem Landtagspräsidenten zur weiteren Behandlung im Tiroler Landtag und der Tiroler Landesregierung, den Klubs und der geprüften Stelle zu übermitteln sowie nach dem Abschluss der Behandlung im Finanzkontrollausschuss auf seiner Internetseite zu veröffentlichen.

Enthält der Bericht Empfehlungen an die Tiroler Landesregierung, hat diese gemäß Art 69 Abs 4 TLO 1989 innerhalb von zwölf Monaten nach der Behandlung des Berichtes im Tiroler Landtag diesem über die aufgrund des Prüfungsergebnisses getroffenen Maßnahmen zu berichten. In diesem Bericht hat die Tiroler Landesregierung gegebenenfalls darzulegen, warum den Empfehlungen nicht Rechnung getragen worden ist.

Das im Bereich der Gemeinden vorläufige Ergebnis seiner Überprüfung hat der Landesrechnungshof Tirol gemäß Art 69 Abs 5 TLO 1989 an die Bürgermeisterin/den Bürgermeister der betroffenen Gemeinde zu übermitteln. Sie/Er kann eine Äußerung innerhalb von drei Monaten abgeben. Darin sind die basierend auf den Prüfergebnissen des Landesrechnungshofes Tirol bereits getroffenen Maßnahmen darzulegen. Hat die Bürgermeisterin/der Bürgermeister fristgerecht eine Äußerung erstattet, hat der Landesrechnungshof Tirol diese in seinen Erkenntnissen miteinzubeziehen und in seinem Bericht einzuarbeiten. Das Ergebnis der Gebarungsprüfungen im Bereich der Gemeinden hat der Landesrechnungshof Tirol mit den allenfalls abgegebenen Äußerungen der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters dem Gemeinderat und der Tiroler Landesregierung vorzulegen. Die Veröffentlichung des Berichts erfolgt nach Vorlage an den Gemeinderat.

Das Verfahren zur Stellungnahme als auch deren Einarbeitung in den Prüfbericht zu den festgestellten Erkenntnissen durch den Landesrechnungshof Tirol steht im Einklang mit den internationalen Prüfungsstandards der öffentlichen Finanzkontrolle (ISSAI). Auch sie sehen vor, der geprüften Stelle die Möglichkeit zu geben, Stellung auf die durch die Prüfung festgestellten Mängel und vorgebrachten Empfehlungen zu beziehen.

Die von der geprüften Stelle getätigten Äußerungen sind auch gemäß ISSAI im Prüfbericht einzuarbeiten.⁴²

IV. Schlussbemerkung

Das Bestehen einer öffentlichen Finanzkontrolleinrichtung über 250 Jahre bestätigt: „Kontrolle schafft den erforderlichen Überblick über die Finanzen und Schulden.“ Kontrolle ist ein Eckpfeiler der Demokratie – sie fördert Transparenz, erhöht die Pflicht zur Rechenschaft, vermittelt solide Zahlen und Fakten, stärkt Vertrauen in staatliches Handeln und staatliche Finanzen und trägt zum wirtschaftlichen Einsatz von Mitteln bei.⁴³

Durch die Veränderung und Weiterentwicklung staatlichen Handels werden Staat und Verwaltung mit wachsenden Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger konfrontiert. So wird die Arbeit der öffentlichen Finanzkontrolle immer bedeutender, insbesondere um die Weiterentwicklung staatlichen Handels zu unterstützen und voranzutreiben sowie die Transparenz zu stärken. Der Schutz der Identität einer unabhängigen öffentlichen Finanzkontrolle ist dabei maßgeblich, sodass Vertrauen, Objektivität und Aussagekraft der Prüfungsarbeit gewährleistet werden kann.

Für den Landesrechnungshof Tirol und seiner Prüfungsarbeit lassen sich zusammenfassend folgende zentrale Aspekte festhalten:

- Die Länder dürfen im Rahmen der relativen Verfassungsautonomie für ihren Gebarungsbereich ihre eigenen Landesrechnungshöfe einrichten. Diese sind mit Prüfungskompetenzen gleichartig zu jenen Kompetenzen des Rechnungshofes Österreich auszustatten.⁴⁴
- Der Landesrechnungshof Tirol ist ein Kontrollorgan des Tiroler Landtages. Die TLO 1989 und das TirLRHG legen die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit des Landesrechnungshofes Tirol fest und statten diesen mit den erforderlichen Prüfungskompetenzen aus.
- Nach Art 67 Abs 2 TLO 1989 iVm §1 Abs 1 TirLRHG obliegt dem Landesrechnungshof Tirol ua die Überprüfung der Gebarung des Landes Tirol, von Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen so-

42 INTOSAI, ISSAI 3000 – Grundsätze für die Wirtschaftlichkeitsprüfung, 2019, abrufbar unter <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/> (03.07.2024).

43 Moser, Kontrolle 3 f.

44 Vgl Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle 3.

wie anderer Rechtsträger. Entsprechend einem Erkenntnis des VfGH (VfSlg 7944/1976) umfasst Gebarung jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen hat. Dem Landesrechnungshof Tirol obliegt demnach die Prüfung der Gebarung der gesamten „Wirtschaftsführung“⁴⁵ innerhalb seiner Prüfungskompetenzen.

- Gemäß Art 68 Abs 1 TLO 1989 hat der Landesrechnungshof Tirol seine Prüfungstätigkeit dahingehend auszuüben, ob die Gebarung den Rechtsvorschriften entspricht, ziffernmäßig richtig sowie sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Diese Prüfungsziele stellen jene Kriterien dar, an denen der Landesrechnungshof Tirol die Gebarung im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit zu messen hat.⁴⁶
- Der Landesrechnungshof Tirol kann Prüfungen auf eigene Initiative (Initiativprüfungen) sowie auf Verlangen des Tiroler Landtages oder der Tiroler Landesregierung (Sonderprüfungen) durchführen. Darüber hinaus bestehen gesetzliche Prüfaufträge hinsichtlich des Rechnungsabschlusses des Landes Tirol und der risikoaversen Finanzgebarung.
- Der Landesrechnungshof Tirol hat über das Ergebnis seiner Prüfungsarbeit einen Bericht zu verfassen und diesen gemäß Art 69 TLO 1989 iVm § 7 TirLRHG der Tiroler Landesregierung bzw der betroffenen Bürgermeisterin/dem Bürgermeister zur Stellungnahme und in weiterer Folge dem Tiroler Landtag bzw dem betroffenen Gemeinderat zur Behandlung und Kenntnisnahme vorzulegen.
- Gemäß § 5 TirLRHG ist der Landesrechnungshof Tirol befugt, von der geprüften Stelle unmittelbar alle relevanten Informationen iZm der dem Landesrechnungshof Tirol obliegenden Prüfungszuständigkeit zu verlangen. Dabei reduziert sich der Geheimnisschutz auf ein Minimum, sodass die geprüfte Stelle dem Landesrechnungshof Tirol in aller Regel Einschau in sämtliche prüfungsrelevante Unterlagen zu gewähren und sämtliche Auskünfte zu erteilen hat.⁴⁷ Gleichermäßen hat der Landesrechnungshof Tirol nach § 6 TirLRHG entsprechende Maßnahmen zur Wahrung des Datenschutzes und zum Schutz sonstiger berechtigter Geheimhaltungsinteressen in den zu veröffentlichenden Berichten des Landesrechnungshofes Tirol zu treffen.

45 VfSlg 7944/1976.

46 Vgl *Kroneder-Partisch*, Artikel 126b B-VG Rz 31.

47 Vgl *Kahl*, Art 69 946.

II. Aufgabenwahrnehmung des italienischen Rechnungshofes und der Staatsanwaltschaft

Das Haftungs- und das Rechnungslegungsverfahren des italienischen Rechnungshofs¹

Andrea Lupi

I. Einleitende Bemerkungen

Das Thema des vorliegenden Beitrags deckt sich mit der Geschichte des italienischen Rechnungshofs (im Folgenden: Rechnungshof) und mit der Geschichte Italiens. Der Rechnungshof hat die Monarchie der *Savoyer-Dynastie*, die faschistische Diktatur, die Schrecken und Verwüstungen des Zweiten Weltkriegs und die Italienische Republik durchlaufen, die ihn nach einer langen Debatte in der Verfassungsgebenden Versammlung mit keineswegs vorgezeichnetem Ausgang als Sondergerichtsbarkeit beibehalten hat. Der Rechnungshof ist nun sowohl ein Hilfsorgan der Regierung, das gemäß Art 100 Abs 2 italienische Verfassung (Verf) eine neutrale und unparteiische präventive Kontrolle der Rechtmäßigkeit über die Regierungshandlungen und eine nachprüfende Kontrolle der Finanzgebarung des Staates (und der vom Staat geförderten Körperschaften) ausübt als auch ein Gericht mit der Zuständigkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens und der anderen durch das Gesetz bezeichneten Sachgebiete laut Art 103 Abs 2 Verf.

Der Rechnungshof war das erste Gericht im vereinigten Italien. Er wurde auf Veranlassung von *Cavour*² eingerichtet, der – wie auf unserer institutionellen Website nachzulesen – fest an die „absolute Notwendigkeit, die Vorab- und Nachkontrolle bei einem unabsetzbaren Gerichtsorgan anzusiedeln“³ glaubte. Er erlebte jedoch die Verabschiedung des entsprechenden

-
- 1 Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von *Philipp Rossi* und *Esther Happacher* übersetzt.
 - 2 AdÜ: *Camillo Benso Graf von Cavour* (1810-1861) war Ministerpräsident des Königreichs Sardinien und später Ministerpräsident des Königreichs Italien und spielte im Einigungsprozess Italiens eine maßgebliche Rolle.
 - 3 Der italienische Originaltext lautet: „Assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile“.

Gesetzes Nr 800 vom 14.08.1862⁴ nicht mehr, weil er ein Jahr zuvor gestorben war, als die Einigung Italiens gerade verkündet worden war.

In jenem Gesetz war das Haftungsverfahren noch nicht vorgesehen, jedoch bereits das Rechnungslegungsverfahren. Art 33 Gesetz Nr 80/1862 sah nämlich vor, dass „der Rechnungshof über Rechtsprechungsbefugnis im Bereich der Rechnungslegung der Schatzmeister, Einnehmer, Kassierer und Rechnungsführer, die mit der Einhebung, Auszahlung, Aufbewahrung und Verwaltung öffentlicher Gelder oder der Verwahrung von Wertgegenständen und Gütern im Eigentum des Staates beauftragt sind“ verfügt.⁵ Das Verfahren unterschied sich nicht wesentlich vom heutigen Verfahren.

II. Das Haftungsverfahren

A. Vorbemerkung

Vorausgeschickt, dass der Umfang des vorliegenden Beitrags eine umfassende Darstellung des Haftungs- und Rechnungslegungsverfahrens nicht zulässt, sollen einige Überlegungen zu wesentlichen Begriffen angestellt werden.

Im Italienischen wird das Haftungsverfahren als *giudizio di responsabilità* bezeichnet, wobei *responsabilità* „Verantwortung“ bedeutet. Der Verantwortliche ist folglich derjenige, der im Mittelpunkt des Verfahrens steht. Vom lateinischen *respondere* abgeleitet, ist es derjenige, der antwortet, der widerspricht, womit vor allem ein verfahrensmäßiger Aspekt angesprochen ist. Im Lateinischen handelt es sich auch um die dritte Person Plural des defektiven Verbs *verare*, was so viel bedeutet wie „die Wahrheit sagen“, was das Eingeständnis der Verantwortung bzw die Notwendigkeit für den Verantwortlichen, die Wahrheit zu sagen und damit den inhaltlichen Aspekt betrifft.

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

5 Der Originaltext lautet: „La Corte dei conti giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesoreri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato“.

B. Merkmale der verwaltungsrechtlichen Haftung

2016 wurde fast 70 Jahre nach dem Inkrafttreten der republikanischen Verfassung und damit der Artikel, die sich mit dem Rechnungshof befassen, insbesondere dem bereits erwähnten Art 103 Verf, mit dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr 174 vom 26.08.2016⁶ die Prozessordnung des Rechnungshofes verabschiedet.

Es handelt sich um ein überwiegend verfahrensbezogenes Gesetzesbuch, ausgenommen vielleicht die ersten beiden Artikel, die sich mit dem Bereich und der Wirksamkeit der Gerichtsbarkeit befassen.

Die materiellen Vorschriften zum Rechnungshof und seinen Zuständigkeiten sind hingegen im Gesetz Nr 20 vom 14.01.1994⁷ enthalten.

Art 1 Gesetz Nr 20/1994 führt die Merkmale der Haftung auf:

- Sie ist persönlich, beschränkt auf vorsätzliche und grob fahrlässige Handlungen und Ermessensentscheidungen sind in der Sache unanfechtbar.
- Sie kann auf die Erben nur bei ungerechtfertigter Bereicherung des Rechtsvorgängers und daraus folgender ungerechtfertigter Bereicherung der Erben selbst übertragen werden.
- Sie weist eine fünfjährige Verjährungsfrist auf, die mit dem Tag beginnt, an dem die schädigende Handlung eingetreten ist, oder bei vorsätzlicher Verheimlichung des Schadens mit dem Tag der Entdeckung. Ist die Verjährung für den Schadenersatzanspruch aufgrund der unterlassenen oder verspäteten Anzeige des Ereignisses eingetreten, so haften die Personen, die die Anzeige unterlassen oder verzögert haben, für den Schaden zum Nachteil der öffentlichen Hand. In diesen Fällen kann die Klage innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Verjährungsfrist erhoben werden.

Die Bestimmung enthält auch spezifische Ausnahmen in Bezug auf das Vorliegen des subjektiven Elements und insbesondere in Bezug auf das vorsätzliche Fehlverhalten. Um letzteres zu belegen, ist der Nachweis der Vorsätzlichkeit der schädigenden Handlung erforderlich. Im Bereich der Fahrlässigkeit ist eine grobe Fahrlässigkeit ausgeschlossen, wenn die schä-

6 Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, Ord Beiblatt Nr 41 zum GA Nr 209 vom 07.09.2016.

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

digende Handlung auf den Erlass eines Aktes zurückzuführen ist, der während der *ex ante*-Kontrolle der Rechtmäßigkeit mit Sichtvermerk versehen und registriert worden war, freilich nur hinsichtlich der Elemente, die in der Ausübung der Kontrolle berücksichtigt wurden. Die grobe Fahrlässigkeit und jegliche sich daraus ergebende Haftung sind jedenfalls gänzlich ausgeschlossen, wenn die schädigende Handlung auf Dekrete zurückzuführen ist, die die vorzeitige Beendigung von auf Autobahnkonzessionen beruhenden Verhältnissen, aus welchem Grund auch immer, festlegen. Bedingung für diesen Ausschluss ist, dass die genannten Dekrete vom Rechnungshof im Rahmen der Präventivkontrolle der Rechtmäßigkeit auf Antrag der verfahrensführenden Verwaltung mit dem Sichtvermerk versehen und registriert wurden.

Die Bestimmung nennt auch objektive und subjektive Umstände, oder besser gesagt, Bewertungen, die der Richter vorzunehmen hat, um die Haftung gegebenenfalls zu begrenzen oder um den Schaden neu zu bestimmen.

Zunächst muss der Rechnungshof unbeschadet seiner Herabsetzungsbefugnis⁸ die Vorteile berücksichtigen, die die Verwaltung, der die Bediensteten angehören, oder eine andere Verwaltung oder die Allgemeinheit als Folge des Verhaltens der Verwalter oder der öffentlichen Bediensteten, die dem Haftungsverfahren unterliegen, in jedem Fall erlangt hat.

Bei Beschlüssen von Kollegialorganen haften zudem ausschließlich diejenigen, die für die Annahme des entsprechenden Beschlusses gestimmt haben. Bei Handlungen, die in den Zuständigkeitsbereich technischer Ämter oder von Verwaltungsämtern fallen, erstreckt sich die Haftung nicht auf die Organwalter politischer Organe, die diese in gutem Glauben gebilligt bzw ihre Ausführung genehmigt oder zugelassen haben.

Außerdem gibt es eine durch das Anti-Korruptionsgesetz Nr 190 vom 06.11.2012⁹ in das Gesetz Nr 40/1994 eingefügte Bestimmung,¹⁰ die vorsieht, dass vorbehaltlich eines etwaigen Gegenbeweises der Schaden für das Ansehen der öffentlichen Verwaltung, der sich aus der Begehung einer mit rechtskräftigem Urteil festgestellten Straftat gegen dieselbe öffentliche Verwaltung ergibt, in Höhe des doppelten Geldbetrags oder des Vermögenswertes anderer Vorteile, die die Mitarbeiterin bzw der Mitarbeiter unrechtmäßig erhalten hat, festgelegt ist.

8 AdÜ: Die Herabsetzungsbefugnis betrifft die Möglichkeit des Rechnungshofs, nach Feststellung der Verantwortlichkeit den Schaden ganz oder nur teilweise anzulasten.

9 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.

10 Art 1-sexies Gesetz Nr 40/1994, eingefügt durch Art 1 Abs 62 Gesetz Nr 190/2019.

Die wichtigste Bestimmung ist mE jedoch Art 1 Abs 4 Gesetz Nr 20/1994, wonach „der Rechnungshof über die verwaltungsrechtliche Haftung von Beamten und Bediensteten auch dann entscheidet, wenn der Schaden anderen Verwaltungen oder öffentlichen Einrichtungen als denen, denen diese angehören, durch Handlungen entstanden ist, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begangen wurden“.¹¹

Bis 1994 enthielten Art 18 ff DPR Nr 3 vom 10.01.1957¹² (Einheitstext der Bestimmungen über die Ordnung der Staatsbediensteten) die Regelung der Haftung, zumindest in Bezug auf die Staatsbediensteten. Die Bediensteten der örtlichen Körperschaften waren lange Zeit von der Gerichtsbarkeit des Rechnungshofes ausgeschlossen und die Verfassungsbestimmungen über die Regionen wurden erst Anfang der 1970er-Jahre umgesetzt.

In diesen Bestimmungen wurde eine Haftung vertraglicher Art verankert, die auf dem Arbeitsverhältnis des Arbeitnehmers mit der geschädigten Verwaltung beruht. So sieht etwa Art 18 DPR Nr 3/1957 vor, dass „der Bedienstete der staatlichen Verwaltungen, einschließlich derjenigen mit eigenständiger Ordnung, verpflichtet ist, den Verwaltungen den Schaden zu ersetzen, der diesen durch die Verletzung von Dienstpflichten entstehen“.¹³ Art 19 DPR Nr 3/1957 sieht vor, dass der Bedienstete der Rechtsprechung des Rechnungshofs in der in den einschlägigen Gesetzen vorgesehenen Weise unterliegt. Es wurde also auf Art 1218 ZGB (der die Haftung des Schuldners regelt) verwiesen, in dem es heißt: „Der Schuldner, der die geschuldete Leistung nicht gehörig erbringt, ist zum Schadenersatz verpflichtet, wenn er nicht beweist, dass die Nichterfüllung oder die Verspätung durch Unmöglichkeit der Leistung verursacht worden ist, die auf einen von ihm nicht zu vertretenden Grund zurückgeht“.¹⁴ Die Verjährungsfrist für diese Art der Haftung beträgt zehn Jahre.

11 Der Originaltext lautet: „La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge“.

12 Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n.3, Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, Ord Beiblatt Nr 2 zum GA Nr 22 vom 25.01.1957.

13 Der Originaltext lautet: „L'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio“.

14 Der Originaltext lautet: „Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo

C. Die Änderungen durch das Gesetz Nr 20/1994

Art 1 Abs 4 Gesetz Nr 20/1994 hat das Wesen der verwaltungsrechtlichen Haftung grundlegend verändert. Mit der Möglichkeit, auch für Schäden haftbar gemacht zu werden, die anderen öffentlichen Verwaltungen als derjenigen, der man angehört, zugefügt wurden, ist die wesentliche Voraussetzung eines „vertraglichen“ Arbeitsverhältnisses für eine Haftungsklage durch den Staatsanwalt am Rechnungshof endgültig weggefallen.

Es ist jedoch erforderlich, dass ein Dienstverhältnis iWv zwischen dem Schädiger und der geschädigten Verwaltung besteht. Die Rechtsprechung des Kassationsgerichtshofs, der in unserem System die maßgebliche Instanz für die Rechtsprechung ist, hat mehrfach bekräftigt, dass „im Bereich der Haftung für Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand das Bestehen einer funktionalen Beziehung zwischen dem Verursacher der rechtswidrigen Handlung, die einen Vermögensschaden verursacht hat, und der öffentlichen Körperschaft, die den Schaden erlitten hat, als Voraussetzung für die Formulierung eines Vorwurfs der Verwaltungshaftung nicht nur dann erkennbar ist, wenn zwischen den beiden Subjekten ein Arbeitsverhältnis im engeren und eigentlichen Sinne besteht, sondern auch dann, wenn ein Dienstverhältnis im weiteren Sinne vorliegt, d.h. wenn die verantwortliche Person in die Lage versetzt wird, aktiv an der Verwaltungstätigkeit der handelnden öffentlichen Körperschaft mitzuwirken“.¹⁵

Daher ist die Bezugsnorm nicht mehr Art 1218 ZGB, sondern Art 2043 ZGB („Schadenersatz wegen einer unerlaubten Handlung“), der die Generalklausel für die außervertragliche Haftung darstellt. Die Bestimmung besagt, dass „jedwede vorsätzliche oder fahrlässige Handlung, die einem anderen einen rechtswidrigen Schaden zufügt, denjenigen verpflich-

è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile“.

- 15 Kassationsgerichtshof, Vereinigte Zivilsektionen Nr 6022/2016. Der Originaltext lautet: „In tema di responsabilità per danno erariale, l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale e l'ente pubblico che il danno subisce, quale presupposto per la formulazione di un addebito di responsabilità amministrativa è individuabile non solo quando tra i due soggetti intercorra un rapporto di impiego in senso proprio e ristretto, ma anche quando sia comunque individuabile un rapporto di servizio in senso lato, tale cioè da collocare il soggetto preposto in posizione di attivo partecipante dell'attività amministrativa dell'ente pubblico preponente“ (Corte di Cassazione Sezioni Unite civili n. 6022/2016).

tet, der sie begangen hat, den Schaden zu ersetzen“.¹⁶ Diese Bestimmung ist fast identisch mit Art 1382 des französischen Bürgerlichen Gesetzbuchs und ähnelt § 1295 des österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs (ABGB),¹⁷ der wie folgt lautet: „Jedermann ist berechtigt, von dem Schädiger den Ersatz des Schadens, welchen dieser ihm aus Verschulden zugefügt hat, zu fordern; der Schaden mag durch Übertretung einer Vertragspflicht oder ohne Beziehung auf einen Vertrag verursacht worden sein“. Während das österreichische ABGB beide Haftungsarten in einer einzigen Vorschrift nennt, bezieht sich das ZGB in den beiden soeben zitierten Bestimmungen zum einen auf den Schädiger (den Schuldner) und zum anderen auf das mit der Haftungsklage zu erreichende Ergebnis, dh den Schadensersatz, ein Wort, das im Italienischen (*risarcimento*) vom lateinischen Verb *sarcire* abgeleitet ist und in seiner ersten Bedeutung das Ausbessern, Flicken bedeutet (das Partizip II des Verbs lautet nämlich *sartum*). Vielleicht, weil es ursprünglich dazu gedacht war, die Reparatur einer Sache der Entschädigung mit Geldbeträgen vorzuziehen. Für diese Art der Haftung gilt eine fünfjährige Verjährungsfrist.

Abgesehen vom allgemeinen Verweis auf die außervertragliche Haftung, dem Erfordernis der unabdingbaren Voraussetzung eines ungerechtfertigten Schadens und des subjektiven Elements sowie des Zusammentreffens der Verjährungsfrist unterscheidet sich die beim Rechnungshof erhobene verwaltungsrechtliche Haftungsklage natürlich grundlegend von der Klage gemäß Art 2043 ZGB.

Zunächst ist, wie bereits erwähnt, das Bestehen eines Dienstverhältnisses zwischen dem Urheber des Schadens und der geschädigten Verwaltung wie oben beschrieben unabdingbar; darüber hinaus ist als subjektives Element neben dem Vorsatz auch grobe Fahrlässigkeit erforderlich. Der Verfassungsgerichtshof erklärte die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 20/1994, geändert durch das Gesetz Nr 639 vom 20.12.1996,¹⁸ das die Haftung auf grobe Fahrlässigkeit beschränkte, für unbegründet und stellte fest, dass „die Vorschrift in der Kombination von auf den Schadenersatz bezogenen und abschreckenden Elementen, die das hier zu prüfende Insti-

16 Der Originaltext lautet: „Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno“.

17 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten deutschen Erbländer der Oesterreichischen [sic!] Monarchie, JGS 946/1811 idF BGBl I 33/2024.

18 Legge 20 dicembre 1996, n.639, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti, GA Nr 299 vom 21.12.1996.

tut kennzeichnen, dem Zweck entspricht zu bestimmen, welcher Anteil des Risikopotential der Tätigkeit vom Apparat und welcher vom Beschäftigten zu tragen ist. Gesucht wird dabei ein Gleichgewicht, das die Aussicht auf Haftung für die öffentlichen Bediensteten und die Verwaltungsangestellten zu einem Anreiz und nicht zu einer Abschreckung macht“.¹⁹ In weiterer Folge soll betont werden, dass dieses Gleichgewicht in letzter Zeit nicht mehr als ausreichend angesehen wurde, um ein Tätigwerden der Beschäftigten (und der öffentlichen Verwalter) zu befördern, was mit der Pandemie und später mit dem Eintreffen der Mittel aus dem gesamtstaatlichen Wiederaufbaufonds zusammenfiel.

D. Die Rolle der Staatsanwaltschaft

Die Unterschiede zwischen der Klage zur verwaltungsrechtlichen Haftung am Rechnungshof und der Zivilklage auf Schadenersatz wegen einer rechtswidrigen Handlung treten jedoch vor allem in verfahrensrechtlicher Hinsicht hervor. Während letztere nämlich vom Geschädigten gegen den Schädiger erhoben wird, wird erstere nicht von der geschädigten Verwaltung, sondern von der Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof erhoben. Dabei handelt es sich um eine neutrale und unparteiische Instanz, die die Rechtsprechungstätigkeit vorantreibt, aber auch an bestimmten speziellen Kontrollentscheidungen wie der Kontrolle über die Rechnungslegung der Regionen und der Kontrolle über die Rechnungslegung des Staates teilnimmt. Der Staatsanwalt am Rechnungshof ist nicht der Vertreter oder Verfahrensvertreter der geschädigten Verwaltung, sondern vertritt die Rechtsordnung und handelt ausschließlich zum Schutz der allgemeinen Werte und Interessen. Bei jeder rechtsprechenden Sektion des Rechnungshofs ist eine Regionalstaatsanwaltschaft eingerichtet.

Der Generalstaatsanwalt hingegen koordiniert die Tätigkeit der regionalen Staatsanwälte und regelt auch etwaige territoriale Zuständigkeitskonflikte in der Ermittlungsphase.

19 VfGH Urteil Nr 371/1998, RE RZ 6. Der Originaltext lautet: „Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo.“

Außerdem üben alle bei der Generalstaatsanwaltschaft tätigen Angehörigen des Richterstandes²⁰ staatsanwaltliche Funktionen bei Haftungsverfahren in der Berufungsinstanz aus. Ihnen kommen auch Funktionen zu in Bezug auf: Berufungen vor den Vereinigten Sektionen des Kassationsgerichtshofs „ausschließlich aus Gründen, die die Zuständigkeit betreffen“²¹, gemäß Art 111 Abs 8 Verf; Verfahren vor den Vereinigten Rechtsprechungssektionen, die Zuständigkeitskonflikte und grundsätzliche Fragen betreffen, die von den Berufungsgerichten, vom Präsidenten des Rechnungshofs oder auf Antrag des Generalstaatsanwalts vorgelegt werden; Verfahren in einziger Instanz vor den Vereinigten Sektionen in besonderer Zusammensetzung über Rekurse im Bereich von Plänen zum Ausgleich der öffentlichen Finanzen der Gebietskörperschaften und der Zulassung zum Rotationsfonds zur Gewährleistung der finanziellen Stabilität der örtlichen Körperschaften; Verfahren im Bereich der Bestandaufnahme der öffentlichen Verwaltungen durch das Zentralinstitut für Statistik (ISTAT); Verfahren im Bereich der Zertifizierung der Kosten des Abkommens für die Arbeit bei Opern- und Orchesterstiftungen; Verfahren im Bereich Rechnungslegung der Fraktionen der Regionalräte; Verfahren im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens und im Fall der Anfechtung von Beschlüssen der regionalen Kontrollsektionen; Verfahren in weiteren vom Gesetz vorgesehenen Bereichen. In Bezug auf Verfahren vor der zentralen Rechtsprechungssektion sind sie zuständig für: Haftungsverfahren in der Berufungsinstanz; Verfahren auf Antrag einer Partei und als öffentliche „Partei“, die zum Schutz der Interessen des Gesetzes eingreift; Rechnungslegungsverfahren zulasten von Rechnungsführern; Verfahren in Rentensachen bei etwaiger Hinterlegung eines „Rekurses im Interesse des Gesetzes“. Weiters sind sie zuständig für Verfahren vor den Vereinigten Sektionen in Kontrollfunktion und zwar im Rahmen der jährlichen Kontrolle über die Rechnungslegung des Staates; ebenso nehmen sie an den Sitzungen der Vereinigten Sektionen in beschließender, Kontroll- und Beratungsfunktion sowie in berichtender Funktion gegenüber dem Parlament und der Regierung teil.

20 AdÜ: In der italienischen Rechtsordnung gehören sowohl die Richter als auch die Staatsanwälte zum Richterstand (*magistratura*) und werden deshalb als *magistrati* bezeichnet, sie genießen dieselben verfassungsrechtlichen Garantien der Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit (vgl Art 107 Verf).

21 Der Originaltext lautet: „per i soli motivi inerenti alla giurisdizione“.

E. Das Verfahren

Mit der Prozessordnung des Rechnungshofes wurde die gesamte Ermittlungsphase der regionalen Staatsanwaltschaften verfahrenstechnisch geregelt und es wurden bestimmte Regeln zum Schutz der Personen, gegen die ermittelt wird, aufgenommen. Insbesondere sieht Art 65 GvD Nr 174/2016 vor, dass fehlende Begründungen der Ermittlungsakten des Staatsanwalts oder Scheinbegründungen Nichtigkeitsgründe für die Ermittlung und die darauffolgenden Handlungen darstellen. Dies gilt auch für Vernehmungen, die gegen die Vorgaben von Art 60 Abs 4 GvD Nr 174/2016 verstoßen, welcher vorsieht, dass die vernommene Person auf eine mögliche Haftung, die für sie infolge der Vernehmung entstehen könnte, hinzuweisen ist; falls sie trotzdem antworten will, kann sie einen Verteidiger ihres Vertrauens beiziehen.

Zu den Ermittlungshandlungen, die den Staatsanwälten im Rahmen der Ermittlung zusätzlich zu den idR an die Finanzwache delegierten Handlungen zur Verfügung stehen (es werden aber auch andere Organe der Gerichtspolizei wie die Carabinieri und die Staatspolizei für Ermittlungen herangezogen), gehören: die Vorlage von Dokumenten, die bereits erwähnten persönlichen Anhörungen von informierten Personen, Inspektionen und Ermittlungen, die Beschlagnahme von Dokumenten sowie Sachverständigengutachten.

Am Ende der Ermittlungsphase stellt der regionale Staatsanwalt das Verfahren ein, wenn er feststellt, dass eine der Voraussetzungen für die Klage (Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit und Schaden) nicht vorliegt oder wenn er feststellt, dass kein Kausalzusammenhang zwischen der Handlung oder der Unterlassung durch den mutmaßlichen Verantwortlichen und dem Schaden besteht. Stellt er hingegen fest, dass die Voraussetzungen und der Kausalzusammenhang bestehen, stellt er den mutmaßlichen Verursachern eine Aufforderung zur Stellungnahme zu. Erachtet der Staatsanwalt auch in diesem Fall die Belege und die mit ihnen zusammen eingereichten Unterlagen als ausreichend, um die Haftungsvermutung zu widerlegen, verfügt er die Archivierung und teilt dies den mutmaßlichen Verantwortlichen mit. Andernfalls erlässt er die Klageschrift.²²

An dieser Stelle ist zu betonen, dass es leicht ist, Ähnlichkeiten zwischen der Voruntersuchungsphase des Haftungsverfahrens und dem Strafverfahren zu erkennen: die Klage durch einen öffentlichen Kläger, die Ermitt-

22 Zu dieser Phase siehe näher den Beitrag von *Gianluca Albo* in diesem Band.

lungsphase mit Hilfe der Gerichtspolizei, der Erlass eines Akts, der die Ermittlungsphase abschließt (die Aufforderung zur Stellungnahme). Im Gegensatz zum strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gibt es im Vorverfahren des Rechnungshofs jedoch keinen Richter, der die eigentlichen Ermittlungen überwacht (den Richter für Voruntersuchungen) und der nicht nur über Anträge auf Untersuchungshaft entscheidet, sondern auch über Anträge auf Einstellung des Verfahrens und natürlich über Anträge auf Einleitung des Hauptverfahrens.

In der vorprozessualen Phase des Verfahrens wird das Gericht (die regionale Rechtsprechungssektion) nur bei der Beschwerde gegen die *ante causam*-Beschlagnahme und im Fall einer Beantragung der Verlängerung der Frist für die Einreichung der Vorladung durch den Staatsanwalt, die 120 Tage nach Ablauf der Frist für die Einreichung der Stellungnahme beträgt, tätig, um weitere Ermittlungen aufgrund neuer Tatsachen, die sich aus den Stellungnahmen der aufgeforderten Parteien ergeben haben, durchführen zu können.

Mit der Einreichung der Klageschrift durch den regionalen Staatsanwalt wird das Verfahren eingeleitet. Die Klageschrift muss neben den zur Identifizierung der Beklagten und der geschädigten Verwaltung erforderlichen Angaben die Darlegung des Sachverhalts, der Gegenstand der Klage ist, sowie die rechtliche Begründung enthalten, die das Vorliegen des Schadens und die Verantwortung der vorgeladenen Parteien darzustellen hat, unter Angabe der Beweismittel und Beifügung der Unterlagen, die die Begründetheit der Klage belegen.

In der Klageschrift beantragt der Staatsanwalt außerdem beim Präsidenten der zuständigen Rechtsprechungssektion die Festsetzung einer Verhandlung zur Erörterung des Verfahrens.

Da es sich um ein rein auf Dokumenten beruhendes Verfahren handelt, das sich im Wesentlichen auf Tatsachen und die Darstellung der Parteien bezieht, ergeht die Entscheidung in den allermeisten Fällen nach einer einzigen Verhandlung. Das Verfahren über die verwaltungsrechtlich-buchhalterische Haftung ist sicherlich das schnellste Verfahren im italienischen Rechtssystem. Nur selten vergehen mehr als zwei Jahre von der Einreichung der Klageschrift bis zur Veröffentlichung des erstinstanzlichen Urteils. In der Regel wird das Urteil, auch aufgrund der Rückstände in den einzelnen regionalen Abteilungen, in weniger als einem Jahr verkündet.

Die Prozessordnung des Rechnungshofes sieht sowohl in der ersten als auch in der zweiten Instanz ein alternatives Verfahren zum ordentlichen Verfahren vor, um die Gerichtsbarkeit in Sachen Haftung zu entlasten

und zu gewährleisten, dass die der öffentlichen Hand geschuldeten Beträge sicher und sofort eingenommen werden. Um das Verfahren zu definieren, darf der vom Beklagten vorgeschlagene Betrag in der ersten Instanz nicht mehr als 50 % und in der zweiten Instanz nicht weniger als 70 % der Entschädigungsforderung des Staatsanwaltes betragen. Eine weitere wesentliche Voraussetzung für den Abschluss des Verfahrens im abgekürzten Verfahren ist die übereinstimmende Stellungnahme der Staatsanwaltschaft zum Antrag.

Die Rechtsprechung hat klargestellt, dass für den Zugang zum alternativen Verfahren erforderlich ist, dass sich der Sachverhalt nicht auf eine ungerechtfertigte Bereicherung des mutmaßlichen Täters bezieht. Mit anderen Worten: Selbst in Fällen, in denen das aufgeworfene subjektive Element ein vorsätzliches Fehlverhalten ist, kann das abgekürzte Verfahren in Anspruch genommen werden, wenn keine ungerechtfertigte Bereicherung vorliegt.

Für Beträge unter 10.000 Euro sieht die Prozessordnung des Rechnungshofes ein Mahnverfahren vor, bei dem der Richter (der Präsident oder dessen Beauftragter) per Dekret den an die Staatskasse zu zahlenden Betrag festlegen kann.

In Art 1 Prozessordnung des Rechnungshofs heißt es: „Die Gerichtsbarkeit des Rechnungshofs umfasst [...] Verfahren betreffend die verwaltungsrechtliche Haftung für Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand“.²³ Dies bestätigt das oben Gesagte, dass das Verfahren über die verwaltungsrechtliche Haftung vor den rechtsprechenden Sektionen des Rechnungshofs ein Verfahren über Schadenersatz ist. In den Fällen ungerechtfertigter Bereicherung handelt es sich um ein Verfahren, das auf die Rückerstattung abzielt, und auf das weder die Bestimmungen der Prozessordnung über das alternative Verfahren noch die Ausübung der Herabsetzungsbefugnis angewendet werden können, die dem Gericht zusteht, um eine Abstufung des Schadensumfangs vorzunehmen, den der haftbar gemachte Beklagte aufgrund des Vorliegens von Umständen zu tragen hat, die subjektiver Natur sein können, die sich jedoch, wie bereits erwähnt, nicht auf das Element der Schuld oder des Vorsatzes beziehen dürfen, oder die objektiver Natur sind.

Der Gesetzgeber sieht für bestimmte Fälle von Verstößen gegen Rechtsvorschriften die Verhängung von Geldbußen gegen die Verantwortlichen

23 Der Originaltext lautet: „La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi [...] di responsabilità amministrativa per danno all'erario“.

vor. Für solche Fälle sieht die Prozessordnung ein Verfahren vor einem Einzelrichter vor, der im Voraus vom Sektionspräsidenten benannt wird.²⁴

Bei der Berufung in Haftungsfragen handelt es sich um ein zweitinstanzliches Verfahren, das die vom erstinstanzlichen Gericht getroffenen Entscheidungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht in vollem Umfang betrifft, wobei die Berufung selbst in diesem Fall sowohl aus rechtlichen als auch aus tatsächlichen Gründen umfassend zugelassen ist, natürlich innerhalb der von den Parteien mit der Berufungsbegründung und den entsprechenden Einwänden festgelegten Grenzen. Die dritte Instanz ist hingegen nicht zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit, sondern – wie bereits erwähnt – ausschließlich für Fragen über die Zuständigkeit vorgesehen. Die Berufung setzt die Vollstreckung des erstinstanzlichen Urteils aus.

III. Das Rechnungslegungsverfahren

Das Rechnungslegungsverfahren stellt den historischen und grundlegenden Kern der Zuständigkeit des Rechnungshofs dar, von dem sich der Name der Einrichtung ableitet. Durch dieses Verfahren soll eine objektive Garantie für die ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Mittel in Umsetzung von Art 103 Verf sichergestellt werden. Unter denjenigen, die Geldmittel verwalten, gibt es diejenigen, die bloß Einhebungstätigkeiten oder Zahlungen durchführen, aber auch diejenigen, die über öffentliche Gelder hinsichtlich Herkunft und Bestimmung verfügen. Wer über öffentliche Gelder in diesem Sinn verfügen kann, ist im Wesentlichen mit der Befugnis ausgestattet, dies ohne Beteiligung einer anderen Stelle zu tun, und muss folglich der verfassungsmäßigen Garantie der Korrektheit der Gebarung unterliegen, was durch das Rechnungslegungsverfahren umgesetzt wird.

Mit der Hinterlegung der Rechnungslegung lässt sich der Rechnungsführer in das Verfahren ein. Sobald der berichterstattende Richter die Untersuchung abgeschlossen hat, wird das Verfahren mit der Entlastung der Rechnungslegung, deren Ordnungsmäßigkeit festgestellt worden ist, oder mit der Verurteilung des Rechnungsführers, den geschuldeten Betrag zu zahlen, beendet.

24 Art 131 Prozessordnung.

IV. Problematische Aspekte des Haftungsverfahrens

Nach diesen sehr kurzen Bemerkungen zur Funktionsweise des Haftungs- und Rechnungslegungsverfahrens erscheint es angebracht, auf zwei Probleme hinzuweisen, die derzeit das Haftungsverfahren betreffen.

Seit einigen Jahren lässt sich eine gewisse Unsicherheit und Orientierungslosigkeit in Bezug auf die mögliche Koexistenz der verwaltungsrechtlich-buchhalterischen Haftung und der allgemeinen, zivilrechtlichen Haftung, die direkt von der geschädigten Verwaltung geltend gemacht werden kann, feststellen.

Diesbezüglich haben die Vereinigten Sektionen des Kassationsgerichtshofs in Klärung der Zuständigkeitsfragen mehrfach festgestellt, dass „die Klage zur Feststellung einer Haftung bei Schaden zum Nachteil der öffentlichen Hand und die ordentliche zivilrechtliche Haftungsklage voneinander unabhängig sind, auch wenn sie denselben Sachverhalt betreffen. Während erstere auf den Schutz des allgemeinen öffentlichen Interesses, der guten Führung der öffentlichen Verwaltung und der ordnungsgemäßen Verwendung der öffentlichen Mittel abzielt und im Wesentlichen Sanktionscharakter hat, zielt letztere auf die vollständige Wiederherstellung des Schadens ab, mit einer Wiedergutmachungsfunktion, zum Schutz des besonderen Interesses jeder einzelnen klageerhebenden öffentlichen Verwaltung. Eine etwaige Überlagerung, die zwischen diesen Verfahren auftreten kann, stellt lediglich ein Problem der Zulässigkeit der Haftungsklage (sowie der allfälligen Einhaltung des Grundsatzes *ne bis in idem*) dar, ohne eine Frage der Zuständigkeit aufzuwerfen“.²⁵ Die Klage im Rechnungslegungsverfahren ersetzt nicht die zivilrechtliche Klage, auch weil, so der Kassationsgerichtshof, „die einzelne geschädigte öffentliche Verwaltung sehr wohl vor dem ordentlichen Richter die zivilrechtliche Haftungsklage auf Schadensersatz erheben

25 Kassationsgerichtshof, Vereinigte Zivilsektionen Nr 24859/2019. Der Originaltext lautet: „L'azione di responsabilità per danno erariale e quella con la quale le Amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità sono reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali: la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse pubbliche, con funzione prevalentemente sanzionatoria; la seconda è finalizzata, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice. L'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità (nonché di eventuale osservanza del principio del *ne bis in idem*), senza dar luogo a questione di giurisdizione“.

kann, indem diese ihr eigenes, besonderes und konkretes Interesse in Bezug auf die spezifischen Zwecke, die sie verfolgt, geltend machen kann, da es nicht einmal abstrakt vorstellbar ist, dass der öffentlichen Verwaltung der gerichtliche Rechtsschutz (Artikel 3 und 24 Verf.) verwehrt bleibt, umso mehr, als keine besonderen Ausnahmeregelungen bestehen“.²⁶

Die Schlussfolgerung des Kassationsgerichtshofs wirft eine Reihe von Fragen auf, denn sie scheint das gleichzeitige Bestehen zweier Haftungsklagen, und zwar der verwaltungsrechtlichen und der zivilrechtlichen, und die Unterwerfung der Handlungen der öffentlichen Bediensteten unter beide zu befürworten.

Eine Prüfung der Gesamtregelung der Haftung in diesem Bereich und deren Ausgestaltung durch die Verfassung und die spätere Sondergesetzgebung (Art 18 und Art 19 DPR Nr 3/1957, Art 1 Gesetz Nr 20/1994, Art 1 Prozessordnung des Rechnungshofes) deutet darauf hin, dass das System der Verwaltungshaftung einen besonderen Charakter gegenüber dem allgemeinen System hat, weil es auf keinen Fall eine Sanktionsfunktion erfüllt (im Gegensatz zu dem, was der Kassationsgerichtshof in dem oben genannten Urteil behauptet hat) und auf eigenen materiellen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen (öffentliche Klage vor einem Sondergericht) beruht, die unter Bezugnahme auf die Eigenheiten, die das Verwaltungshandeln und die Verwaltungstätigkeiten im öffentlichen Sektor kennzeichnen, im Einklang mit der Bestimmung von Art 28 Verf definiert sind. Dieser lautet: „Die Beamten und Angestellten des Staates und der öffentlichen Körperschaften sind gemäß den Straf-, Zivil- und Verwaltungsgesetzen unmittelbar für rechtsverletzende Handlungen verantwortlich. In diesen Fällen erstreckt sich die zivilrechtliche Verantwortung auf den Staat und die öffentlichen Körperschaften“.²⁷

Auch zum Schutz des Handelns der öffentlichen Bediensteten, die nicht zwei unterschiedlichen Haftungsurteilen ausgesetzt sein können, welche

26 Kassationsgerichtshof, Vereinigte Zivilsektionen, Nr 24859/2019. Der Originaltext lautet: „la singola P.A. danneggiata ben può promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che essa persegue, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che la P.A. non possa agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti (artt. 3 e 24 Cost.), tanto più in mancanza di specifiche norme derogatorie“.

27 Der Originaltext lautet: „I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici“.

zudem durch eine unterschiedliche materielle Regelung gekennzeichnet sind (im Bereich der zivilrechtlichen Haftung gilt Art 2043 ZGB, der neben dem Vorsatz auch das subjektive Element der Fahrlässigkeit vorsieht), ist es notwendig, die dargestellte Ausrichtung der Rechtsprechung zu überdenken.

Überdies erscheint der Verweis auf das verfassungsmäßige Recht, zum Schutz der eigenen Rechte vor einem Gericht Klage zu erheben (siehe Art 3 Verf und Art 24 Verf), worauf sich die oben genannte Rechtsprechung bezieht, nicht als zutreffend, wenn man bedenkt, dass die Rechtsordnung selbst, wie bereits dargelegt, im Einklang mit den Vorgaben von Art 28 Verf eine Sonderregelung begründet, wonach die Verwaltung dazu verpflichtet ist, über „Tatsachen, die eine Haftung für Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand nach sich ziehen können“ (Art 52 Prozessordnung des Rechnungshofes)²⁸ Anzeige bei der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof zu erstatten, wobei es der Staatsanwaltschaft obliegt, die Haftungsklage im Interesse und zum Vorteil der Verwaltung selbst zu erheben. Indem die Haftungsklage einer dritten und unparteiischen Gerichtsbehörde vorbehalten ist, werden sowohl die betroffenen Parteien als auch die Allgemeinheit vor einer möglichen Instrumentalisierung der Klage durch die betroffenen Verwaltungen geschützt.

Anders verhält es sich in den Fällen, in denen die Verwaltung berechtigt ist, eine in Art 2033 ZGB geregelte Klage zur Rückforderung einer Nichtschuld gegen einen Bediensteten zu erheben, dem nicht geschuldete Beträge gezahlt wurden oder der seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Verwaltung nicht erfüllt hat.

In diesen Fällen können sich ausgehend vom selben Tatbestand sowohl die Haftungsklage, die von der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof wegen Verletzung der Dienstpflichten erhoben wird, als auch die zivilrechtliche Klage zur Rückforderung der Nichtschuld ergeben, da es sich um zwei auf verschiedenen Grundlagen beruhenden Klagen unterschiedlicher Art handelt.

Die Frage nach der möglichen Koexistenz von verwaltungsrechtlicher und zivilrechtlicher Haftungsklage beruht zweifellos auf der Vergangenheit, als die Charakterisierung und Spezifizierung der verwaltungsrechtlichen Haftungsklage nur in ihren Grundzügen und nicht vollständig umrissen war.

28 Der Originaltext lautet: „fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali“.

Durch die Festlegung der Merkmale der verwaltungsrechtlichen Haftung und die Einführung des wichtigen Art 1 der Prozessordnung des Rechnungshofs sollte die Fragestellung iSd besonderen Charakters der Regelung endgültig geklärt sein, und zwar nicht nur im Interesse der Verwaltung, sondern als Garantie für alle öffentlichen Bediensteten, die Gewissheit über die im Falle eines rechtswidrigen, der Verwaltung einen finanziellen Schaden zufügenden Verhaltens anzuwendende Regelung haben müssen.

Die andere Fragestellung ergibt sich aus der Anwendung von Art 21 Abs 2 Gesetzesdekret Nr 76 vom 16.07.2020,²⁹ der festlegt, dass „für die Handlungen, die zwischen dem Inkrafttreten des vorliegenden Dekrets und bis zum 31. Dezember 2024³⁰ begangen wurden, die Haftung der Personen, die der Gerichtsbarkeit des Rechnungshofes im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens betreffend die verwaltungsrechtliche Haftung gemäß Art 1 Gesetz Nr 20/1994 unterliegen, auf jene Fälle beschränkt ist, in denen die Entstehung des Schadens als Folge des Verhaltens des Urhebers von letzterem vorsätzlich herbeigeführt wurde. Die im vorhergehenden Satz vorgesehene Haftungsbeschränkung wird nicht auf Schäden angewandt, die als Folge einer Unterlassung oder Untätigkeit des Urhebers entstanden sind.“³¹

Abgesehen von dem Umstand, dass durch die Verlängerungen der Frist eine vorläufige Regelung allmählich in eine endgültige umgewandelt wird, ist der Widerspruch des Gesetzgebers hervorzuheben, der beschließt, das subjektive Element der zivilrechtlichen Haftung genau zu jenem Zeitpunkt einzuschränken, in dem die Verwaltung der Ausgaben im Bereich der Mittel aus dem gesamtstaatlichen Wiederaufbaufonds eine Ausweitung der Kontrollen und der gerichtlichen Überprüfung erforderlich macht. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass der Großteil der Beträge, die Gegenstand von Verurteilungen zu Schadenersatz sind, gerade auf die nicht erfolgte oder unrechtmäßige Verwendung von staatlichen oder Unionsbei-

29 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.

30 Die Frist wurde mehrfach bis zum angeführten Datum verlängert.

31 Der Originaltext lautet: „Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2024 (a seguito di successive proroghe), la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 legge 20/1994 è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente“.

trägen zurückzuführen ist (in den letzten Jahren wurden in erster Instanz mehr als 1,5 Mrd Euro an Verurteilungen ausgesprochen).

Darüber hinaus wirft die Vorschrift Auslegungsprobleme auf, insbesondere im Hinblick auf ihren zeitlichen Geltungsbereich, aber auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der Übergangsregelung und mit einem Blick in die Zukunft auf die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundsätzen der Unionsrechtsordnung.

Mit Art 21 Abs 1 Gesetzesdekret Nr 6/2020 wurde Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 20/1994 dahingehend geändert, dass „der Beweis des Vorsatzes den Nachweis der Absicht, das schädigende Ereignis herbeizuführen, erfordert“;³² wie bereits zu Beginn der Ausführungen erwähnt.

Ein Teil der Rechtsprechung ist der Auffassung, dass auch auf diese Bestimmung die zeitlichen Einschränkungen, die für den sog „Schutzschirm vor der Verwaltungshaftung“³³ vorgesehen sind – dh die Beschränkung der groben Fahrlässigkeit auf die Unterlassungen –, anwendbar sind.³⁴

Der wichtigste Aspekt, insbesondere in Anbetracht der langen Geltungsdauer der Vorschrift, ist jedoch, dass der Anwendungsbereich der in Art 21 Abs 2 Gesetzesdekret Nr 76/2020 igF enthaltenen einschränkenden Bestimmungen auch durch die Wahl der Techniken zur Darstellung der Entschädigungsansprüche beeinflusst werden könnte. Diese müssen die Struktur – dh, ob es sich um eine Handlung oder eine Unterlassung handelt – der beanstandeten Sachverhalte klären und vollständig beschreiben und dabei die im Wesentlichen unterlassende Natur des Verhaltens, das die Verwaltungshaftung begründet, und den subjektiven Titel der groben Fahrlässigkeit berücksichtigen. Unter diesem Gesichtspunkt erfordert die Unterscheidung zwischen einer Handlung, die nur dann relevant ist, wenn diese vorsätzlich begangen wird, und einer Unterlassung, die weiterhin auch dann relevant ist, wenn diese mit grober Fahrlässigkeit begangen wurde, eine sorgfältige Prüfung des vom Kläger vorgetragenen Sachverhalts sowie eine strikte Anwendung des Grundsatzes der Übereinstimmung zwischen der Klage und der Entscheidung gemäß Art 101 Abs 3 Prozessordnung des Rechnungshofs iVm der Kausalität, um zu vermeiden, dass Handlungen, die in kausaler Hinsicht für den in der Klage dargestellten, auf einer beanstandeten Unterlassung beruhenden Sachverhalt irrelevant sind,

32 Der Originaltext lautet: „La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso“.

33 Im Italienischen als „scudo erariale“ bezeichnet.

34 Vgl Sektion I, Nr 376/2022; Berufungssektion Sizilien Nr 103/2022.

Bedeutung erhalten. Auch wenn es bei der Beurteilung des Verhaltens eines als öffentlichen Bediensteten Handelnden und des Kausalzusammenhangs mit dem Schaden nicht immer einfach ist, Unterlassungen von Handlungen zu unterscheiden und die Eignung von Unterlassungen herauszuarbeiten, mit dem Schaden in kausalem Zusammenhang zu stehen.

Was den Anwendungsbereich der Bestimmung betrifft, so steht fest, dass die ständige mehrfache Verlängerung ihrer Geltungsfrist immer deutlicher Anzeichen einer Verfassungswidrigkeit erkennen lässt. In der Tat hat der Verfassungsgerichtshof iZm der Verfassungsmäßigkeit vorübergehender Ausnahmeregelungen wie jene, die durch Notstände gerechtfertigt sind, klargestellt, dass diese in erster Linie von kurzer Dauer sein müssen,³⁵ um keine inhaltliche Verfälschung der ausgesetzten Regelung zu bewirken. Diese sieht unter den Grundsätzen der Verwaltungshaftung nämlich vor, dass „die Zurechnung der Haftung zumindest auf einer groben Fahrlässigkeit (was allgemein gemeinsam mit der Zurechnung wegen Vorsatz erfolgt) beruhen muss“.³⁶ In dieser Hinsicht stellt die Abschaffung der Mindestvoraussetzung der groben Fahrlässigkeit für die Handlungen eine bedeutende Ausnahme vom durch die Rechtsordnung vorgegebenen Modell dar.

Was die zeitliche Beschränkung der Ausnahmeregelung bei mehrfachen Verlängerungen der Geltungsfrist betrifft, so ist an die im Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr 128/2021 enthaltenen Grundsätze zu erinnern: Die Zielsetzungen des Gesetzesdekretes Nr 18 vom 17.03.2020³⁷ auf dem Sachgebiet der Haftung der Verwaltung, „Vereinfachungsmaßnahmen in Bezug auf die Verantwortung des Verwaltungspersonals [...] einzuführen [...] um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu bewältigen“³⁸ – dürften ihre derogatorische Kraft auf das Institut der Verwaltungshaftung

35 Vgl VfGH Urteil Nr 466/1991.

36 VfGH Urteil Nr 340/2001 RE RZ 4. Der Originaltext lautet: „la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo)“.

37 Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, GA Nr 70 vom 17.03.2020, umgewandelt durch das Gesetz Nr 27 vom 24.04.2020, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi, Ord Beiblatt Nr 16 zum GA Nr 110 vom 29.04.2020.

38 Der Originaltext lautet: „introdurre ... interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, ... al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19“.

zumindest ab dem Zeitpunkt, zu dem der pandemische Notstand für beendet erklärt wurde, erschöpft haben.

Es ist daher zu betonen, dass grobe Fahrlässigkeit ein wesentlicher subjektiver Mindeststandard eines an der Verfassung ausgerichteten Systems des Schadenersatzes beim Einsatz öffentlicher Mittel ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist die gesetzliche Bestimmung einer Verantwortung bei grober Fahrlässigkeit mit der in Art 54 Abs 2 Verf vorgesehenen „Pflicht der Bürger, denen öffentliche Aufgaben anvertraut sind, sie gewissenhaft zu erfüllen“³⁹ gekoppelt. Es handelt sich dabei um ein normatives Element, das „von Interesse ist, [...] im Hinblick auf eine Pflicht zur Selbstkontrolle, zu der derjenige, der mit öffentlichen Aufgaben betraut ist, fähig sein muss, was die normale Sorgfalt bei der Erfüllung der Dienstpflichten voraussetzt“.⁴⁰

Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, dass Art 8 der VO (EU) Nr 241/2021⁴¹ gerade in Bezug auf die Mittel aus dem gesamtstaatlichen Wiederaufbaufonds auf die allgemeinen, in der EU-Haushaltsordnung enthaltenen Bestimmungen verweist. Diese begründet die Verantwortung der Anweisungsbefugten, die „nach Maßgabe des Statuts finanziell haftbar“ gemacht werden können (Art 92 EU-Haushaltsordnung). Die Bestimmung bezieht sich auf das Statut der Beamten der Europäischen Union,⁴² dessen Art 22 Abs 1 vorsieht, dass „der Beamte zum vollen oder teilweisen Ersatz des Schadens herangezogen werden kann, den die Union durch sein schwerwiegendes Verschulden in Ausübung oder anlässlich der Ausübung seines Amtes erlitten hat“.

Art 22 Statut der EU-Beamten sieht auch die Pflicht der Mitgliedstaaten vor, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption (in wirtschaftlicher Sicht, dh der Missbrauch der einer Person übertragenen Befugnisse zur Erlangung privater Vorteile) und schwerer Unvereinbarkei-

39 Der Originaltext lautet: „I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore [...]“

40 Siehe *Mortati*, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo I (1967), 507. Der Originaltext lautet: „è d'interesse, (...) nella sua prospettiva di dovere di autocontrollo di cui deve essere capace colui che è incaricato di pubbliche funzioni, che implica una normale diligenza nell'adempimento degli obblighi di servizio“.

41 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.

42 Verordnung Nr 31 (EWG), 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl 1962 L 45/1385 ff und nachfolgende Änderungen.

ten und Interessen, die die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen, zu ergreifen. Vor allem aber sind die Staaten verpflichtet, rechtliche Schritte einzuleiten, um unrechtmäßig zugewiesene bzw schlecht verwaltete Mittel zurückzufordern, auch iZm Maßnahmen zur Umsetzung von Reformen und Investitionsprojekten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit.

Es ist daher offensichtlich, dass Art 21 Gesetzesdekret Nr 76/2020 nicht nur, wie bereits erwähnt, als verfassungswidrig zu betrachten ist, sondern auch im klaren Widerspruch zu den einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften nach Art 22 Statut der EU-Beamten steht. Letztere greifen – nebenbei erwähnt – unmissverständlich die Bestimmungen von Art 1 Gesetz Nr 20/1994 auf, deren Anwendungsbereich durch Art 21 Gesetzesdekret Nr 76/2020 begrenzt wird.

V. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend kann folglich die Aussage getroffen werden, dass sich die Entwicklungen der jüngeren Zeit als negativ bewerten lassen. Da die Einschränkungen des oben erwähnten Art 21 Gesetzesdekret Nr 76/2020 sowie die Rechtsprechung des Obersten Kassationsgerichtshofs, und bisweilen auch des Verfassungsgerichtshofs, die nicht immer mit dem von der Rechtsordnung vorgegebenen Rahmen und den Aufgaben, die die Verfassung unserer Gerichtsbehörde zugewiesen hat, übereinstimmen, führen zu einer grundlegenden Neugestaltung der Elemente der verwaltungsrechtlich-buchhalterischen Haftung. Darüber hinaus werden im Parlament noch radikalere Gesetzesentwürfe und Vorschläge zur Haftungsklage und zum Verfahren der verwaltungsrechtlichen Haftung behandelt. Doch gerade unsere jüngere Geschichte, insbesondere seit im Jahr 1994 in allen Regionen Rechtssprechungssektionen und Regionalstaatsanwaltschaften eingeführt wurden, zeigt, dass der Rechnungshof eine wesentliche Rolle beim Schutz der öffentlichen Mittel spielt. Man bedenke, dass die öffentliche Hand seit dem Jahr 2000 dank der Tätigkeit der Regionalstaatsanwaltschaften mehrere Mrd Euro zurückholen konnte, und zwar nicht nur infolge von Verurteilungen, sondern auch im Rahmen der Untersuchungsphase durch spontane Rückerstattungen unrechtmäßig erhaltener Beträge oder spontanen Schadenersatz durch die Verantwortlichen.

Im Übrigen erachten viele europäische Länder unser Verfahren der verwaltungsrechtlichen Haftung als ein nachahmenswertes Modell. Es geht

folglich darum, ein Sondergericht für die Haftung der öffentlichen Bediensteten einzurichten – unabhängig davon, ob es sich um Minister, Führungskräfte, Beschäftigte, Konzessionsinhaber öffentlicher Dienstleistungen oder um Empfänger öffentlicher Beiträge für die Verwirklichung von Bauvorhaben oder zur Lieferung von Diensten handelt.

Paradoxerweise wird in Italien hingegen überlegt, den Aufgabenbereich des Rechnungshofs zu überdenken und dessen Funktionen jedenfalls einzuschränken. Der walisische Dichter *Dylan Thomas* hat gesagt: „Ich brauche zehn Widersprüche | um zur Wahrheit zu gelangen“.⁴³ Offensichtlich liegt die Wahrheit noch in weiter Ferne (es bleibt die Hoffnung, dass durch eine Art aristotelischer poetischer Gerechtigkeit zumindest die Logik erhalten bleibt). Aber unabhängig davon, wer Recht oder Unrecht hat, lässt sich die Geschichte unserer Einrichtung, die in 162 Jahren entstanden ist, nicht auslöschen. Und vor allem lassen sich die Tätigkeit der Kontrolle und der Rechtsprechung sowie der wertvolle Dienst, den der Rechnungshof Italien geleistet hat, nicht auslöschen.

43 Der italienische Text lautet: „Mi ci vogliono dieci paradossi | per ricomporre in me una verità“ und ist zitiert nach *Thomas*, Poesia 39 in *Poesie e racconti* (1996).

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 einführte, 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 letztthin 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 Verfassungsbeschwerde 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 einführte 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.

Der italienische Rechnungshof und die Sonderautonomie¹

Stefania Fusaro

I. Vorbemerkung: Die Anerkennung der Sonderautonomien in der Verfassung

Der Blickwinkel, der zur Einführung in das vorliegende Thema gewählt wurde, setzt eine kurze Darstellung der Anerkennung der Sonderautonomien in der Verfassung voraus, die auf verschiedenen Faktoren und historisch-geographisch-sprachlichen Gegebenheiten und auf den „starken kollektiven Identitäten“² beruht, deren „institutionelle Projektion“³ die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen Bozen und Trient darstellen.

In diesem Zusammenhang wurde in der Lehre⁴ die bedeutende Vorreiterrolle der Regionen mit Sonderstatut bei der Umsetzung des von der Verfassung anerkannten Prinzip der Autonomie hervorgehoben, ebenso, dass im Hinblick auf den Einfluss des internationalen Kontexts, der Insellage, der ethnischen und sprachlichen Besonderheit sowie des Vorhandenseins bedeutender historischer Institutionen - die häufig auf eine Zeit vor der nationalen Einigung zurückgehen - „die Anerkennung des besonderen verfassungsrechtlichen Status der Regionen mit Sonderautonomie keineswegs einen trennenden Faktor darstellt, sondern als Teil des Gründungsprozesses der Republik zu betrachten ist und die Autonomie als Faktor der Integration der Unterschiede in die Einheit der Verfassung verstanden wird“.⁵

1 Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von *Nora Gamper* und *Esther Happacher* übersetzt.

2 *D'Arena*, Passato, presente e futuro delle Autonomie regionali speciali, *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti - AIC*, Nr 4/2014, 6.

3 *D'Arena*, AIC, Nr 4/2014, 6. *D'Arena* hebt hervor, dass diese Faktoren auch durch den damaligen Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs *Silvestri* in seiner 2014 anlässlich des 50. Jahrestages des Regionalrats in Triest gehaltenen Rede betont wurden (siehe *Silvestri*, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Rede anlässlich des 50. Jahrestages des Regionalrats, Triest 2014, abrufbar auf www.cortecostituzionale.it).

4 *Rivosecchi*, *Finanza delle Autonomie speciali e vincoli di sistema*, *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti - AIC*, Nr 1/2016, 2.

5 *Rivosecchi*, AIC, Nr 1/2016, 3. Der Originaltext lautet: „il riconoscimento del peculiare statuto costituzionale delle Regioni speciali, ben lungi dal costituire un fattore divisivo,

Der Grundsatz der Einheit und Unteilbarkeit der Republik in Art 5 der italienischen Verfassung (Verf)⁶ ist deshalb mit der Stärkung der Autonomie der nachgeordneten verfassungsrechtlichen Gebietskörperschaften verbunden.

Für die Regionen wird dieser Grundsatz durch zwei verschiedene Modelle umgesetzt, nämlich der Sonderautonomie und der Autonomie der übrigen Regionen, denen auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips zusätzliche Formen und Arten von Autonomie zugewiesen werden können (sog differenzierte Autonomie⁷).

Die Sonderautonomie ist insbesondere in Art 116 Abs 1 Verf anerkannt, wonach „Friaul-Julisch-Venetien, Sardinien, Sizilien, Trentino-Südtirol und Aostatal/Vallée d'Aoste besondere Formen und Arten der Autonomie haben, die sich aus ihren jeweiligen, mit Verfassungsgesetz genehmigten Sonderstatuten ergeben.“⁸ In demselben Artikel heißt es in Abs 2 weiter: „Die autonomen Provinzen Trient und Bozen bilden die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol.“⁹

Die genannten Gebietskörperschaften sind mit einer in ein Verfassungsgesetz – dem Sonderstatut - gegossenen Autonomie¹⁰ ausgestattet, verfügen über besondere Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse, eine eigene

si è inserito nel processo di fondazione della Repubblica, connotando l'autonomia quale fattore di integrazione delle differenze nell'unità della Costituzione”.

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

7 Das Gesetz Nr 86 vom 26.06.2024 (Legge 26 giugno 2024, n. 86, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, GA Nr 150 vom 28.06.2024) enthält die Bestimmungen zur Umsetzung der differenzierten Autonomie der Regionen mit Normalstatut gemäß Art 116 Abs 3 Verf. Es wurde mit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr 192/2024 teilweise für verfassungswidrig erklärt.

8 Der Originaltext lautet: “Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.”.

9 Der Originaltext lautet: „La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.”.

10 Die jeweiligen Statute haben als Verfassungsgesetze eine verstärkte Natur und können nur gemäß dem in Art 138 Verf enthaltenen Verfahren zur Verabschiedung von Verfassungsrevisionsgesetzen und anderen Verfassungsgesetzen und unter Beachtung einiger weiterer Besonderheiten, die durch das Verfassungsgesetz Nr 2 vom 31.01.2001 (Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, GA Nr 26 vom 01.02.2001) zur Gewährleistung der Beteiligung der Organe der Region im Gesetzgebungsprozess eingeführt wurden, geändert werden.

Finanzordnung und eine Regelung der finanziellen Beziehungen mit dem Staat, die auf dem Prinzip des Einvernehmens beruht. Für die autonome Region Trentino-Südtirol und die beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient ist dieses Sonderstatut im DPR Nr 670 vom 31.08.1972¹¹ enthalten (im Folgenden: Autonomiestatut).

In bilateralen Vereinbarungen zwischen dem Staat und jeder Sonderautonomie werden die Maßnahmen und Modalitäten des Beitrags jeder Region zu den Zielen der öffentlichen Finanzen, die Zuweisung neuer Aufgaben und die allfällige Abänderung der Sätze für die Mitbeteiligung an den staatlichen Steuern festgelegt.

Das Finanzierungssystem der Regionen mit Sonderstatut unterscheidet sich deutlich von dem der Regionen mit Normalstatut, wobei die Mitbeteiligung an den staatlichen Steuern sicherlich das stärkste Merkmal dieser besonderen Finanzautonomie¹² darstellt. In diesem Zusammenhang beruht das Finanzsystem der autonomen Provinzen Bozen und Trient auf einem institutionellen Gefüge, das den Provinzen nach und nach auch in finanzieller Hinsicht die Rolle einer Region zuerkannt hat.¹³

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass Art 10 Verfassungsgesetz Nr 3 vom 18.10.2001¹⁴ im Rahmen der Reform zur Änderung von Titel V des Zweiten Teils der Verfassung eine Günstigkeitsklausel für die Sonderauto-

11 Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, GA Nr 301 vom 20.11.1972; die deutsche Übersetzung wurde im Ord Beiblatt zum ABLReg Nr 59 vom 21.11.1978 veröffentlicht: DPR Nr 670 vom 31.08.1972, Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen.

12 Jedes Statut listet die staatlichen Steuern auf, von denen ein Prozentsatz der Region zugewiesen wird, sowie die gegebenenfalls für jede Steuerart unterschiedlichen Steuersätze, die Berechnungsgrundlage und die Zuweisungsmodalitäten. Weitere Details werden den Durchführungsbestimmungen überlassen.

13 Die Durchführungsbestimmungen werden von der Regierung in Form eines GvD (früher durch DPR) auf der Grundlage der ihr durch die Sonderstatuten übertragenen ausschließlichen Zuständigkeiten erlassen und zwar nach einem Verfahren, das ihre Prüfung und Stellungnahme oder Zustimmung durch paritätische Kommissionen vorsieht, deren Mitglieder von der Regierung und der jeweiligen Region ernannt werden. Für die Änderung der statutarischen Vorschriften zur Finanzverwaltung jeder Region enthalten die Sonderstatute idR spezifische Bestimmungen, wonach die Änderungen durch ein einfaches Gesetz (auf Vorschlag der Regierung, der Region und jedes Parlamentsmitglieds) im Einvernehmen mit der betroffenen Region vorgenommen werden können (für Trentino-Südtirol siehe Art 104 Autonomiestatut).

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

nomien vorsieht, die besagt: „Bis zur Anpassung der jeweiligen Statuten finden die Bestimmungen dieses Verfassungsgesetzes auch auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die autonomen Provinzen Trient und Bozen Anwendung und zwar für die Teile, in denen Formen der Autonomie vorgesehen sind, welche über die bereits zuerkannten hinausgehen.“¹⁵

II. Die Kontroll- und Rechtsprechungsfunktionen des Rechnungshofs und die Sonderautonomie

Für die Analyse der besonderen Beziehungen zwischen dem italienischen Rechnungshof (im Folgenden: Rechnungshof) und den Sonderautonomien bietet sich als bevorzugtes Untersuchungsfeld die Kontrollfunktionen des Rechnungshofs aufgrund von Art 100 Verf an.

Was die verfassungsrechtlich in Art 103 Verf verankerten Rechtsprechungsfunktionen anbelangt, werden die verfahrensrechtlichen und materiellen Vorschriften über die verwaltungsrechtliche Haftung und die Haftung über die Rechnungslegung sowie die anderen Verfahren, für die der Rechnungshof zuständig ist, im gesamten Staatsgebiet einheitlich angewandt. Die wichtigste Besonderheit in Bezug auf die Zuständigkeit, die hier nur erwähnt wird, betrifft die in Art 9 Abs 3 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 174 vom 26.08.2016 über die Prozessordnung des Rechnungshofs (Prozessordnung)¹⁶ enthaltene Regelung, nach der die Rechtsprechungssektionen von Bozen und Trient¹⁷ weiterhin durch das Sonderstatut für

15 Der Originaltext lautet: „Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.“. Diesbezüglich hat sich der Verfassungsgerichtshof in mehreren Entscheidungen (Urteile Nr 255/2014, Nr 303/2007, Nr 175/2006, Nr 145/2005, Nr 236/2004, Nr 314, Nr 274, Nr 103 und Nr 48/2003 sowie Nr 408/2002 und Beschluss Nr 377/2002) dahingehend geäußert, dass die Günstigkeitsklausel einen Vergleich zwischen den in den Sonderstatuten vorgesehenen Regelungen und den ähnlichen Bestimmungen des Titels V des zweiten Teils der Verfassung erfordert, um bei der Anwendung die günstigere Regelung festlegen zu können und jene verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu bevorzugen, die Formen der Autonomie vorsehen, die über die statutarischen Bestimmungen hinausgehen.

16 Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, GA Nr 209 vom 07.09.2016 igF.

17 Diese Sektionen wurden zusammen mit der Regionalen Staatsanwaltschaft gemäß Gesetz Nr 19 vom 14.01.1994 (Legge 14 gennaio 1994, n. 19, Conversione in legge, con

Trentino-Südtirol und dessen Durchführungsbestimmungen unter Beachtung der geltenden Vorschriften zum Schutz der sprachlichen Minderheiten geregelt werden.

Dabei ist auch auf die Bestimmungen des DPR Nr 574 vom 15.07.1988¹⁸ über die Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol über den Gebrauch der deutschen und der ladinischen Sprache in den Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung und in Gerichtsverfahren¹⁹ hinzuweisen. Im Übrigen sieht Art 10-bis DPR Nr 305 vom 15.07.1988,²⁰ welches die Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol zum Rechnungshof enthält, in Bezug auf die staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Funktionen einen dynamischen Verweis auf die gesetzlichen Regelungen der Organisation und der Verfahren des Rechnungshofs vor.

modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, GA Nr 10 vom 14.01.1994) und der Durchführungsbestimmung zum Sonderstatut GvD Nr 212 vom 14.06.1999 (Decreto legislativo 14 giugno 1999, n. 212, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo e di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, GA Nr 152 vom 01.07.1999) eingerichtet.

- 18 Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari, GA Nr 36 vom 06.02.1978; die deutsche Übersetzung ist im Ord Beiblatt zum ABLReg Nr 41 vom 19.09.1989 veröffentlicht. Gemäß Art 13 DPR 574/1988 müssen die Ämter und Organe der Gerichte mit Sitz in der Provinz Bozen oder mit Sitz in der Provinz Trient, wenn sie auch für die Provinz Bozen zuständig sind, die Sprache des Antragstellers verwenden, vorbehaltlich der Bestimmungen in den anderen Vorschriften desselben DPR.
- 19 Eine detaillierte Analyse dieser Regelungen, auch im Hinblick auf die Verfahren vor der Rechtsprechungssektion des Rechnungshofs in Bozen, wurde auf der im Jahr 2022 von der Universität Innsbruck zusammen mit dem Land Südtirol anlässlich des 50. Jahrestages des Inkrafttretens des Statuts organisierten Tagung vorgenommen. Die Beiträge sind in *Obwexer/Happacher* (Hg), Südtirols Autonomie gestern, heute und morgen. 50 Jahre Zweites Autonomiestatut: Rück-, Ein- und Ausblicke (2023) veröffentlicht; siehe insbesondere *Zeller*, Der Gebrauch der Sprachen in der öffentlichen Verwaltung, bei Gericht sowie in der Ortsnamengebung, in: *Obwexer/Happacher* (Hg), Südtirols Autonomie gestern, heute und morgen (2023) 73 (103 ff).
- 20 Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto, GA Nr 178 vom 30.07.1988, die deutsche Übersetzung ist im Ord Beiblatt Nr 3 zum ABLReg Nr II vom 17.03.1989 veröffentlicht. Art 10bis wurde durch das GvD Nr 212/1999 eingeführt.

Wie wir noch sehen werden, sind spezifische Bestimmungen über die Kontrollaufgaben des Rechnungshofs in den einzelnen Sonderstatuten oder in deren Durchführungsbestimmungen enthalten.

III. Die Abgrenzung der Kontrollen des Rechnungshofs in Bezug auf die Sonderautonomien in der Entwicklung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs

Die Analyse der Kontrollen, welche die regionalen Sektionen des Rechnungshofs gegenüber den Regionen mit Sonderstatut und den autonomen Provinzen Bozen und Trient durchführen, hat sich notwendigerweise auf die in der Judikatur des italienischen Verfassungsgerichtshofs (Verfassungsgerichtshof) dargelegten Grundsätze zu stützen, welche den rechtlichen Rahmen für die Prüfungen des Rechnungshofs bildet.

Insbesondere hat der Verfassungsgerichtshof wiederholt bekräftigt, dass der Rechnungshof gemäß Art 100 Verf als richterliches, unabhängiges und neutrales Kontrollorgan von verfassungsrechtlicher Bedeutung der unparteiische Garant für das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht des gesamten öffentlichen Sektors und die ordnungsgemäße Verwaltung der Ressourcen der Allgemeinheit ist.²¹

Daher erstreckt sich das Netz an Kontrolleinrichtungen des Rechnungshofs auf zentraler und auf regionaler Ebene auf alle Körperschaften einschließlich jener mit Sonderautonomie, die in ihrer Gesamtheit das erweiterte öffentliche Finanzwesen bilden.²²

Zu den Kontrollen, die in Form von Berichten die Verwaltung unterstützen, und den Kontrollen über die Verwaltungstätigkeit sind im Laufe der Zeit die neuen Kontrollen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Haushalte hinzugekommen.

Letztere Kontrollen haben eine gemeinsame Basis im Ziel, die Stabilität des gesamten Systems der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, und

21 Vgl Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 60/2013.

22 Verfassungsgerichtshof Urteile Nr 39/2014 sowie Nr 80/2017, Nr 228/2017, Nr 9/2024, Nr 68/2024. Im zeitlich jüngsten Urteil hat der Verfassungsgerichtshof die Anwendung der Grundsätze der Rechnungslegungsharmonisierung gemäß Art 20 GvD 118/2011 im Bereich der Transparenz der Gesundheitskosten auch für die Sonderautonomien bestätigt, obwohl dieselben den gesamten Bedarf des nationalen Gesundheitsdienstes auf ihrem Gebiet ohne jegliche Belastung des Staatshaushalts decken.

zwar im Rahmen von Art 2 Abs 1 Verfassungsgesetz Nr 1 vom 20.04.2012,²³ der durch die Änderung von Art 97 Verf alle öffentlichen Verwaltungen dazu anhält, in Übereinstimmung mit der Rechtsordnung der EU das Haushaltsgleichgewicht und die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung zu gewährleisten.

In diesem Rahmen sind auch die Bestimmungen des Gesetzesdekrets Nr 174 vom 10.10.2012²⁴ zu sehen, die eine neue Struktur der Kontrollen der regionalen Sektionen des Rechnungshofs vorsehen.

Der Verfassungsgerichtshof hat von Anfang an darauf hingewiesen, dass die Regelung des genannten Gesetzesdekrets Teil der „Harmonisierung der öffentlichen Haushalte“ und der „Koordinierung der öffentlichen Finanzen“ iSv Art 117 Verf ist, wobei es dem staatlichen Gesetzgeber obliegt, die grundlegenden Prinzipien festzulegen,²⁵ die geeignet sind, die regionalen und lokalen Gesetzgeber einschließlich jener mit Sonderautonomie zu binden. Die genannten Prinzipien gewährleisten nämlich die Einhaltung der wirtschaftlichen Einheit der Republik im Hinblick auf genaue verfassungsrechtliche Vorgaben (Art 81, Art 119 und Art 120 Verf) sowie die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft Italiens in der EU (Art 117 Abs 1 Verf).

Was die Sonderautonomie betreffende Streitigkeiten vor dem Verfassungsgerichtshof angeht, schloss der Verfassungsgerichtshof aus, dass die in den Sonderstatuten und ihren Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Kontrollen die neuen Kontrollen, die mit Gesetzesdekret Nr 174/2012 dem Rechnungshof übertragen wurden, einschränken könnten, und kam zum Schluss, dass diese neuen Formen der Kontrolle mit der Sonderautonomie der Regionen und Provinzen vereinbar seien.²⁶

Als Beispiel für die konkrete Anwendung dieser Grundsätze kann das Urteil Nr 228/2017 des Verfassungsgerichtshofs angeführt werden, das die

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

24 Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, GA Nr 237 vom 10.10.2012, umgewandelt mit Änderungen 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, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa) Ord Beiblatt Nr 206 zu GA Nr 286 vom 07.12.2012.

25 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 60/2013.

26 Vgl Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 39/2014.

Rechtmäßigkeit einiger Bestimmungen des Südtiroler Landesgesetzes Nr 25 vom 12.12.2016²⁷ über die Buchhaltungs- und Finanzordnung der Gemeinden und Bezirksgemeinschaften betrifft. In diesem Urteil bestätigte der Verfassungsgerichtshof unter Hinweis auf seine Judikatur,²⁸ dass die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der öffentlichen Haushalte durch den Rechnungshof nicht zu den Verwaltungskontrollen gehört und ihrer Natur nach für Sonderautonomien nicht unterschiedlich geregelt werden kann. Diese Kontrollen haben nämlich im Gegensatz zu denen mit Kooperationscharakter einen zunehmend zwingenden Charakter gegenüber den Adressaten angenommen, um eine fehlerhafte Rechnungslegung zu verhindern oder zu bekämpfen, die das Haushaltsgleichgewicht beeinträchtigen und sich auf die konsolidierte Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltungen auswirken kann, wodurch die Koordinierungsfunktion des Staates mit dem Ziel der Erfüllung der Verpflichtungen aus der EU beeinträchtigt würde.

In der erwähnten Entscheidung unterstrich der Verfassungsgerichtshof, dass die Vereinbarungen mit den Regionen mit Sonderstatut als gesetzlicher Maßstab für die Finanzverwaltung der nachgeordneten Gebietskörperschaften dienen, weil sie auch die besonderen Modalitäten der Umsetzung der europäischen und gesamtstaatlichen Auflagen auf dem Gebiet der Provinzen und Regionen betreffen. Gleichzeitig stellte er fest, dass die Art und Weise, in der die finanziellen Beziehungen zwischen dem Staat und den Sonderautonomien gestaltet werden,²⁹ in keiner Weise die Regelung der Kontrolle über die Rechnungslegung einschränkt, die der staatliche Gesetzgeber dem Rechnungshof als Organ im Dienst des Gesamtstaats übertragen hat.³⁰

Die vorhergehend beschriebene Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den Bestimmungen des Autonomiestatuts und den Kontrollen des Rechnungshofs hat sich in den jüngsten Urteilen des Verfassungsgerichtshofs weiter verfestigt. Der Verfassungsgerichtshof scheint sich vermehrt an

27 Landesgesetz vom 12. Dezember 2016, Nr 25, Buchhaltungs- und Finanzordnung der Gemeinden und Bezirksgemeinschaften der Autonomen Provinz Bozen, ABLReg Nr 51 vom 20.12.2016.

28 Insbesondere die Urteile des Verfassungsgerichtshofs Nr 80/2017, Nr 39/2014, Nr 40/2014, Nr 60/2013.

29 Vgl auch Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 425/2004, in dem der Verfassungsgerichtshof darauf hinweist, dass die Finanzierung der Regionen mit Sonderstatut Teil der erweiterten öffentlichen Finanzen ist, für die der Staat die generelle Regelungs- und Koordinierungsbefugnis behält.

30 Verfassungsgerichtshof Urteile Nr 60/2013, Nr 198/2012.

einem Gleichgewicht zwischen den die Sonderautonomie untermauernden verfassungsrechtlichen Parametern und der Verpflichtung der Regionen mit Sonderstatut und der autonomen Provinzen, zur Erreichung der auf nationaler, europäischer und supranationaler Ebene festgelegten Ziele beizutragen, zu orientieren.

Die Auswirkungen dieser Rechtsprechung, auch in Bezug auf die Anwendung der Grundsätze der Harmonisierung der regionalen Haushalte gemäß dem Gesetzesdekret Nr 118 vom 23.06.2011,³¹ haben zu einer allmählichen Angleichung der vom Rechnungshof durchgeführten Kontrollen gegenüber allen Gebietskörperschaften, mit oder ohne Sonderautonomie, geführt, wenn auch mit einigen Ausnahmen. Es genügt, hier einige der mit dem Gesetzesdekret Nr 174/2012 eingeführten Kontrollen zu nennen: der jährliche Bericht über die Art der finanziellen Deckung der regionalen Gesetze und über die Techniken zur Quantifizierung der Ausgaben (Art 1 Abs 2 Gesetzesdekret Nr 174/2012); die Prüfung des Haushalts und der Rechnungslegung der Region (Art 1 Abs 3 Gesetzesdekret Nr 174/2012) sowie die Jahresabschlüsse der Körperschaften des regionalen Gesundheitsdienstes anhand von Fragebögen, die von den Rechnungsprüfungsorganen auf der Grundlage der von der Sektion für die Autonomien des Rechnungshofs herausgegebenen Leitlinien verfasst werden; die Prüfung des Jahresberichts des Präsidenten der Region über die Wirksamkeit und Angemessenheit des internen Kontrollsystems (Art 1 Abs 6 Gesetzesdekret Nr 174/2012), der ebenfalls auf der Grundlage der Leitlinien der Sektion für die Autonomien erstellt wird; die Kontrolle der Jahresabschlüsse über die Beiträge der Regionalratsfraktionen (Art 1 Abs 12 Gesetzesdekret Nr 174/2012).

Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Homogenisierung der Kontrollen, welche das Ergebnis der Rechtsprechung des letzten Jahrzehnts³² ist und in der der Gerichtshof auch die notwendige *Accountability*-Funktion der Haushaltsdokumente³³ hervorgehoben hat, haben auch die von der

31 Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, GA Nr 172 vom 26.07.2011.

32 Vgl. *ex multis*, Verfassungsgerichtshof Urteile Nr 184/2016, Nr 228/2017, Nr 274/2017, Nr 49/2018, Nr 18/2019 und Nr 115/2020.

33 Der Verfassungsgerichtshof hat den Grundsatz der demokratischen Haftung bekräftigt, der mit dem Mandat der öffentlichen Verwalter verbunden ist, deren Handeln sich auch am Kriterium der Generationengerechtigkeit orientieren muss.

Sektion der Autonomien beschlossenen Leitlinien eine wichtige Koordinierungsrolle gespielt.³⁴

Insbesondere sind die Leitlinien für die Berichte des Rechnungsprüfungskollegiums über die Jahresabschlüsse und die Haushalte der Regionen und der autonomen Provinzen³⁵ gemäß Art 1 Abs 3 und 4 Gesetzesdekret 174/2012 zu erwähnen. Der Archetypus dieser Kontrolle wird durch die in fast allen Sonderautonomien vorhandenen Rechnungsprüfungsorgane und durch den Rechnungshof umgesetzt, weil die Prüfungen des Rechnungshofs, die durch die „Verbindung“ zwischen dem Rechnungsprüfungsorgan und den regionalen Sektionen ausgeübt werden, „eine direkte Grundlage in Artikel 100 der Verfassung [...] finden, indem [...] sich die Kontrolle über die Verwaltung des Staatshaushalts auf die Haushalte aller öffentlichen Einrichtungen erstreckt, die in ihrer Gesamtheit den Haushalt der erweiterten öffentlichen Finanzen bilden“.³⁶

In Anbetracht des Umfangs und des Querschnittscharakters der Themen, die hier aus Zeitgründen nur angesprochen werden können, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf weitere allgemeine Informationen und abschließend auf den aktuellen Stand der vom Rechnungshof durchgeführten Kontrollen in der Region Trentino-Südtirol und den beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient.

34 Gemäß der Geschäftsordnung für die Kontrollfunktionen des Rechnungshofs, die von den Vereinigten Sektionen mit Beschluss Nr 14/2000 genehmigt wurde, wird die Sektion für die Autonomien vom Präsidenten des Rechnungshofs geleitet und besteht als Ausdruck der regionalen Sektionen auch aus den Präsidenten der einzelnen regionalen Sektionen einschließlich derjenigen, die funktionell für die Kontrollen über die Regionen mit Sonderstatut und die beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient zuständig sind.

35 Vgl. *ex plurimis*, die Beschlüsse der Sektion für die Autonomien Nr 6/2024/SEAUT/INPR, Nr 5/AUTSEK/2024/INPR, Nr 5/SEAUT/2023/INPR, Nr 12/SEAUT/2021/INPR. Zum Bereich der internen Kontrollen vgl. Sektion der Autonomien, Nr 1/SEAUT/2024/INPR.

36 Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr 23/2014 RE RZ 10.1. Der Originaltext lautet: “diretto fondamento nell’art. 100 Cost. [...] in quanto [...] il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato si estende ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata”.

IV. Die wichtigsten Kontrollen des Rechnungshofs, die in den Sonderstatuten oder den Durchführungsbestimmungen zu den Sonderstatuten vorgesehen sind: Überblick

Wie bereits betont, würde es den Rahmen dieses kurzen Beitrags sprengen, die einzelnen Sonderstatute³⁷ im Detail zu untersuchen, die in verschiede-

37 Für die Darstellung der Regelung über die Kontrollfunktionen des Rechnungshofs in Sizilien (KD Nr 455 vom 15.05.1946, GA Nr 133 vom 10.06.1946), wird auf den Beschluss der Kontrollsektion für die Region Sizilien Nr 23/2022/INPR verwiesen, in dem auch die Kontrollmodelle zur Überprüfung der Richtigkeit und Zuverlässigkeit der in der Rechnungslegung dargestellten Daten erwähnt werden, unter Berücksichtigung der statistischen Stichprobenverfahren, die bei den wichtigsten internationalen Kontrollinstitutionen, insbesondere dem Rechnungshof der Europäischen Union, angewendet werden (vgl auch Beschlüsse der Sektion für die Region Sizilien Nr 9/2004, Nr 84/2017, Nr 138 und Nr 173/2019 sowie Nr 121/2020). Die Bestimmungen des DPR Nr 902 vom 25.11.1975 (Decreto del Presidente della Repubblica 25.11.1975, n. 902, Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, GA Nr 57 vom 03.03.1976) betreffen hingegen die Anpassung und Ergänzung der Durchführungsbestimmungen des Sonderstatuts für die Region Friaul-Julisch Venetien und sehen in Art 32 die Errichtung einer Kontrollsektion für die Region Friaul-Julisch Venetien mit Sitz in Triest vor; diese Sektion hat auch eine Außenstelle in Udine gemäß Art 35. In Bezug auf die Funktionen sieht Art 33 DPR Nr 902/1975 vor, dass die regionale Kontrollsektion im Einklang mit der regionalen Rechtsordnung und gemäß Art 3 Abs 4, 5 und 6 Gesetz Nr 20 vom 14.01.1994 (Legge 14 gennaio 1994, n. 20, Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, GA Nr 10 vom 14.01.1994) die Kontrolle über die Verwaltungstätigkeit der Region und ihrer Hilfskörperschaften ausübt, um dem Regionalrat Bericht zu erstatten, sowie die Kontrolle über die Verwaltungstätigkeit der lokalen Gebietskörperschaften und ihrer Hilfskörperschaften sowie anderer öffentlicher autonomer Einrichtungen mit Sitz in der Region, um an deren Vertretungsorgane zu berichten. Bei der Ausübung der Verwaltungskontrolle bewertet die Sektion des Rechnungshofs die Einwände der überprüften Verwaltungen und hebt diese in den oben genannten Berichten hervor, ebenso prüft sie die Ergebnisse etwaiger interner Kontrollen. Die Kontrolle umfasst auch die Überprüfung der Verwaltung der regionalen Mitfinanzierungen für durch EU-Fonds unterstützte Maßnahmen; diese Tätigkeit muss den ausdrücklich vorgesehenen Kontrollsystemen entsprechen, die zusätzlich zu den Management-Systemen in den spezifischen EU-Vorschriften festgelegt sind. Die regionale Sektion legt dem Regionalrat neben einem oder mehreren Berichten über die Ergebnisse der Verwaltungskontrolle gemäß Art 36 DPR Nr 902/1975 iVm Art 39 und Art 41 KD Nr 1214/1934 auch eine Erklärung vor, in der die Zuverlässigkeit der Rechnungslegung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der entsprechenden Operationen bescheinigt wird, wobei die Überprüfungsverfahren explizit angegeben werden. Was die Sektion des Rechnungshofs von Sardinien betrifft, wird auf DPR Nr 21 vom 16.01.1978 (Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione, GA Nr 36 vom 06.02.1978) verwiesen, das die Kon-

ner Hinsicht die vom Rechnungshof durchgeführten Kontrollen und auch die unterschiedliche Zusammensetzung der Senate und die Kompetenzen der territorialen Sektionen betreffen.

Es ist jedoch interessant festzuhalten, dass eine der wichtigsten vom Rechnungshof durchzuführenden Kontrollen, nämlich die jährliche Billigung der regionalen Jahresabschlüsse, die erst seit 2012 gemäß Art 1 Abs 5 Gesetzesdekret Nr 174/2012 für die Regionen mit Normalstatut vorgesehen ist, in den Regionen mit Sonderautonomie aufgrund ihrer jeweiligen Statute oder Durchführungsbestimmungen bereits bestanden und zwar nach dem Muster des Verfahrens zur Billigung der allgemeinen Rechnungslegung des Staates vor den Vereinigten Kontrollsektionen.³⁸

Diese Prüfung wird daher für alle Regionen mit Normalstatut sowie für die Regionen mit Sonderstatut³⁹ - mit der einzigen Ausnahme der

trolle über die Handlungen der Region regelt, einschließlich der Zusammensetzung der regionalen Sektion und der Vereinigten Sektionen. Die regionale Kontrollsektion für die Region Aosta hingegen wurde durch das GvD Nr 179 vom 05.10.2010 (Decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179, Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti, GA Nr 257 vom 03.11.2010), das die Durchführungsbestimmungen des Sonderstatuts der Autonomen Region Aostatal zur Einrichtung einer Kontrollsektion des Rechnungshofs enthält, eingerichtet. Im Gegensatz zu anderen Kontrollsektionen ist hier keine jährliche Bewertung des Regionalhaushalts und keine Zertifizierung der wirtschaftlich-finanziellen Kompatibilität vorgesehen, die der Rechnungshof für die Kollektivverträge des öffentlichen Dienstes für das Aostatal durchführt. Im Jahr 2023 wurden diesbezüglich Änderungsvorschläge zum GvD 179/2010 vorgelegt, die derzeit überprüft werden. Zu den Kontrollen des Rechnungshofs in der Region Trentino-Südtirol und den beiden Provinzen Trient und Bozen siehe unter IV. und V.

38 Zu den geschichtlichen Aspekten siehe die Beschlüsse der Vereinigten Sektionen im Kontrollbereich, Nr 7/SSRRCO/QMIG/13 und Nr 5/SSRR/QMIG/22.

39 Insbesondere wurde das genannte Verfahren zur Billigung der Rechnungslegung für die Region Sizilien in Art 23 Sonderstatut festgelegt und mit GD Nr 455/1946 sowie gemäß Art 2 GvD Nr 655 vom 27.11.1948 (Decreto legislativo 27 novembre 1948, n. 655, Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, GA Nr 135 vom 12.06.1948) über die Einrichtung von Sektionen des Rechnungshofs für die Region Sizilien idF GD Nr 200 vom 18.06.1999 (Decreto legge 18 giugno 1999, n.200, Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali, GA Nr 249 vom 22.10.1999) genehmigt. Letzteres hat den Vereinigten Sektionen für die Region Sizilien ausdrücklich die Billigung der Rechnungslegung gemäß Art 40 und 41 KD Nr 1214/1934 über die Billigung der Rechnungslegung des Staates übertragen. Für die Region Sardinien ist die Regelung in Art 10 DPR Nr 21/1978 und Art 4 Gesetz Nr 658 vom 08.10.1984 (Legge 8 ottobre

Region Aostatal, für die eine Ergänzung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen in diesem Sinne noch nicht vorgesehen ist - und auch für die Rechnungslegung der autonomen Provinzen Bozen und Trient durchgeführt.

Das Verfahren zur Billigung der regionalen Rechnungslegung durch den Rechnungshof erfüllt in allen Gebietskörperschaften die gleiche Funktion, sieht eine kontradiktorische Ermittlungsphase gemeinsam mit der geprüften Verwaltung vor und schließt mit der jährlichen öffentlichen Sitzung unter Beteiligung von Vertretern der Verwaltung und der Intervention des Staatsanwalts in den für die allgemeine staatliche Rechnungslegung vorgesehenen Formen gemäß Art 39, Art 40 und Art 41 Königliches Dekret Nr 1214 vom 12.07.1934,⁴⁰ das den Einheitstext der Gesetze über den Rechnungshof enthält.

1984, n. 658, Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti, GA Nr 278 vom 09.10.1984) enthalten. Für die Region Friaul-Julisch Venetien siehe Art 33 DPR Nr 902/1975 idF Art 3 GvD Nr 125 vom 15.05.2003 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti, GA Nr 127 vom 04.06.2003) über die Anpassung und Ergänzung der Durchführungsbestimmungen des Sonderstatuts. Für die Region Trentino-Südtirol ist die Regelung in Art 10 Abs 1 DPR 305/1988 idF Art 1 Abs 3 GvD Nr 166 vom 14.09.2011 (Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166, Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti, GA Nr 235 vom 08.10.2011) enthalten, die deutsche Übersetzung ist in ABlReg Nr 42 vom 18.10.2011 veröffentlicht.

- 40 Regio Decreto 12 luglio 1934, n.1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), GA Nr 179 vom 01.08.1934. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (siehe *ex plurimis* das Urteil Nr 39/2024) hat hervorgehoben, dass die Zuständigkeiten im Bereich der Kontrollen der autonomen Regionen/Provinzen und des Rechnungshofs über die regionalen Rechnungsabschlüsse unterschiedlich sind und nicht im Konflikt stehen (Urteil Nr 72/2012), da "die eine im politischen Kontrollbereich des gesetzgebenden Organs über die finanziellen Entscheidungen der Exekutive, wie sie im Verfahren zur Billigung der Rechnungslegung dargelegt sind, besteht, während die andere die Prüfung der Rechtmäßigkeit (die 'Validierung') des Verwaltungsergebnisses betrifft, das heißt der buchhalterischen Ergebnisse der finanziellen und vermögensrechtlichen Verwaltung der Einrichtung" (Urteile Nr 247/2021 und Nr 235/2015) ist, auf die die Rechnungslegung gestützt wird, im Lichte der verfassungsrechtlichen Prinzipien der finanziellen Stabilität" (Urteil Nr 184/2022 RE RZ 5.2). Der Originaltext lautet: "si presentano 'distinte e non confliggenti' (sentenza n. 72 del 2012), poiché 'l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la validazione) del risultato di amministrazione

Das Verfahren zur Billigung hat auch eine vorbereitende Funktion für die von den Vertretern des Volkes über die Handlungen der Exekutive ausgeübte politische Kontrolle. In diesem Bereich der Kontrolle ist außerdem die Möglichkeit einer indirekten Verfassungsbeschwerde⁴¹ durch den Rechnungshof anerkannt, um das Interesse an der finanziellen Rechtmäßigkeit in enger Verbindung mit der Erfüllung der durch die EU auferlegten Verpflichtungen über ausgeglichene Haushalte und die Tragfähigkeit der Verschuldung in Bezug auf die öffentlichen Finanzen zu schützen.

V. Zur Durchführungsbestimmung des Sonderstatuts der Region Trentino-Südtirol für die Einrichtung der Kontrollsektionen des Rechnungshofs von Trient und Bozen und für das ihnen zugewiesene Personal

Was im Einzelnen das Autonomiestatut von Trentino-Südtirol betrifft,⁴² sind die einschlägigen Bestimmungen für die Kontrollen des Rechnungshofs im DPR Nr 305/1988 über die Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol für die Einrichtung der Kontrollsektionen des Rechnungshofs von Trient und Bozen und für das ihnen zugewiesene Personal enthalten, das nach dem in Art 107 Statut vorgesehenen Verfahren genehmigt wurde. Das genannte Dekret regelt die Zusammensetzung⁴³ und die Zuständigkeiten der beiden Kontrollsektionen (Art 1, Art 2, Art 2-bis, Art 5 und Art 6 DPR Nr 305/1988) sowie

e cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente (sentenze n 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria.”

- 41 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 Gesetzesnorm 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).
- 42 In Hinblick auf die Entstehung der statutarischen Normen, die ihren Ursprung im Pariser Vertrag vom 05.09.1946 haben, sei auf die in *Obwexer/Happacher* (Hg), Südtirols Autonomie gestern, heute und morgen. 50 Jahre Zweites Autonomiestatut: Rück-, Ein- und Ausblicke (2023) enthaltenen Beiträge verwiesen.
- 43 Für die Kontrollsektion in Bozen sind gemäß Art 13-17 DPR Nr 305/1988 spezielle Wettbewerbsverfahren vorgesehen, die die verhältnismäßige Vertretung der drei Sprachgruppen (Italienisch, Deutsch, Ladinisch) berücksichtigen, ausgenommen Stellenbesetzungen, die zur Bewältigung von Notsituationen und der Aufrechterhaltung der Dienste erforderlich sind (Art 17).

die Struktur des Senats der Vereinigten Sektionen, der sich aus den Sektionen von Bozen und Trient zusammensetzt, die gemeinsam tagen und die Rechnungsabschlüsse der Region und der beiden Provinzen billigen (Art 10 Abs 1 DPR Nr 305/1988).

Wie bei allen anderen Prüfungsverfahren wird der Billigung ein Bericht beigelegt, in dem der Rechnungshof Anmerkungen macht und die Maßnahmen und Reformen vorschlägt, die er für angemessen hält, um insbesondere das Gleichgewicht des Haushalts zu gewährleisten und die Effizienz und Wirksamkeit der Ausgaben zu verbessern (Art 10 Abs 2 DPR Nr 305/1988).

Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs können Fragen der Verfassungsmäßigkeit auch hinsichtlich der Billigung der Rechnungslegung von den Vereinigten Sektionen des Rechnungshofs von Trentino-Südtirol aufgeworfen werden.⁴⁴

Über diese zentrale, die Rechnungslegung betreffende Kontrollfunktion hinaus sieht das DPR 305/1988 in Art 2 die nachträgliche Kontrolle der Haushalts- und Vermögensgebarung der Region und der autonomen Provinzen Trient und Bozen sowie der Gebietskörperschaften und anderer öffentlicher Einrichtungen vor, die Teil des integrierten Territorialsystems der Region sind (Art 6 DPR Nr 305/1988).

Zu den Aufgaben, die den für die autonomen Provinzen Trient und Bozen zuständigen Kontrollsektionen zugewiesen wurden, gehören die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der von den dezentralen Staatsverwaltungen erlassenen Rechtsakte (Art 5 DPR Nr 305/1988) sowie die Bescheinigungen über die wirtschaftlich-finanzielle Vereinbarkeit der Kollektivverträge für die Bediensteten, deren Ordnung in die Zuständigkeit der Regionen und Provinzen fällt, mit den Planungs- und Budgetierungsinstrumenten der Regionen und Provinzen, nachdem die Zuverlässigkeit der quantifizierten Kosten geprüft wurde (Art 2-bis DPR Nr 305/1988).⁴⁵

44 Vgl zB Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 138/2019.

45 Was die Wirkungen der Kontrolle betrifft, sieht die Regelung Folgendes vor: "Fünfzehn Tage nach Übermittlung der Entwürfe einer Vereinbarung gilt die Zertifizierung als durchgeführt und der Vertrag kann endgültig unterzeichnet werden. Im Falle einer nicht positiven Zertifizierung dürfen die Vertragsparteien nicht zur endgültigen Unterzeichnung des Vereinbarungsentwurfs übergehen und ergreifen die erforderlichen Maßnahmen zur Anpassung der Kostenquantifizierung für die Zertifizierung, wobei sie das Verfahren erneut aktivieren. Falls die nicht positive Zertifizierung auf einzelne Vertragsklauseln beschränkt ist, kann der Entwurf endgültig unterzeichnet werden, wobei die Unwirksamkeit der nicht positiv zertifizierten Vertragsklauseln

Die letztgenannte Zuständigkeit, die der Zuständigkeit der Vereinigten Sektionen hinsichtlich der Kollektivverträge ähnelt, wurde vor kurzem durch Art 1 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 113 vom 31.07.2023⁴⁶ den Sektionen Trient und Bozen zugewiesen.

Art 6 Abs 3 DPR Nr 305/1988 räumt der Region Trentino-Südtirol und den autonomen Provinzen Bozen und Trient die Möglichkeit ein, die Sektionen des Rechnungshofs auch im Namen der weiteren Körperschaften des integrierten regionalen Territorialsystems um Stellungnahmen zu Fragen des öffentlichen Rechnungswesens zu ersuchen, weil letztere dazu nicht berechtigt sind. Ebenso sieht die genannte Bestimmung vor, dass die Errichtung „weiterer Formen der Zusammenarbeit“ mit dem Ziel, die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung sowie die Effizienz und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns zu gewährleisten, erfolgen kann. Hierbei handelt es sich um zwei unterschiedliche Arten von Hilfsfunktionen. In jedem Fall muss sich das Ersuchen um eine Stellungnahme auf den Bereich des öffentlichen Rechnungswesens beziehen sowie allgemeine und abstrakte Fragen betreffen, weil Fragen, die eine Beurteilung konkreter Fälle oder eines bestimmten Verwaltungshandelns beinhalten, unzulässig sind. Auch im zweiten Fall, der eine Residualfunktion hat, ist eine unmittelbare Einmischung des Rechnungshofs in die aktiven Verwaltungsfunktionen der Gebietskörperschaften ausgeschlossen.

Art 6 DPR Nr 305/1988 sieht abschließend für die unregelmäßigten Bereiche einen dynamischen Verweis auf jene Staatsgesetze vor, die „die Organisation, die Befugnisse und die Verfahren des Rechnungshofs“ regeln.

bestehen bleibt.“ Der Originaltext lautet: “Decorsi quindici giorni dalla trasmissione delle ipotesi di accordo la certificazione si intende effettuata e il contratto può essere definitivamente sottoscritto. In caso di certificazione non positiva le parti contrattuali non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo e assumono le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, riattivando la procedura prevista dal comma 1. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.”

- 46 Decreto legislativo 31 luglio 2023, n. 113, Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controlli della Corte dei conti, GA Nr 190 vom 16.08.2023, die deutsche Übersetzung ist im ABiReg Nr 36 vom 07.09.2023 veröffentlicht.

VI. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Struktur der Kontrollen in der Region Trentino-Südtirol und in den beiden Provinzen umfassend entwickelt hat. Dazu haben die Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut, die Änderungen desselben und die Judikatur des Verfassungsgerichtshof beigetragen. Letzterer hat die Vereinbarkeit der Kontrollen des Rechnungshofs zur Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Rechnungslegung iSd Gesetzesdekrets Nr 174/2012 mit den Befugnissen der Sonderautonomie bestätigt.

Zusätzlich zu den oben erwähnten typischen Kontrolltätigkeiten können in das Jahresprogramm der beiden Sektionen mit Sitz in den Provinzen Bozen und Trient (Art 6 Abs 2 DPR Nr 305/1988) weitere Prüfungen aufgenommen werden, die der Rolle des Rechnungshofs als Garant für die Rechtmäßigkeit und die ordnungsgemäße Durchführung des Verwaltungshandelns entsprechen, wie zB die Bewertung der *Performance* einzelner Verwaltungen, um die Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Effizienz des Verwaltungshandelns zu überprüfen.

Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft beim italienischen Rechnungshof¹

Gianluca Albo

I. Pluralität der Gerichtsbarkeiten und Staatsanwaltschaften

Der Rechnungshof ist eine einheitliche Institution, aber mit zwei von der italienischen Verfassung² (Verf) vorgesehenen Aufgaben, welche dem Rechnungshof sowohl eine Kontrollfunktion (Art 100 Abs 2 Verf) als auch Rechtsprechungsbefugnisse (Art 103 Abs 2 Verf) überträgt.

Die Rolle des Staatsanwalts am Rechnungshof ist im Rahmen der Rechtsprechungsbefugnis verortet, die die Verfassung dem Rechnungshof vorbehält.

Die allgemeine Funktion des Staatsanwalts im Rahmen der Rechtsprechung des Rechnungshofs rechtfertigt auch das Eingreifen des Staatsanwalts in die Kontrollfunktionen, die in den - wenigen - Fällen vorgesehen sind, in denen letztere den Charakter eines Gerichtsverfahrens haben (zB die Verfahren zur Billigung der Rechnungslegung).

Bevor nun die Aufgaben des Staatsanwalts beim Rechnungshof analysiert werden, ist daran zu erinnern, dass die Verfassung gemäß Art 102 Abs 1 Verf die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichtsbarkeit³ überträgt. Dieser allgemeinen Zuständigkeit wird nur zugunsten der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Fällen des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Verwaltung (Art 103 Abs 1 Verf) und zugunsten des Rechnungshofs in Angelegenheiten der öffentlichen Rechnungslegung und in anderen ausschließlich durch Gesetz festgelegten Angelegenheiten (Art 103 Abs 2 Verf) derogiert.

1 Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von *Nora Gamper* und *Esther Happacher* übersetzt.

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

3 AdÜ: Die Verfassung spricht von „*magistrati ordinari*“. In Italien werden sowohl Richter als auch Staatsanwälte als sog *magistrati* bezeichnet und bilden gemeinsam den Richterstand (*magistratura*), was bedeutet, dass Richter und Staatsanwälte durch dieselben Garantien der Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit geschützt sind.

Selbstverständlich gibt es in der ordentlichen Gerichtsbarkeit einen Staatsanwalt, der gemäß Art 73 der Gerichtsordnung⁴ Aufgaben in Zivilsachen und vor allem in Strafsachen wahrnimmt, insbesondere gemäß Art 50 Abs 1 ital Strafprozessordnung zur Erhebung einer strafrechtlichen Anklage berechtigt ist und die Staatsanwaltschaft im Verfahren vertritt.

Hingegen ist nicht vorgesehen, dass der Staatsanwalt vor den Verwaltungsgerichten oder vor dem für Steuersachen zuständigen Gericht interveniert.

In Italien gibt es folglich zwei Organe, die die Funktion eines Staatsanwalts ausüben und deren Unabhängigkeit von der Verfassung garantiert ist: ein Organ mit allgemeiner Zuständigkeit, nämlich der Staatsanwalt bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit, und ein Organ mit besonderer Zuständigkeit, nämlich der Staatsanwalt am Rechnungshof.

Wollte man eine erste zusammenfassende Definition der Funktion versuchen, könnte diese lauten, dass der Staatsanwalt im Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit den Staat in allen Formen des unverfügbaren Rechtsschutzes vertritt, während der Staatsanwalt beim Rechnungshof mit dem Schutz der öffentlichen Finanzen im Rahmen der Zuständigkeit des Rechnungshofs betraut ist, welche immer ein dienstrechtliches Verhältnis mit der öffentlichen Verwaltung voraussetzt. Es handelt sich also nicht um einen allgemeinen Schutz der öffentlichen Finanzen, sondern dieser ist

4 Art 73 KD Nr 12 vom 30.01.1941, Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario, GA Nr 28 vom 04.02.1941 über die allgemeinen Zuständigkeiten des Staatsanwalts legt fest: „Der Staatsanwalt sorgt für die Einhaltung der Gesetze, die rasche und ordnungsgemäße Rechtspflege, den Schutz der Rechte des Staates, der juristischen Personen und der Handlungsunfähigen, indem er in dringenden Fällen die von ihm für notwendig erachteten Sicherungsmaßnahmen beantragt; er fördert die Verfolgung von Straftaten und die Anwendung von Sicherheitsmaßnahmen; er vollstreckt die Urteile und jede andere vom Richter getroffene Maßnahme in den vom Gesetz festgelegten Fällen. Er wird auch unmittelbar tätig zur Durchsetzung und Einhaltung der Gesetze, die die öffentliche Ordnung und die Rechte des Staates betreffen, sowie zum Schutz der korporativen Ordnung, sofern diese Tätigkeit nicht durch Gesetz anderen Organen zugewiesen ist“. Der Originaltext lautet: “Il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci, richiedendo, nei casi di urgenza, i provvedimenti cautelari che ritiene necessari; promuove la repressione dei reati e l'applicazione delle misure di sicurezza; fa eseguire i giudicati ed ogni altro provvedimento del giudice, nei casi stabiliti dalla legge. Ha pure azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d'ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, e per la tutela dell'ordine corporativo, sempre che tale azione non sia dalla legge ad altri organi attribuita.”.

bezogen auf diejenigen, die sie in Ausübung einer öffentlichen Funktion schädigen.

II. Die Befugnisse des Staatsanwalts beim Rechnungshof

In Hinblick auf die Zuständigkeiten des Rechnungshofs kann der Staatsanwalt beim Rechnungshof als das Organ definiert werden, das für den Schutz der öffentlichen Finanzen zuständig ist, wenn ungerechtfertigte Ausgaben oder Einnahmeminderungen infolge eines rechtswidrigen Verhaltens bei der Ausübung öffentlicher Aufgaben entstanden sind, unabhängig davon, ob diese von einem öffentlichen Bediensteten oder einer Privatperson verursacht wurden, die verpflichtet ist, den öffentlichen Zweck der erhaltenen öffentlichen Mittel zu verwirklichen (zB eine Privatperson, die eine Förderung von Seiten der EU für die Durchführung einer touristischen Tätigkeit erhält), oder von jeder Person, die Geld oder Wertgegenstände von der öffentlichen Verwaltung zur zweckgebundenen Verwahrung erhält.

An dieser Stelle soll auf den Inhalt der Rolle des Staatsanwalts am Rechnungshof gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften eingegangen werden, ohne, wie bereits erwähnt, eine detaillierte Analyse vorzunehmen.

Das GvD Nr 174 vom 26.08.2016⁵ enthält die Prozessordnung des Rechnungshofs (im Folgenden: Prozessordnung) und regelt die Zuständigkeiten des Rechnungshofs und damit auch die Aufgaben der Staatsanwaltschaft.

Art 12 Prozessordnung regelt das Amt des Staatsanwalts, indem er vor sieht, dass:

- der Regionalstaatsanwalt in jeder der 20 Regionen⁶ Italiens präsent ist und die Aufgaben des Staatsanwalts vor dem Gericht erster Instanz (den regionalen Rechtsprechungssektionen) wahrnimmt;
- es einen einzigen Generalstaatsanwalt mit Sitz in Rom gibt, der alle Regionalstaatsanwälte koordiniert und die Aufgaben des Staatsanwalts

5 Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, GA Nr 209 vom 07.09.2016.

6 In der Region Trentino-Südtirol gibt es einen für die autonome Provinz Bozen zuständigen regionalen Staatsanwalt, ebenso einen für die autonome Provinz Trient zuständigen regionalen Staatsanwalt. Anmerkung: Die autonomen Provinzen Bozen und Trient, welche gemeinsam die autonome Region Trentino-Südtirol bilden (Art 116 Abs 2 Verf), sind aufgrund ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse einer autonomen Region gleichzuhalten.

vor dem Gericht zweiter Instanz (den Berufungssektionen des Rechnungshofs⁷) sowie vor den Vereinigten Sektionen wahrnimmt, welche die Aufgabe der Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsprechung haben, dessen Zuständigkeiten in Art 11 ZGB festgelegt sind.

Welche Aufgaben hat nun der Staatsanwalt am Rechnungshof? Wie bereits erwähnt, findet die Rolle des Staatsanwalts im Rahmen der Zuständigkeiten statt, die in Art 1 Prozessordnung wie folgt definiert sind:

- Rechnungslegungsverfahren;
- Verfahren betreffend die verwaltungsrechtliche Haftung für Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand;
- sonstige Verfahren im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens;
- Verfahren in Rentensachen;
- Verfahren iZm der Verhängung von Geldbußen sowie
- weitere Verfahren in den vom Gesetz festgelegten Bereichen.

III. Die Befugnisse im Verfahren für verwaltungsrechtliche Haftung für Schäden

Das Verfahren für verwaltungsrechtliche Haftung für Schäden wird in der Prozessordnung als Art des ordentlichen Verfahrens bezeichnet, dessen Ablauf durch drei Phasen gekennzeichnet ist: Ermittlungen, Urteilsfindung und Vollstreckung.

A. Ermittlungsphase

Der Staatsanwalt ist der Leiter des Ermittlungsverfahrens und somit verantwortlich für die Entscheidungen, die von der Eröffnung des Verfahrens bis zu seiner Beendigung entweder durch Archivierung des Verfahrens oder durch die Erhebung der Haftungsklage getroffen werden.

7 Es gibt vier Berufungssektionen (Art 10 Prozessordnung); drei von ihnen haben ihren Sitz in Rom und sind die zweite Instanz aller regionalen Rechtsprechungssektionen mit Ausnahme der Region Sizilien, die ihre eigene Berufungssektion in Palermo hat und auch eine eigene Generalstaatsanwaltschaft für das Gebiet, die jedoch immer der Koordination der Generalstaatsanwaltschaft in Rom unterliegt.

Es ist also Sache des Staatsanwalts:

- zu beurteilen, ob die Klage auf einen Schadensfall zum Nachteil der öffentlichen Hand zurückgeführt werden kann;
- wenn ja, zu beurteilen, ob die Klageeinbringung ausreichend spezifisch und konkret ist und daher die Eröffnung der Ermittlungstätigkeit zulässt (Art 51 Prozessordnung) oder stattdessen wegen offensichtlicher Unbegründetheit oder Unbestimmtheit sofort archiviert („versenkt“) werden muss (Art 54 Prozessordnung);
- nach Eröffnung des Ermittlungsverfahrens das Verfahren „zur Erlangung der für die Durchführung der Klage wegen Schadens zum Nachteil der öffentlichen Hand erforderlichen Elemente“⁸ zu leiten, indem er direkt von den in der Prozessordnung vorgesehenen Ermittlungsbefugnissen Gebrauch macht (Art 55 Prozessordnung) oder diese an die Polizei oder in bestimmten Fällen an Beamte der öffentlichen Verwaltung delegiert (Art 56 Prozessordnung);
- nach den Ermittlungen zu entscheiden, ob er das Verfahren archiviert oder eine vorläufige Haftungsklage erhebt, indem er die mutmaßlichen Verantwortlichen auffordert, Angaben zu ihrer Verteidigung zu machen (Aufforderung zur Stellungnahme gemäß Art 67 Prozessordnung);
- nach Ablauf der Frist für die Vorbringung der Stellungnahme zur Verteidigung die Argumente der Verteidigung zu prüfen und zu entscheiden, ob die Ermittlungen zu ergänzen sind, um ihre Begründetheit beurteilen zu können;
- nach Ablauf der Frist zur Stellungnahme der Verteidigung und einer eventuellen ergänzenden Ermittlungsphase die Archivierung des Verfahrens (Art 70 Prozessordnung) oder die Ladung vor Gericht (Art 86 Prozessordnung) der Personen anzuordnen, die mutmaßlich für den festgestellten Schaden haften und von denen ein Schadenersatz zugunsten der geschädigten Verwaltung zu verlangen ist.

Der Vollständigkeit halber ist hinzuzufügen, dass es der Staatsanwaltschaft obliegt, eine Klage zur Sicherung der Forderungen der öffentlichen Hand zu erheben, die sich gegen den mutmaßlich Verantwortlichen richtet. Die Beschlagnahme von beweglichem und unbeweglichem Vermögen, die sog Sicherstellungsbeschlagnahme, kann von der Staatsanwaltschaft beim Richter während des Ermittlungsverfahrens (Art 74 Prozessordnung), zeitgleich

8 Der Originaltext lautet: „Il pubblico ministero compie ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale“.

mit der Erhebung der Haftungsklage (Art 75 Prozessordnung) und auch nach dem erstinstanzlichen Urteil (Art 77 Prozessordnung) beantragt werden.

B. Verfahrensphase

Im Verfahren, das durch Klageerhebung durch den Staatsanwalt (mit Klageschrift) eingeleitet wird, besteht eine Trennung zwischen der Anspruchsberechtigung der geschädigten Verwaltung und der Prozessfähigkeit.

Der Staatsanwalt ist die öffentliche Partei, die nach dem Willen des Gesetzgebers an die Stelle der geschädigten Verwaltung tritt, wenn es um die Wahrung ihrer Forderungen geht. Der Gesetzgeber hat diese Forderungen als unverfügbar eingestuft und sie, weil sie nicht nur für das öffentliche Vermögen stehen, sondern auch Ausdruck von dessen Funktion sind, der Obhut eines als autonom und unabhängig gedachten Angehörigen des Richterstandes anvertraut: dem Staatsanwalt beim Rechnungshof.

Die geschädigte Verwaltung kann dem Verfahren des Staatsanwalts beitreten, aber nur dieser kann entscheiden, ob er tätig wird, wie er tätig wird, in welchem Umfang er tätig wird, gegen wen er tätig wird, ob er auf Verfahrenshandlungen verzichtet, ob er den Abschluss des Verfahrens im abgekürzten Verfahren akzeptiert und ob er Berufung einlegt.

Die Wirkungen des im Verfahren ergangenen Urteils gelten für die geschädigte Verwaltung, weil das Urteil zu ihren Gunsten und nicht zu Gunsten der Staatsanwaltschaft verkündet wird. Wird der Antrag der Staatsanwaltschaft abgelehnt, wird die geschädigte Verwaltung dazu verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen (Art 31 Abs 1 Prozessordnung).

In diesem Zusammenhang sei auf einen kürzlich in Trient entschiedenen Fall verwiesen, in dem die Rechtsprechungssektion zum ersten Mal in Bezug auf das Vorgehen des Staatsanwalts auf die Zahlung einer Verfahrensstrafe wegen Prozessmissbrauchs gemäß Art 31 Abs 4 Prozessordnung entschieden hat.

Das Verfahren in diesem Fall und die damit verbundene Rechtsfrage verdienen es, durch die Lektüre der Urteile erster⁹ und zweiter Instanz¹⁰ vertieft zu werden. Zusammenfassend kann der Fall wie folgt dargestellt werden: Die Rechtsprechungssektion von Trient stellte fest, dass das ver-

9 Rechnungshof, Sektion Trient Nr 7/2023.

10 Rechnungshof, Zentralsektion Nr 380/2023.

fahrensrechtliche Verhalten eines Staatsanwalts missbräuchlich war, verurteilte aber die geschädigte Verwaltung zur Zahlung der Verfahrensstrafe. Die einzigartige Entscheidung des Senats von Trient wurde von der Staatsanwaltschaft angefochten und die Berufungssektion bestätigte nicht nur die Korrektheit des Vorgehens der Staatsanwaltschaft im Verfahren, sondern - und das ist hier von Bedeutung - äußerte starke Zweifel an der Anwendbarkeit einer Verfahrensstrafe (Ordnungsstrafe) auf ein Subjekt (die geschädigte Verwaltung), das verfahrensrechtlich nicht über ein materielles Recht verfügt.

C. Vollstreckungsphase

Mit der Urteilsfindung endet die verfahrensrechtliche Vertretung der Staatsanwaltschaft für die Verwaltung, aber das öffentliche Interesse an der Vollstreckung des Urteils gegen die vom Rechnungshof verurteilten Personen erlischt nicht.

Die Vollstreckungstätigkeit dient der Eintreibung der durch die vollstreckbare Entscheidung anerkannten Forderungen von den zur Zahlung der Geldbuße oder zum Ersatz des Vermögensschadens verpflichteten Personen.

Die sich aus der Verurteilung ergebende Forderung muss von der Verwaltung eingetrieben werden. Da diese Eintreibung ein öffentliches Interesse darstellt, auf das nicht verzichtet werden kann, überträgt der Gesetzgeber dem Staatsanwalt beim Rechnungshof heikle Aufgaben iZm der Einleitung, Überwachung und der Ausrichtung des Vollstreckungsverfahrens.

Aufgrund der erforderlichen Kürze des Beitrags kann nicht im Detail auf die Vollstreckungsphase eingegangen werden. Überblickmäßig kann jedoch unter Berücksichtigung der Funktion des Staatsanwalts als allgemeiner, im Interesse des Gesetzes handelnder Garant auf folgende Aufgaben hingewiesen werden:

- die Weiterleitung des Urteils an die Verwaltung, die es zu vollstrecken hat (Art 213 Abs 1 Prozessordnung);
- die Entgegennahme der Ernennung der mit der Vollstreckung beauftragten Personen und der regelmäßigen Informationen über die durchgeführten Maßnahmen und die eingezogenen Beträge (Art 214 Prozessordnung);
- die Erteilung von Anweisungen an die vollstreckende Verwaltung oder Körperschaft (Art 214 Abs 6 und Art 216 Abs 1 Prozessordnung);

- die Genehmigung des vom Schuldner beantragten und von der Verwaltung vorgeschlagenen Ratenzahlungsplans (Art 215 Abs 5 Prozessordnung) und die Überwachung seiner Einhaltung;
- die Durchführung der von der Verwaltung beantragten Überprüfung der Vermögensverhältnisse zur Überprüfung der Solvenz des Schuldners (Art 214 Abs 3 Prozessordnung).

IV. Die Staatsanwaltschaft in den anderen Verfahren vor dem Rechnungshof

Auch in den weiteren, in Art 1 Prozessordnung vorgesehenen Gerichtsverfahren¹¹ hat der Staatsanwalt eine Impuls- und Garantiefunktion, häufig als Prozesspartei.

Es ist nämlich der Staatsanwalt, der mit Rekurs gemäß Art 133 Prozessordnung die Verhängung von Bußgeldern für bestimmte Haftungsfälle beantragt, welche vom Gesetzgeber zum Schutz bestimmter öffentlicher Finanzinteressen vorgesehen wurden (zB Verstoß gegen das Verbot der Kreditaufnahme für laufende Ausgaben gemäß Art 30 Abs 15 Gesetz Nr 289 vom 27.12.2002¹²; Strafe für die Verursachung der finanziellen Notlage einer Gemeinde gemäß Art 248 Abs 5 GvD Nr 267 vom 18.08.2000¹³).

Das Verfahren der Rechnungslegung gegen den Rechnungsführer wird durch einen Antrag des Staatsanwalts eingeleitet (Art 141 Prozessordnung); der Staatsanwalt erstattet im Verfahren über die Rechnungslegung auch seine Schlussanträge im Interesse des Gesetzes und der öffentlichen Hand (Art 148 Abs 3 Prozessordnung).

Darüber hinaus ist der Beitritt des Staatsanwalts in Verfahren auf Antrag einer Partei gemäß Art 172 Prozessordnung ausdrücklich vorgesehen, wobei er Ermittlungen durchführen und seine Schlussanträge formulieren kann (Art 175 Prozessordnung).

Die dem Staatsanwalt durch Art 171 Prozessordnung eingeräumte Befugnis, in einem Rentenverfahren, in dem er nicht Partei ist, Rekurs im Interesse des Gesetzes einzulegen, bringt schließlich genau die Rolle eines Garanten der Rechtsordnung zum Ausdruck, die der Gesetzgeber dem Staatsanwalt beim Rechnungshof zuweist.

11 Siehe oben unter II.

12 Legge 27 dicembre 2002, n. 289, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), GA Nr 350 vom 31.12.2002.

13 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, GA Nr 227 vom 28.09.2000.

V. Die von der Politik nicht vorgesehene und nicht gewollte Funktion der Korruptionsbekämpfung der Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof

Die Funktion des Schutzes der öffentlichen Finanzen, die traditionell dem Rechnungshof obliegt, ist von den politischen Anforderungen unionsrechtlichen Ursprungs nicht unberührt geblieben. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu beobachten, wie die haushaltspolitischen Auflagen der EU auch in Italien das Phänomen der Verschwendung öffentlicher Mittel als derart ernst betrachten lassen, dass es in der gesellschaftlichen und medialen Wahrnehmung mit dem Phänomen der Korruption gleichgesetzt wird. In den letzten Jahren ist daher das Bewusstsein der Rolle der Staatsanwaltschaft des Rechnungshofs als Organ der Korruptionsbekämpfung gestiegen. Korruption wird nicht nur als ein Verbrechen verstanden, das nur von der ordentlichen Staatsanwaltschaft verfolgt werden kann, sondern als Begriff für alle Phänomene der Verschwendung öffentlicher Mittel, bei der wiederum die Staatsanwaltschaft des Rechnungshofs eingreifen kann und muss.

Die Anerkennung der Rolle der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof im System der Korruptionsbekämpfung von Seiten der öffentlichen Meinung und durch die anderen Gerichtsbarkeiten stellt ein die gesamte Institution Rechnungshof qualifizierendes Element dar und ist das Ergebnis der von den Staatsanwälten des Rechnungshofs in ganz Italien (von Palermo bis Mailand) ergriffenen Maßnahmen. Es sollte jedoch klargestellt werden, dass die Anti-Korruptionsfunktion des Staatsanwalts beim Rechnungshof nicht von der Politik unterstützt wurde, welche sie im Gegenteil als kritische Entwicklung im Rahmen des Gleichgewichts zwischen den Gewalten bewertet.

Daher erscheint es interessant, über die Problematik einer von der Politik nicht gewollten bzw. von der Politik nicht bemerkten Anti-Korruptionsfunktion nachzudenken.

Die Korruptionsbekämpfung ist eine unionsrechtliche Verpflichtung,¹⁴ die aber von den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Einer der

14 Siehe etwa Art 4 Abs 2 Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl 2017 L 198/29 ff); Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor (ABl 2003 L 192/54 ff); Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Bekämpfung von Korruption, JOIN/2023/12 final.

Grundpfeiler der unionalen Korruptionsbekämpfung ist der Kampf gegen Betrugsfälle zulasten der EU. In Italien wurde das Eingreifen der Strafgerichtsbarkeit, die Betrug vor allem als schweren Betrug in Verbindung mit dem Straftatbestand der kriminellen Vereinigung verfolgt, wenn die Betrugsdelikte von kriminellen Vereinigungen begangen werden, durch das Eingreifen des Rechnungshofs gegen Privatpersonen ergänzt, die öffentliche Gelder missbraucht haben, die zur Finanzierung ausgezahlt wurden.

Das Einschreiten des Rechnungshofs wurde ab 2006 durch die Vereinigten Sektionen des Kassationsgerichtshofs, die über die Zuständigkeiten der Gerichte befinden, für rechtmäßig befunden, indem sie den Begriff des Dienstverhältnisses auch auf Privatpersonen ausweiteten, die öffentliche Mittel erhalten.¹⁵

Das Eingreifen des Rechnungshofs bei der Bekämpfung von Betrug zulasten der EU wurde von der Politik unterstützt, weil es sich um die Bekämpfung von vorsätzlichem rechtswidrigem Verhalten handelte, das häufig nicht rechtfertigbar und fast immer bereits Gegenstand strafrechtlicher Verfolgung war.

Die Rolle des Rechnungshofs bei der Betrugsbekämpfung im Bereich des Betrugs zu Lasten der EU wurde folglich von der Politik als wirksame Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen Italiens zur Betrugsbekämpfung anerkannt.

Aber schon bevor die Rolle des Rechnungshofs bei der Bekämpfung von Betrug zu Lasten der EU gestärkt wurde, intervenierte der Kassationsgerichtshof im Jahr 2003¹⁶ und erklärte, dass der Rechnungshof bei der Beurteilung der verwaltungsrechtlichen Haftung für Schäden an der öffentlichen Hand offensichtlich unvernünftige Entscheidungen der Verwaltung, die gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen, überprüfen kann.

In den darauffolgenden Jahren wurde sich die Staatsanwaltschaft am Rechnungshof vorsichtig der Bedeutung der Überprüfung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit als Instrument zur Bekämpfung der Verschwendung öffentlicher Mittel bewusst. Entsprechend wurde der Anwendungsbereich vom traditionellen Schutz gegen den Schaden zum Nachteil für die öffentliche Hand bei Fehlbeträgen oder materiellen Schäden zunächst im Rahmen von Ermittlungen und dann im Rahmen von Klagen erweitert, um eine unwirtschaftliche Verwaltungsführung zu ahnden und den Schaden für die

15 Urteil Kassationsgerichtshof Vereinigte Sektionen Nr 4511/2006.

16 Vgl Urteil des Kassationsgerichtshofs Vereinigte Sektionen Nr 14448/2003.

öffentliche Hand in Bezug auf den Anteil der öffentlichen Mittel, der über die nützlichen Ausgaben hinaus verwendet wurde, zu beanstanden.

Im Unterschied zum Verfahren wegen Betrugs auf europäischer Ebene betraf das Verfahren wegen Unwirtschaftlichkeit unmittelbar die öffentlichen Verwalter, die, nachdem sie verklagt und manchmal sogar verurteilt worden waren, das Eingreifen des Staatsanwalts am Rechnungshof als eine Aushöhlung ihres Freiraums in der Verwaltung und damit letztlich ihrer tatsächlichen Befugnisse empfanden.

Die Reaktion der Politiker war nicht zögerlich, sondern abwartend und raffiniert.

Zunächst schien der italienische Gesetzgeber mit dem europäischen Ansatz übereinzustimmen, bei dem die Bekämpfung der Verschwendung öffentlicher Mittel ein unabdingbares Gebot ist. Diese Übereinstimmung lässt sich in der Einführung von dem Rechnungshof gewidmeten Vorschriften in den Finanzgesetzen seit 2003 erkennen, die seine Rolle im internen System zur Korruptionsbekämpfung zu stärken schienen.¹⁷

In Wirklichkeit waren die Vorschriften nur vordergründig von Wert, weil sie - abgesehen von vereinzelten Fällen wie der nachstehend erwähnten Sanktion bei Verstoß gegen das Verbot der Kreditaufnahme - keine neuen Befugnisse oder Eingriffsmöglichkeiten für den Rechnungshof einführten. Der Inhalt der Vorschriften war nämlich bereits durch die allgemeine Verpflichtung des Staatsanwalts des Rechnungshofs zur Verfolgung von Schäden für die öffentliche Hand abgedeckt.¹⁸

Der italienische Gesetzgeber hat im Wesentlichen die Einführung von Vorschriften formeller Natur zur Korruptionsbekämpfung für den Rech-

17 Für diese Einschätzung im Rahmen allgemeinerer Überlegungen zum System der Korruptionsbekämpfung siehe *Albo*, *Anticorruzione formale e anticorruzione sostanziale*, 2013, abrufbar unter www.lexitalia.it (16.09.2024).

18 Als Beispiel seien hier einige formale Anti-Korruptionsvorschriften genannt, denen es an echter Abschreckungswirkung und innovativem Inhalt mangelt:

1) Das Gesetz Nr 289/2002 sieht in Art 24 Abs 4 eine verwaltungsrechtliche Haftung für den Abschluss von Verträgen über den Erwerb von Waren und Dienstleistungen vor, die gegen öffentliche Nachweispflichten oder CONSIP-Übereinkommen verstoßen;

2) Das GD Nr 168 vom 12.07.2004 über dringende Maßnahmen zur Eindämmung der öffentlichen Ausgaben (Decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, *Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*, Ord Beiblatt Nr 122 zum GA Nr 161 vom 12.07.2004), das in das Gesetz Nr 191 vom 30.07.2004 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*, Ord Beiblatt Nr 136 zum GA Nr 178 vom 31.07.2004) umgewandelt wurde, und Folgendes vorsieht:

nungshof bevorzugt, also von Normen, die für die Schaffung einer substanziellen Rolle der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof in der Korruptionsbekämpfung ungeeignet sind.

(a) Art 1 Abs 4: Verwaltungsrechtliche Haftung für die Überschreitung der in Art 26 des Gesetzes Nr 488 vom 23.12.1999 vorgesehenen Preis-Qualitäts-Parameter bei der Vergabetätigkeit;

(b) Art 1 Abs 9: die verwaltungsrechtliche Haftung für Verstöße gegen die Vorschriften zur Regelung der Einstellung von Personen außerhalb der Verwaltung in Angelegenheiten und für Gegenstände, die in die Zuständigkeit der Dienststellen fallen;

(c) Art 1 Abs 10: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für Verstöße gegen die Vorschriften zur Regelung der Dienstreise- und Repräsentationskosten.

3) Das Gesetz Nr 311 vom 30.12.2004 (Legge 30 dicembre 2004, n. 311, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005), Ord Beiblatt Nr 192 zum GA Nr 306 vom 31.12.2004) sieht Folgendes vor:

(a) Art 1 Abs 11: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für Verstöße gegen die Vorschriften zur Regelung der Ernennung von Personen außerhalb der Verwaltung in Angelegenheiten und für Gegenstände, die in die Zuständigkeit der Dienststellen fallen;

(b) Art 1 Abs 42: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für Verstöße der Gebietskörperschaften gegen die Vorschriften zur Regelung der Vergabe von Studien-, Forschungs- oder Beratungsaufträgen an verwaltungsfremde Personen.

4) Das Gesetz Nr 266 vom 23.12.2005 (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) sieht Folgendes vor:

(a) Art 1 Abs 187: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für den Einsatz von Personal mit befristeten Verträgen oder mit Konventionen oder mit koordinierten und kontinuierlichen Kooperationsverträgen bei Überschreitung der typisierten Ausgabengrenze;

5) Das Gesetz Nr 244 vom 24.12.2007 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), Ord Beiblatt Nr 285 zum GA Nr 300 vom 28.12.2007) sieht Folgendes vor:

a) Art 3 Abs 23: Haftung des Verfahrensleiters für Schadenersatz wegen Verzögerung bei der Formulierung des Vorschlags für eine gütliche Einigung (Einfügung von Abs 15 bis zu Art 240 GvD Nr 163/2006);

(b) Art 3 Abs 54: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse des Verwalters, der die Vergütung für einen Kooperations- oder Beratungsauftrag gezahlt hat, dessen Maßnahme nicht auf der Website der vergebenden Verwaltung veröffentlicht wurde;

(c) Art 3 Abs 56: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für die Erteilung von Ernennungen und Beratungsaufträgen in Gebietskörperschaften, die gegen die in der Ämterordnung festgelegten Bedingungen verstoßen;

(d) Art 3 Abs 59: Erstattung eines Betrags in Höhe des Zehnfachen der Versicherungsprämien zur Deckung der Risiken der verwaltungsrechtlichen Haftung, die sowohl von der Führungskraft, die den verbotenen Vertrag abschließt oder verlängert, als auch von den Begünstigten des Vertrags zu tragen sind;

(e) Art 3 Abs 79: verwaltungsrechtliche Haftung der Führungskraft und des Projektverantwortlichen für den außerbetrieblichen Einsatz von Arbeitnehmern, die im Rahmen flexibler Arbeitsverträge für vorher festgelegte Zwecke (zB Forschung) eingestellt wurden.

Als die Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof ihre Rolle als wesentliche Antikorruptionsinstanz gegen die Verschwendung öffentlicher Mittel durch eine unwirtschaftliche Verwaltung herausgearbeitet hatte, griff der Gesetzgeber wiederum ein, um ihren Handlungsspielraum zu beschneiden.

Der Gesetzgeber ging dabei schrittweise und stets mit Bedachtnahme auf glaubwürdige Gründe vor, um die öffentliche Meinung nicht zu erschüttern, welche die Rolle der Staatsanwaltschaften beim Rechnungshof in der Korruptionsbekämpfung als positiv bewertete.

Es muss auch gesagt werden, dass der übermäßige Enthusiasmus für die Bevorzugung von schwer greifbaren und unklaren Schadensfällen zu Lasten der öffentlichen Hand wie es der Imageschaden der öffentlichen Verwaltung ist, dem Gesetzgeber die Angriffsflächen für seine erste Maßnahme geboten hat. Diese hat er mit Art 17 Abs 30-ter Gesetzesdekret Nr 78 vom 01.07.2009¹⁹ (sog *Lodo Bernardo*) ergriffen und eine Nichtigkeitsklage für all jene Handlungen der Staatsanwaltschaft eingeführt, bei denen die Schadensmeldung nicht spezifisch und konkret ist, und die Klage der Staatsanwaltschaft wegen Schädigung des Images der öffentlichen Verwaltung auf eine bestimmte Kategorie von Straftaten beschränkt, welche zudem mit einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung anerkannt werden musste. Art 17 Abs 30-quater Gesetzesdekret Nr 78/2009 schloss auch die Haftung wegen Fahrlässigkeit für Schäden zu Lasten der öffentlichen Hand aus, wenn sich das schädigende Verhalten auf eine Handlung zurückführen ließ, die bei der Vorabkontrolle des Rechnungshofs als rechtmäßig angesehen worden war.

Die Einschränkungen des *Lodo Bernardo* wurden vom Rechnungshof kritisiert, dann aber aus Sicht des Systems als konsolidierte Grenzen für die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof geteilt, sodass die Nichtigkeitsklage auch in Art 51 Abs 3 Prozessordnung des Rechnungshofs aufgenommen wurde.

Seit dem *Lodo Bernardo* von 2009 war der Gesetzgeber weiterhin darauf bedacht, die Rolle der Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof bei der Korruptionsbekämpfung weiter einzuschränken und damit die abschreckende Wirkung ihres Vorgehens gegen Beamte und Verwaltungsbeamte zu begrenzen.

19 Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini, GA Nr 150 vom 01.07.2009.

In ausgesprochen raffinierter Weise erfolgte eine Einschränkung, die in ihrer unglückseligen Tragweite selbst innerhalb des Rechnungshofs nicht immer verstanden wurde, nämlich die Marginalisierung des Rechnungshofs im Anti-Korruptionsgesetz Gesetz Nr 190 vom 06.11.2012²⁰. Das Gesetz beschränkte sich auf formale Ergänzungen der grundlegenden Regelungen im Gesetz Nr. 20 vom 14.01.1994²¹ über die Haftung für Schäden zulasten der öffentlichen Hand, indem es eine klare Mindestschwelle für die Bezifferung des Imageschadens vorsah und eine lediglich vordergründige Regel zur Beschlagnahme einfügte.²²

Keiner der gesetzgeberischen Eingriffe zur geschickten Aushöhlung der substanziellen Anti-Korruptionsfunktion des Rechnungshofs riefen eine ernsthafte Reaktion der Medien und der öffentlichen Meinung hervor, weshalb sich der Gesetzgeber schließlich nicht nur dazu legitimiert sah, den eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen, sondern auch dazu, sich die Befürchtungen zu eigen zu machen, die bei den öffentlichen Verwaltern durch einige gut begründete Schadensersatzklagen geweckt wurden, die vor Gericht in der Feststellung einer schwerwiegenden Verschwendung öffentlicher Mittel mündeten.

Auch die bisher konsequenteste Verhinderung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen durch den Rechnungshof wurde unter Verschleierung des Widerstandes der Regierung dadurch erreicht, dass sich diese auf eine Notsituation berief, die es erforderlich machte, die Regelung der verwaltungsrechtlichen Haftung für Schäden zulasten der öffentlichen Finanzen vorübergehend abzuschwächen, um zu verhindern, dass öffentliche Investitionen nach der Pandemie durch die sog Angst vor der Unterschrift gebremst werden.²³

Um die öffentlichen Verwalter zu beruhigen, hat der Gesetzgeber in Art 21 Gesetzesdekret Nr 76 vom 16.07.2020²⁴ (das sog Vereinfachungsdekret) einen Begriff des Vorsatzes eingeführt, der sich auf den strafrechtli-

20 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.

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

22 Mit Art 1 Abs 62 Gesetz Nr 190/2012 wurden die Abs 1-sexies und 1-septies in Art 1 Gesetz Nr 20/1994 eingefügt.

23 AdÜ: Dieser Ausdruck bezeichnet das Unterlassen einer Entscheidung durch die Organwalter aus Angst, sich mit einem Verfahren vor dem Rechnungshof konfrontiert zu sehen.

24 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.

chen Vorsatz bezieht und vor allem das bisherige, auf der Fahrlässigkeit beruhende System abgeschwächt, indem er das - viel weiter verbreitete - aktive Verhalten, also das Setzen von Handlungen, ausschloss und stattdessen nur das Unterlassen oder die Untätigkeit als verantwortungsauslösenden Sachverhalt beibehielt. Stets darauf bedacht, heftige Reaktionen auf eine objektive Schwächung der Eingriffsmöglichkeiten des Rechnungshofs zu vermeiden, hat der Gesetzgeber die Beschränkung der Haftung für vorsätzliches Verhalten als Übergangsregelung vorgesehen, dann aber immer wieder verlängert: Derzeit ist sie bis zum 31.12.2024 in Kraft.

Die Beschränkung der Haftung auf vorsätzliches Handeln ist diejenige, die das System am meisten beeinflusst, weil der Rechnungshof durch sein Eingreifen bei grob fahrlässigem Verhalten den weiten Bereich der Rechtswidrigkeit schädlichen Verwaltungshandelns abdecken konnte, der der Strafgerichtsbarkeit nicht zugänglich ist, da diese Vorsatz nachweisen muss, was in der Kategorie der Straftaten gegen die öffentliche Verwaltung immer Schwierigkeiten bereitet.

Aber auch nach Art 21 Gesetzesdekret Nr 76/2020 hat der Gesetzgeber nicht aufgehört, sich mit dem Rechnungshof zu befassen.

In Umsetzung der sog *Cartabia-Reform*²⁵ wurde Art 1 Gesetz Nr 20/1994 erneut ergänzt, und zwar durch eine Haftungsbeschränkung für Beamte, die Schlichtungsvereinbarungen²⁶ abschließen; diese Reform sah zudem vor, dass bei Verurteilung mit Strafzumessung auf Antrag das aus dem Strafurteil ableitbare Schuldanerkenntnis keine Wirkung im Verfahren vor dem Rechnungshof hat.²⁷

Des Weiteren plant der Gesetzgeber den Abbau der Befugnisse des Rechnungshofs weiter zu konsolidieren. Dabei handelt es sich nicht mehr um eine episodenhafte Einschränkung, sondern um eine systematische und daher viel schwerwiegendere Maßnahme als die bisher ohne großes Aufsehen aufeinander gefolgt legislativen Eingriffe.

25 AdÜ: Die *Cartabia-Reform* bezeichnet zwei verschiedene gesetzliche Maßnahmen, nämlich das GvD Nr 149 vom 10.10.2022 und das GvD Nr 150 vom 10.10.2022 (beide GA Nr 243 vom 17.10.2022), deren Ziel im Wesentlichen darin besteht, die Justiz effizienter zu machen und diese sowohl im Zivil- als auch im Strafbereich zu beschleunigen. Die beiden Maßnahmen sind ua die Voraussetzung dafür, dass die europäischen Mittel im Rahmen des Nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplans in Anspruch genommen werden können.

26 Mit Art 8 Abs 1 GD Nr 149/2022 wurde Abs 1.1. in Art 1 Gesetz Nr 20/1994 eingefügt.

27 Art 25 Abs 1 lit b) GvD Nr 150/2022 ersetzt Art 445 Abs 1bis der italienischen Strafprozessordnung.

Es handelt sich um den sog Gesetzentwurf *Foti*,²⁸ der aufgrund seiner Aktualität und politischen Relevanz in diesem auf technisch-rechtliche Überlegungen beschränkten Rahmen nicht näher behandelt werden soll. In diesem Kontext kommt jedoch dem jüngst ergangenen Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr 132/2024 besondere Bedeutung zu. In diesem Urteil hat der Verfassungsgerichtshof die durch Art 21 Abs 2 Gesetzesdekret Nr 76/2020 eingeführte Beschränkung der Haftung für grobe Fahrlässigkeit für verfassungsmäßig befunden und hat dadurch dem Gesetzgeber umfassendes Ermessen eingeräumt, auch mit Übergangsregelungen die Modalitäten festzulegen, die zum Schutz zentraler Interessen wie der Wiederbelebung der Wirtschaft nach der Pandemie oder für die rasche Umsetzung des Nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplans erforderlich sind. In der Folge ist die Beschränkung der Haftung, welche im Art 21 Abs 2 Gesetzesdekret Nr 76/2020 enthalten ist, bestätigt worden, da sie vom Gesetzgeber als das geeignete Instrument angesehen wird, um ein störungsfreies und nicht durch die Gefahr einer verwaltungsrechtlichen Haftung verlangsamtes Handeln der Verwaltung sicherzustellen.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich nicht darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit der von ihm geprüften Norm zu bewerten und die Grundsätze zu unterstreichen, die zu ihrer Verfassungskonformität führen, sondern hat über die durch die Verfassungsbeschwerde aufgeworfene Fragestellung hinaus diese Prinzipien iZm einer Übergangs- bzw Notsituation bestätigt, um weitere ähnlich gelagerte Reformansätze im Vorhinein zu unterstützen.²⁹ Durch die Darstellung der zulässigen Schranken der Haftung gibt der Verfassungsgerichtshof schlussendlich den Inhalt des erwähnten Gesetzentwurfs *Foti* wieder. Diese Unterstützung scheint jedoch nicht so sehr auf einer rechtlichen Basis als vielmehr auf politischen Überzeugungen zu beruhen, die vom Dogma geprägt sind, dass das Verwaltungshandeln nur dann effizient und wirksam sein kann, wenn es von der Angst vor dem Unterschreiben befreit ist, die durch die Haftung für grobe Fahrlässigkeit erzeugt wird.

28 Proposta di legge d’iniziativa del deputato Foti “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all’allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale”, Atto Camera n.1621, XIX Legislatura, abrufbar unter <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1621.19PDL0069070.pdf> (21.09.2024).

29 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 132/2024, RE Rz 5.1 sowie Rz 6.1 bis 6.8.

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr 132/2024 beschränkt sich also nicht darauf, das Handeln des Gesetzgebers zu unterstützen, sondern nimmt dieses zum Anlass für systematische Überlegungen, die damit enden, dass die Haftung aufgrund grober Fahrlässigkeit zu Lasten der öffentlichen Hand auf dem Altar der Effizienz des Verwaltungshandelns geopfert wird.

Die Zusammenfassung der Überlegungen ist, wenn auch naheliegend, doch bitter: Im Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten hat das Bestreben der Politik, befreit vom durch die Gerichtsbarkeit garantierten Legalitätsprinzip agieren zu können, nie nachgelassen. Es muss jedoch hinzugefügt werden, dass dieses Bestreben, das offensichtlich mit den Prinzipien und dem Funktionieren eines jeden Rechtsstaats unvereinbar ist, nicht selten eine realpolitische Rechtfertigung in einem nicht immer politisch korrekten Vorgehen der Gerichtsbarkeit findet.

III. Verantwortung von Regierungsmitgliedern und Exekutivorganen außerhalb der unmittelbaren Kontrolle der Rechnungshöfe von Bund und Ländern

Organ- und Amtshaftung in Österreich – ein Überblick mit spezifischem Fokus auf Bezugspunkte zum Rechnungshof

Arnold Autengruber

I. Ausgangspunkt

Die staatliche Kontrolle der Verwaltung stellt ein bedeutendes Instrument zur Realisierung von Verantwortlichkeiten dar.¹ Sie untergliedert sich bei grober Skizzierung in die Bereiche der politischen,² finanziellen³ und rechtlichen⁴ Verwaltungskontrolle sowie die Tätigkeit der Volksanwaltschaft,⁵ die auf die Aufdeckung von Missständen gerichtet ist.⁶ Als Ausgangspunkt der Abhandlung stellt die Kontrolle der Verwaltung auch die verbindende (wenngleich weite) Klammer zwischen der Tätigkeit des Rechnungshofs und dem Bereich der Amtshaftung dar.⁷ Beide Komplexe dienen – auf verschiedenen Ebenen – der Effektivierung einer wirksamen Verwaltungskontrolle: dem Rechnungshof obliegt im Rahmen der finanziellen Kontrolle (freilich ohne rechtliche Sanktionsmöglichkeiten, jedoch mit weitreichen-

1 Weiterführend zum Folgenden *Kahl/Schmid*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸ (2023) Rz 517 ff.

2 Es handelt sich dabei als sachlich umfassendste Form der Kontrolle (in diesem Sinne *Berka*, Verfassungsrecht⁸ [2021] Rz 852) um die Überprüfung der obersten Verwaltungsorgane durch das Parlament. Konkret stehen dabei Instrumente wie das Interpellations-, das Zitations-, das Resolutions- und das Untersuchungsrecht sowie das Misstrauensvotum zur Verfügung.

3 Die finanzielle Kontrolle (auch Gebarungskontrolle) wird vom Rechnungshof als Hilfsorgan des Parlaments wahrgenommen.

4 Dieser Bereich der Kontrolle ist den Gerichten überantwortet und hat die Befolgung von rechtlichen Vorschriften vor Augen.

5 Daneben bestehen in einzelnen Verwaltungsbereichen Anwaltschaften, um bestimmte öffentliche Interessen zu wahren (zB die Umweltschutzanwaltschaften).

6 Zur Diskussion, ob es sich bei der Missstandskontrolle um eine eigenständige Kategorie handelt, oder ob diese noch der politischen Kontrolle zuzurechnen ist, vgl. *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht Rz 528.

7 Die Organhaftung weist keine unmittelbare Kontrollwirkung auf, ist aber mit der Amtshaftung über Art 23 B-VG eng verflochten.

der faktischer Wirkung)⁸ die Überprüfung der Gebarungen der Verwaltung,⁹ im Rahmen der Rechtskontrolle der Verwaltung dient die Amtshaftung als Sekundärrechtsschutz zwar nicht der Beseitigung rechtswidrigen Verwaltungshandelns, aber sehr wohl dem Ausgleich der damit verbundenen nachteiligen Folgen.¹⁰ Die Organhaftung als Anspruch eines Hoheitsträgers gegenüber dem für ihn handelnden Organ, sohin im Innenverhältnis der Verwaltung,¹¹ liegt außerhalb der so gesetzten Klammer, soll aber wegen ihrer Ähnlichkeiten und engen Verflechtungen mit der Amtshaftung (zumindest über die Kompetenzgrundlage des Art 23 Abs 4 B-VG,¹² aber auch in inhaltlicher Hinsicht) iSd mir überbundenen inhaltlichen Vorgaben ebenfalls kursivisch dargestellt werden.

8 In diesem Sinne *Schäffer*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, Parlamentarische Enquete –Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof (17. November 1992), III-105 BlgNR 18. GP 296.

9 Art 121 B-VG.

10 Vgl nur *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2022) Rz 1058.

11 Naturgemäß wird dadurch ein rechtskonformes Verhalten durch Amtswalter effektiviert, dient es doch iwS auch der Geltendmachung der diesbezüglichen Verantwortlichkeiten. Siehe insbesondere OGH 28.05.1997, 9 ObA 2300/96t und die dort getätigten Ausführungen zu den Bezugspunkten zum Verfahren nach Art 142 und 143 B-VG. Dabei hat der VfGH im Falle der Verurteilung in einem Ministeranklageverfahren nach § 79 VfGG (Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 – VfGG, BGBl 85/1953 idF BGBl I 88/2024) idR auch über geltend gemachte Ersatzansprüche zu erkennen. Das Urteil kann sich nach § 79 Abs 2 VfGG aber auch darauf beschränken, die Verpflichtung zur Ersatzleistung auszusprechen und die Feststellung des Betrages dem ordentlichen Rechtsweg vorzubehalten. Für eine „Ministeranklage“ gegen einen Landeshauptmann und seinen Stellvertreter leitet der OGH in der angeführten Entscheidung aus den einschlägigen Bestimmungen ab, dass die Zuständigkeit der Zivilgerichte für Ersatzansprüche nach dem Bundesgesetz über die Haftung der Organe der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für Schäden, die sie dem Rechtsträger in Vollziehung der Gesetze unmittelbar zugefügt haben (Organhaftpflichtgesetz – OrgHG), BGBl 422/1974 idF BGBl I 33/2013, die Geltendmachung von Ersatzansprüchen vor dem VfGH in einer mit dem Adhäsionsverfahren vergleichbaren Art und Weise nicht ausschließt.

12 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl 1/1930 idF BGBl I 89/2024.

II. Überblick Amtshaftung

A. Grundlagen

Art 23 Abs 1 B-VG sieht vor, dass der Bund, die Länder, die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für den Schaden haften, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben. Flankiert wird die Regelung durch einen in Art 23 Abs 2 B-VG näher ausgestalteten Regressanspruch.

Die Bestimmungen des B-VG¹³ stellen sich dabei nicht nur als eigenständige Kompetenzgrundlage¹⁴ für die Amtshaftung dar,¹⁵ sondern verstehen sich gleichermaßen als Auftrag an den (Bundes-)Gesetzgeber,¹⁶ die verfassungsrechtlich vorgezeichneten Grundsätze näher auszugestalten.¹⁷ Diesem verfassungsgesetzlichen Auftrag kam der Gesetzgeber 1949 nach, als er das Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden (Amtshaftungsgesetz – AHG)¹⁸ erließ.¹⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt galten die Amtshaftungsregelungen als totes Recht.²⁰

13 Allen voran Art 23 Abs 4 B-VG.

14 VfSlg 8202/1977 und 13.476/1993.

15 Insbesondere unterfällt dieser Regelungsgegenstand nicht dem Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen“ in Art 10 Abs 1 Z 6 sowie Art 15 Abs 9 B-VG. Vielmehr fällt diese besondere Art des Schadenersatzrechtes unter die Sonderkompetenz des Art 23 Abs 4 B-VG.

16 So VfSlg 13.476/1993: „Der Gesetzgeber hat sohin das in Art 23 Abs 1 bis 3 B-VG vorgesehene Amtshaftungsrecht näher auszuführen.“

17 ZB Wimmer, Art 23 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 12 ff.

18 BGBl 20/1949 idF BGBl I 122/2013.

19 Das AHG schließt aber nicht aus, dass entsprechende Bestimmungen auch in anderen Bundesgesetzen enthalten sind (vgl VfSlg 19.684/2012). Siehe jüngst VfSlg 20.523/2021 zum Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG).

20 Siehe nur die Ausführungen des VfGH in VfSlg 165/1922: „Ein Schadenersatzanspruch gegen den Bund oder ein Land kann nur durch rechtswidriges schuldhaftes Verhalten seiner Organe begründet, derzeit aber überhaupt nicht geltend gemacht werden, da die Bestimmungen des Artikel 23 des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 [...] noch des Ausführungsgesetzes entbehren [...]“.

B. Staatstheoretische Bedeutung und grundlegende Schutzrichtungen

Die staatstheoretische Bedeutung²¹ des Rechtsinstituts der Amtshaftung liegt vor allem in der Effektivierung des rechtsstaatlichen Grundprinzips²² - quasi als subsidiärer²³ Schlussstein des rechtsstaatlichen Rechtsschutzes²⁴ in Form eines auf Geld gerichteten Schadenersatzanspruchs gegen den Staat bei rechtswidrigem Verhalten. Dementsprechend haftet einem Geschädigten gegenüber nicht der Schädiger selbst (§ 9 Abs 5 AHG schließt eine Geltendmachung von Schadenersatz gegen den Schädiger aus), sondern ausschließlich²⁵ der in Art 23 Abs 1 B-VG bzw in § 1 Abs 1 AHG genannte funktionell zuständige Rechtsträger für die als sein Organ handelnde Person.²⁶ Wie *Rebhahn*²⁷ betont, handelt es sich dabei um eine Eigenhaftung des Staates und keine (gegebenenfalls durch den Staat übernommene) Haftung eines Organwalters. Dies führt (bei Regressansprüchen im Falle von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit²⁸) zu einer „haftungsrechtlichen Immunisierung“²⁹ der Organwalter, was durch Unterbindung von Haftungsrisiken einen korrekten Gesetzesvollzug stärken soll. Weitere grundlegende Schutzrichtungen³⁰ der Amtshaftung bestehen ua darin, einer durch staatliches Handeln geschädigten Person einen solventen Haftungsfonds zur Verfügung zu stellen, soziale Gerechtigkeit herzustellen sowie in der Praxis Beweisführungen in komplexen Schadensfällen zu erleichtern.³¹

21 Weiterführend zum Folgenden mwN *Kahl*, § 1 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 3 ff.

22 So auch die RV 514 BlgNR 5. GP.

23 Der primäre Rechtsschutz ist im Instanzenzug zu suchen.

24 In diesem Sinne VwGH 30.03.1998, 97/16/0471.

25 Zur Passivlegitimation siehe zB OGH 26.02.2009, 1 Ob 176/08a. Siehe aber die Ausführungen zu speziellen Haftungsbestimmungen in OGH 25.06.2002, 1 Ob 129/02f.

26 ZB OGH 13.12.2002, 1 Ob 8/02m.

27 Staatshaftung wegen mangelnder Gefahrenabwehr (1997) 84 ff.

28 Art 23 Abs 2 B-VG.

29 *Kahl*, § 1 AHG Rz 5.

30 Dazu mwN *Pöschl*, Staatlichkeit, Ingerenz und Haftung, in: Fuchs et alii (Hg), Staatliche Aufgaben, private Akteure III (2019) 45 (49 ff).

31 *Pöschl* nennt hier Situationen, in denen die Beweislast für die jeweils schadensstiftenden Anteile mehrerer handelnden Personen den Geschädigten trifft.

C. Abgrenzungsfragen

Wie in der Rechtsprechung des OGH³² herausgearbeitet wurde, wird bei der Anwendung des AHG (als tragende Norm des Amtshaftungsrechts) immer wieder die Frage aufgeworfen, ob dieses Gesetz die ausschließliche Haftung von Rechtsträgern für Schäden aus Akten hoheitlicher Vollziehung abschließend regelt, soweit es an besonderen Rechtsgrundlagen für eine Haftungsanknüpfung mangelt. Solche besonderen Grundlagen können sich etwa aus dem Unionsrecht (insbesondere in Form der Staatshaftung³³ als unmittelbar im Unionsrecht fußenden Ersatzanspruch³⁴), aus einfachen Gesetzen³⁵ mit verfassungsrechtlicher Deckung - wie etwa der nach Art 23 Abs 5 B-VG - oder aus der Verfassung selbst ergeben, wenn verfassungsunmittelbare Ansprüche - wie zB die nach Art 5 Abs 5 EMRK³⁶ bzw Art 7 PersFrG;³⁷ erwähnt sei an dieser Stelle auch Art 41 EMRK, der eine Haftung des Staates für Konventionsverletzungen etabliert³⁸ - geltend gemacht werden. Außerhalb dieses Kreises an Ausnahmen ist zu klären, ob Ersatzansprüche aus Hoheitsakten wahlweise auch auf andere gesetzliche

32 Dazu umfassend OGH 25.06.2002, 1 Ob 129/02f.

33 Grundlegend: EuGH 19.11.1991, C-6/90 und C-9/90 (*Frankovich*), sowie EuGH 05.03.1996, C-46/93 und C-48/93 (*Brasserie du Pêcheur*).

34 Bei Schäden, die in Vollziehung der Gesetze entstanden sind, kann der Anspruch dabei freilich im Wege der Amtshaftung bei den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden (VfSlg 17.002/2003). Legislatives (zB VfSlg 17.002/2003 und 19.688/2012) und judikatives (zB VfSlg 17.019/2003 [hinsichtlich VfGH], 17.095/2003 [hinsichtlich OGH] und 19.757/2013 [hinsichtlich VfGH]) Unrecht sind demgegenüber vor dem VfGH nach Art 137 B-VG geltend zu machen. Weiterführend *Hofstätter*, Art 137 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 44.

35 Unterverfassungsrechtliche Regelungen finden sich bspw auch im Bundesgesetz vom 13. Dezember 1988 über den Ersatz des bei der Ausübung polizeilicher Zwangsbefugnisse entstandenen Schadens (Polizeibefugnis-Entschädigungsgesetz), BGBl 735/1988 idF BGBl I 161/2013, oder im Bundesgesetz vom 3. Juli 1973 über die Entschädigung für Impfschäden (Impfschadengesetz), BGBl 371/1973 idF BGBl I 99/2024.

36 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl 210/1958 idF BGBl I 171/2023 iVm dem Bundesgesetz über den Ersatz von Schäden aufgrund einer strafgerichtlichen Anhaltung oder Verurteilung (Strafrechtliches Entschädigungsgesetz 2005 (StEG 2005), BGBl I 125/2004 idF BGBl I 111/2010. Siehe auch RIS-Justiz RS0037896 sowie RS0050017.

37 Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl 684/1988 idF BGBl I 2/2008.

38 Innerstaatlich erfolgt die Durchsetzung wiederum vorrangig im Amtshaftungswege. Vgl OGH 29.08.2019, 1 Ob 85/19k.

Bestimmungen gestützt werden können, mit denen nicht spezifische andere Ansprüche ausdrücklich neben Amtshaftungsansprüchen gewährt werden.

Die Abgrenzungsfrage wird vom OGH idR dahingehend gelöst, dass das auf Art 23 B-VG beruhende AHG an sich „eine abschließende Regelung des Rechtsgebiets der Haftung von Rechtsträgern für ihre Organe einschließlich (der) von beliebigen Unternehmen“ darstellt, also insoweit eine *lex specialis* „zu den Schadenersatzrechtlichen Bestimmungen des bürgerlichen Rechts in seiner Gesamtheit“ ist und demzufolge „im Rahmen der Sonderbestimmungen den allgemeinen Bestimmungen des Schadenersatzrechts“ vorgeht.³⁹ Diese Maxime gilt jedoch im Lichte von Rechtsschutzwägungen, die die Vermeidung einer ungerechtfertigten Immunität von Rechtsträgern bzw Organen gegen bestimmte Ansprüche bezwecken, nicht ausnahmslos. So können bspw Ansprüche nach dem Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz (EKHG)⁴⁰ neben solchen nach dem AHG geltend gemacht werden (zB im Kontext einer Dienstfahrt).⁴¹

D. Voraussetzungen für Amtshaftungsansprüche

Von der Funktion her betrachtet weist die Amtshaftung eine „Zwitterstellung“ zwischen öffentlichem und privatem Recht auf, wobei der Anspruch selbst seinem Wesen nach privathaftungsrechtlicher Natur in Gestalt eines besonderen Schadenersatzrechts auf Basis der Verschuldenshaftung ist.⁴² In diesem Sinne setzt ein Haftungsanspruch nach dem AHG voraus, dass ein Schaden in adäquat-kausalem Zusammenhang mit einem Verhalten, das in Vollziehung von Gesetzen gesetzt wurde, entstanden ist, wobei das handelnde Organ einem Rechtsträger iSd Art 23 Abs 1 B-VG zugerechnet werden kann und das betreffende Organ bei der Schadenszufügung rechtswidrig sowie schuldhaft gehandelt hat.⁴³

39 SZ 68/191; idS etwa schon SZ 59/112; SZ 52/186.

40 Bundesgesetz vom 21. Jänner 1959 über die Haftung für den Ersatz von Schäden aus Unfällen beim Betrieb von Eisenbahnen und beim Betrieb von Kraftfahrzeugen (Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz – EKHG), BGBl 48/1959 idF BGBl I 245/2021.

41 RIS-Justiz RS0049894.

42 Wagner, § 1 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB – Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 28 f.

43 Forster, Art 23 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 6.

Diese allgemeinen Voraussetzungen lassen sich iSd Rechtsprechung des OGH⁴⁴ folgendermaßen präzisieren: Für den nach § 1 Abs 1 AHG zu ersetzenden Schaden gelten die allgemeinen Regeln des bürgerlichen Rechts.⁴⁵ Nach § 1293 Satz 1 ABGB⁴⁶ ist jeder Nachteil an Vermögen, Rechten oder an der Person als positiver Schaden einzuordnen. § 1 Abs 1 letzter Satz AHG schränkt den Ersatz des Schadens dabei auf einen reinen Geldersatz ein. Ein Schaden ist (als Regulativ zur sonst ausufernden Kausalität iSd Äquivalenztheorie, wonach zu untersuchen ist, ob ein rechtswidriges Verhalten „*conditio sine qua non*“ für einen Schadenseintritt war) dann adäquat herbeigeführt, wenn seine Ursache ihrer allgemeinen Natur nach für die Herbeiführung eines derartigen Erfolgs nicht als völlig ungeeignet erscheinen muss und nicht nur infolge einer ganz außergewöhnlichen Verkettung von Umständen zu einer Bedingung des Schadens wurde. Der Schädiger haftet für alle, auch für zufällige Folgen, mit deren Möglichkeit *in abstracto* zu rechnen gewesen ist, aber nicht für einen atypischen Erfolg.⁴⁷ Amtshaftung für ein rechtswidriges Verhalten (also – verkürzt – einen Verstoß gegen Ge- oder Verbote der Rechtsordnung⁴⁸ oder auch die guten Sitten) eines Organs (bei entsprechendem Rechtswidrigkeitszusammenhang⁴⁹) tritt dabei nur dann ein, wenn es auch schuldhaft ist (sohin das rechtswidrige Verhalten dem betreffenden Organ auch subjektiv vorgeworfen werden kann). Zu beachten ist allerdings, dass nicht jegliches rechtswidrige Organverhalten vom Amtshaftungsrecht erfasst wird, sondern das Schutznormprinzip zur Anwendung gelangt.⁵⁰ Anspruchsberechtigt hinsichtlich Schadenersatzan-

44 Zum Folgenden mwN OGH 27.02.2014, 1 Ob 200/13p.

45 Weiterführend statt vieler Zankl, Bürgerliches Recht¹⁰ (2023) Rz 183 ff.

46 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie [sic!], JGS 946/1811 i d F BGBl I 33/2024.

47 Die Adäquanz kann daher nur verneint werden, wenn das schädigende Ereignis für den eingetretenen Schaden nach allgemeiner Lebenserfahrung gleichgültig ist und nur durch eine außergewöhnliche Verkettung von Umständen eine Bedingung für den Schaden war.

48 Diese können sich im Allgemeinen aus vertraglichen Vereinbarungen oder dem Gesetz ergeben.

49 OGH 11.11.1992, 1 Ob 5/92. Für die Annahme des erforderlichen Rechtswidrigkeitszusammenhangs genügt demnach angesichts der idR primär öffentliche Interessen währenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften zwar, dass die Verhinderung eines Schadens beim Dritten bloß mitbezweckt ist, die Norm muss aber die Verhinderung eines Schadens wie des später eingetretenen intendiert haben.

50 Siehe jüngst VfSlg 20.523/2021. Dazu zB Kahl, Zum verfassungsrechtlichen Spielraum des einfachen Gesetzgebers, Amtshaftungsansprüche (im Bereich der Bankenauf-

sprüchen iSd Art 23 Abs 1 B-VG und § 1 Abs 1 AHG ist nur jener Geschädigte, der vom Schutzzweck der betreffenden Bestimmung umfasst ist.⁵¹

Ein Schwerpunkt der spezifischen Literatur zum Amtshaftungsrecht befasst sich mit den Fragen nach dem Haftungssubjekt⁵² und der Abgrenzung, wann ein Organ „in Vollziehung der Gesetze“⁵³ (als Zentralbegriff der Amtshaftung)⁵⁴ tätig wird.

Bei der Klärung der Frage, welcher Rechtsträger nach dem AHG in Anspruch genommen werden kann, kommt es nicht darauf an, wessen Organ in organisatorischer Hinsicht der Schuldtragende war, sondern, in wessen Namen und für wen - also funktionell - er im Zeitpunkt des schuldhaften Verhaltens tätig war.⁵⁵ Entscheidend ist somit der Vollzugsbereich, innerhalb dessen das betreffende Organ im Zeitpunkt der schuldhaften Rechtsverletzung handelte.⁵⁶

Die Formulierung, dass ein schadensverursachendes Ereignis „in Vollziehung der Gesetze“ gesetzt werden muss, um einen Amtshaftungsanspruch auslösen zu können, bezieht sich nach hM⁵⁷ auf die hoheitliche Vollziehung

sicht) auszuschließen – Besprechung des VfGH-Erkenntnisses vom 16. Dezember 2021, G 224/2021-29, ÖZW 2022, 30.

51 Statt vieler OGH 24.II.2015, 1 Ob 199/15v, insbesondere folgende Ausführungen: „Dieser stellt ein selbständiges Abgrenzungskriterium der Schadenersatzhaftung neben der Rechtswidrigkeit und der Kausalität dar. Ohne die eingrenzende Wirkung des Schutzzwecks droht auch im Amtshaftungsrecht die abzulehnende Uferlosigkeit der Haftpflicht. Aufgrund eines rechtswidrigen Verhaltens ist nur für jene verursachten Schäden zu haften, die vom Schutzzweck der Verbotsnorm erfasst werden, weil sie gerade diese Schäden verhindern wollte. [...]oll nicht die Schutzzweckprüfung jeglichen Aussagegehalt verlieren, darf sie keinesfalls bei einer bloßen Paraphrasierung des Gesetzestextes stehen bleiben: nicht jeder Schutz, den die Verhaltensnorm tatsächlich bewirkt, ist auch von deren Schutzzweck erfasst.“

52 Dazu *Kahl*, § 1 AHG Rz 73 ff mwN.

53 Dazu *Wagner*, § 1 AHG Rz 137 ff mwN.

54 *Zechner*, Neuere Entwicklungen in der Amtshaftungsjudikatur des Obersten Gerichtshofs, in: Bundesministerium für Justiz (Hg), Haftung für staatliches Handeln, Vorträge gehalten bei der Richterwoche 2003 (2003) 163 (167).

55 Zur Funktionstheorie zB OGH 11.07.2006, 1 Ob 107/06a. Siehe auch VfSlg 13.476/1993.

56 Zu beachten ist aber § 1 Abs 3 AHG, wonach dem Rechtsträger nach § 1 Abs 1 AHG zur ungeteilten Hand auch derjenige haftet, als dessen Organ die handelnde Person gewählt, ernannt oder sonstwie bestellt worden ist. Zu der in Art 23 B-VG angelegten Haftung nach funktionellen Gesichtspunkten tritt sohin eine solidarische Haftung nach organisatorischen Gesichtspunkten. Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Haftungserweiterung vgl VfSlg 13.476/1993.

57 *Berka*, Verfassungsrecht⁸ (2021) Rz 835.

(also Gerichtsbarkeit⁵⁸ und Hoheitsverwaltung),⁵⁹ wobei die ordentlichen Gerichte den erfassten Bereich weiter ziehen⁶⁰ als es der klassischen Definition des Begriffs der Hoheitsverwaltung entsprechen würde.⁶¹ Aus der Formulierung der Rechtsgrundlagen folgt, dass Amtshaftung idR nicht für den Bereich der Gesetzgebung (man spricht hierbei von „legistischem Unrecht“) in Frage kommt.⁶² Insgesamt erweist sich die Rechtsprechung kasuistisch. Für die Abgrenzung der Tätigkeit (ob sie nun in Vollziehung der Gesetze oder einem außerhalb dessen liegenden Kontext erfolgt) kommt es im Allgemeinen darauf an, ob zwischen der Erfüllung von Aufgaben hoheitlicher Zielsetzung und der schädigenden Handlung selbst ein derart enger Zusammenhang besteht, dass auch die konkrete Handlung noch als Hoheitsmaßnahme zu werten ist – es muss maW zwischen beiden nicht nur ein äußerer, sondern auch ein innerer Zusammenhang bestehen.⁶³

E. Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen

Für die Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen enthält das AHG in Präzisierung, aber auch Ergänzung und zum Teil Abweichung⁶⁴ von den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art 23 B-VG einige spezifische Regelungen, die hier (zumindest in wesentlichen Aspekten) nur punktuell und exemplarisch beleuchtet werden sollen, ohne näher auf Detailspekte einzugehen.⁶⁵ § 2 Abs 2 AHG statuiert zunächst eine Subsidiarität des Ersatzanspruches in der Gestalt, dass dieser nicht besteht, wenn der Geschädigte den Schaden durch Rechtsmittel oder durch Beschwerde beim Ver-

58 Hier beachtlich ist die ausdrückliche gesetzliche Anordnung des § 2 Abs 3 AHG, wonach keine Ersatzansprüche im Falle von Entscheidungen der Höchstgerichte (OGH, VwGH, VfGH) bestehen.

59 Die Privatwirtschaftsverwaltung wird nicht von Art 23 Abs 1 B-VG bzw den Bestimmungen des AHG erfasst. Für diesen Bereich gilt das allgemeine Schadenersatzrecht des §§ 1293 ff ABGB.

60 Zur Haftung für „vollziehungsähnliche Tätigkeiten“ zB OGH 16.04.2004, 1 Ob 38/04a.

61 Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ (2022) Rz 673.

62 Zu Detailfragen iZm „vollziehungsähnlichen Tätigkeiten“ siehe unten bei Pkt IV.

63 OGH 02.06.1982, 1 Ob 15/82, SZ 55/82.

64 So weicht der Kreis der genannten Haftungssubjekte in § 1 Abs 1 AHG von jenem in Art 23 B-VG ab.

65 Weiterführend dazu die einschlägige Kommentarliteratur, zB Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023).

waltungsgericht und Revision beim VwGH hätte abwenden können.⁶⁶ Hervorzuheben sind zudem insbesondere verfahrensrechtliche Besonderheiten, die sicherstellen sollen, dass sich im amtshaftungsrechtlichen Verfahren ein Geschädigter und der betreffende Rechtsträger „als gleichberechtigte Rechtssubjekte zivilen Rechtes“⁶⁷ auf Augenhöhe begegnen. So ist dem eigentlichen, vor ordentlichen Gerichten zu führenden,⁶⁸ Amtshaftungsverfahren nach § 8 AHG ein Aufforderungsverfahren (nunmehr lediglich fakultativ)⁶⁹ vorgelagert. Dies soll sämtlichen Beteiligten die Möglichkeit geben, ohne Kostenrisiko zu einer ersten Einschätzung der Rechtslage zu gelangen (und bspw eine rasche Anerkennung von Ansprüchen ermöglichen).⁷⁰

Der enge funktionelle Zusammenhang des Amtshaftungsrechts mit dem öffentlichen Recht zeigt sich schließlich auch in folgender verfahrensrechtlicher Regelung am Schnittpunkt zwischen Verwaltung, Gerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit:⁷¹ Ist die Entscheidung des Gerichts in einem Amtshaftungsverfahren von der Frage der Rechtswidrigkeit des Bescheides einer Verwaltungsbehörde oder des Erkenntnisses oder Beschlusses eines Verwaltungsgerichtes abhängig, über die noch kein Erkenntnis des VwGH oder des VfGH vorliegt, so hat das Gericht, wenn es den Bescheid oder die Verwaltungsgerichtsentscheidung für rechtswidrig hält und die Klage nicht gemäß § 2 AHG abzuweisen ist, das Verfahren zu unterbrechen und beim VwGH gemäß Art 133 Abs 2 B-VG den Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Bescheides bzw des Erkenntnisses oder des Beschlusses zu stellen.⁷²

66 Man spricht in diesem Kontext auch von einer „Rettungspflicht“ des Geschädigten.

67 OGH 29.II.1950, I Ob 469/50.

68 Zur Entscheidung über die Klage des Geschädigten gegen den Rechtsträger auf Ersatz ist in erster Instanz das nach § 9 Abs 1 AHG mit der Ausübung der Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Rechtssachen betraute Landesgericht, in dessen Sprengel die Rechtsverletzung begangen wurde, ausschließlich zuständig.

69 Früher wurde bei Unterlassung des Aufforderungsverfahrens eine Unzulässigkeit des Rechtsweges gesehen (RIS-Justiz RS0045609). Mit der Einführung von § 8 Abs 2 AHG ist diese Auffassung überholt. Nunmehr drohen bei einer Unterlassung des Aufforderungsschreibens lediglich Kostenfolgen.

70 Weiterführend *Kahl*, § 8 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 1.

71 Dazu *Kahl*, § 11 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 1 ff.

72 § 11 Abs 1 AHG.

III. Überblick Organhaftung

A. Grundlagen

Art 23 Abs 3 B-VG sieht vor, dass Personen, die als Organe eines in Art 23 Abs 1 B-VG bezeichneten Rechtsträgers handeln, für den Schaden haften, den sie in Vollziehung der Gesetze dem Rechtsträger durch ein rechtswidriges Verhalten unmittelbar zugefügt haben. Gleich dem Amtshaftungsrecht bedarf auch die verfassungsgesetzlich angelegte Organhaftung einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung. Diese erfolgte durch das (erst einige Zeit später als das AHG, nämlich im Jahr 1967, erlassene) OrgHG, welches sich mit Art 23 Abs 4 B-VG auf die gleiche Kompetenzgrundlage stützt wie das AHG. Systematik, Terminologie und Haftungsgrundsätze entsprechen in weiten Bereichen dem AHG,⁷³ sodass in der Folge nur schlaglichtartig ausgewählte Aspekte hervorgehoben werden sollen.

B. Anlehnung an das AHG

Das OrgHG lehnt sich – auch nach Auffassung des OGH⁷⁴ – angesichts des schon in der Verfassung vorgegebenen Zusammenhanges zwischen den Haftungsprogrammen des Abs 1 und 3 des Art 23 B-VG weitgehend an die Regelungen des AHG an und versucht, zu einer möglichst weitgehenden Harmonisierung mit dem Haftungsrecht des DHG⁷⁵ zu gelangen.⁷⁶

Dies ändert nichts am Umstand, dass allfällige Unterschiede zum AHG vom Gesetzgeber gewollt sind.⁷⁷ Während das AHG einen geschädigten Dritten zur Voraussetzung hat, betrifft die Organhaftung nur das Verhältnis zwischen dem Amtswalter und dem Rechtsträger, als dessen Organ der

73 Mader, Vorbemerkungen zu § 1 OrgHG, in: Schwimann/Kodek (Hg), ABGB Praxis-kommentar⁵ (2022) Rz 1.

74 Auch zum Folgenden: OGH 28.05.1997, 9 ObA 2300/96t mwN.

75 Bundesgesetz vom 31. März 1965 über die Beschränkung der Schadenersatzpflicht der Dienstnehmer (Dienstnehmerhaftpflichtgesetz), BGBl 80/1965 idF BGBl I 110/2024. Das OrgHG ist dabei *lex specialis* gegenüber dem DHG. Ausgenommen vom Geltungsbereich des DHG sind iSe trennscharfen Abgrenzung Dienstnehmer, soweit sie als Organe der im Art 23 Abs 1 B-VG genannten Rechtsträger in Vollziehung der Gesetze dem Rechtsträger oder einem Dritten einen Schaden zugefügt haben.

76 RV 206 BlgNR II. GP, 4 f.

77 So sind bspw die anspruchsberechtigten Rechtsträger in § 1 OrgHG unterschiedlich zu jenen des § 1 AHG geregelt.

betreffende Amtswalter gehandelt hat.⁷⁸ Die Organhaftung darf daher nicht mit dem Regressverhältnis im Rahmen der Amtshaftung⁷⁹ verwechselt werden. Nur Direktschäden des Rechtsträgers fallen unter das OrgHG. Ein Zusammentreffen von Amts- und Organhaftung ist aber durchaus möglich.

Sachlich zuständig zur Geltendmachung von Organhaftpflichtansprüchen sind (nach Durchlaufen eines entsprechenden Vorverfahrens)⁸⁰ nach § 8 OrgHG die Arbeits- und Sozialgerichte nach den Bestimmungen des ASGG.⁸¹

IV. Bezugspunkte zwischen Rechnungshof und Haftungen

Weder AHG noch OrgHG enthalten ausdrückliche Bezugnahmen auf den Rechnungshof. Versuche, eine stärkere Rolle des Rechnungshofs in Hinblick auf die Durchsetzung von Rückersatzansprüchen iSd § 1 Abs 3 AHG durch Einführung eines neuen § 6a mit der Überschrift „Subsidiäre Zuständigkeit des Rechnungshofes bei Rückersatzansprüchen“ im AHG zu erreichen, scheiterten jüngst.⁸² Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es durchaus bedeutsame Überschneidungen zwischen den haftungsrechtlichen Sonderregimen des AHG sowie des OrgHG und der Tätigkeit des Rechnungshofs gibt.

Wie bereits dargelegt, liegen Amts- und Organhaftung funktional an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Recht. Zumal die in Art 23 B-VG sowie die in § 1 AHG und § 1 OrgHG genannten Rechtsträger als Haftungssubjekte (im Falle des AHG) bzw Geschädigte (im Falle des OrgHG) und daher typischerweise auch in ihrer Parteienrolle in entsprechenden Verfahren regelmäßig der Rechnungshofkontrolle unterliegen, überrascht es wenig, dass verfahrensrechtliche Dispositionen ebenfalls einer *ex-post*-Kontrolle durch den Rechnungshof unterzogen werden können. Vergleiche, Anerkenntnisse, aber auch sonstige Handlungen

78 Der sachliche Geltungsbereich des OrgHG umfasst nur die Haftung für dem Rechtsträger unmittelbar zugefügte Schäden. Die Haftung für Schäden, die von Organen in Vollziehung der Gesetze einem Dritten zugefügt werden, sind hingegen im AHG geregelt.

79 Art 23 Abs 2 B-VG; § 3 Abs 1 AHG.

80 Vgl § 7 OrgHG.

81 Bundesgesetz vom 7. März 1985 über die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit (Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz – ASGG), BGBl 104/1985 idF BGBl I 161/2023.

82 Vgl dazu den IA 841/A BlgNR 26. GP.

entlang der zivilprozessrechtlichen Klaviatur sind in diesem Sinne bei gebotener Abwägung zwischen (zB Prozesskosten-)Risiken und Nutzen an den Prüfungsmaßstäben des Rechnungshofs, insbesondere den Kriterien⁸³ Sparsamkeit,⁸⁴ Wirtschaftlichkeit⁸⁵ und Zweckmäßigkeit⁸⁶ als unmittelbar anwendbare Handlungsanleitungen an die Verwaltung,⁸⁷ zu messen.⁸⁸

Der Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof kommt jedoch keinerlei Aussagekraft für die Zurechnung zur Hoheitsverwaltung und damit einhergehend die Frage der Anwendbarkeit des AHG auf einen behaupteten Anspruch zu.⁸⁹

Eine strittige und bis dato noch ungeklärte Frage betrifft schließlich die haftungsrechtliche Einordnung der Tätigkeit des Rechnungshofs. Sowohl AHG⁹⁰ als auch OrgHG⁹¹ beziehen sich bekanntlich auf Schäden, die „in Vollziehung der Gesetze“ zugefügt werden.⁹² Wie dargestellt⁹³ bestehen daher (unter Ausklammerung der unionsrechtlichen Staatshaftung) grundsätzlich keine Haftungsansprüche für legislatives Unrecht. Nun ist der Rechnungshof nach hM⁹⁴ Hilfsorgan der Legislative (nämlich des Nationalrats und der Landtage) und seine Tätigkeiten nicht der Vollziehung und damit (abgesehen von der Rechnungshofverwaltung durch Organe des

83 Zu diesen zB Kahl, Art 126b B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 22 ff. Vgl zum Folgenden auch Kroneder-Partisch, Art 126b B-VG, in: Korinek/Holoubek et alii (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 34.

84 Es geht dabei um die Frage, ob die einer Einheit vorgegebenen Ziele mit möglichst geringem Aufwand erreicht wurden.

85 Wirtschaftlichkeit meint die Erzielung des bestmöglichen Erfolges mit geringstmöglichem Ressourceneinsatz.

86 Zweckmäßigkeit bezeichnet die Eignung des Verhaltens bzw bestimmter Maßnahmen zur Zielverwirklichung.

87 VfSlg 4106/1961 und 12.929/1991.

88 In diesem Sinne auch Ziehensack, Vor §§ 8 ff AHG, in: Ziehensack (Hg), Amtshaftungsrecht – AHG² (2022) Rz 232, 291 und 302.

89 OGH 28.01.2003, 1 Ob 294/02w.

90 § 1 Abs 1 leg cit.

91 § 1 Abs 1 leg cit.

92 Die in der Folge angestellten Überlegungen gelten dementsprechend für die Amtswie die Organhaftung gleichermaßen. Vgl zum OrgHG insbesondere Mader, § 1 OrgHG, in: Schwimann/Kodek (Hg), ABGB Praxiskommentar⁵ (2022) Rz 8.

93 Vgl insbesondere oben Pkt II. C. und II. D.

94 Statt aller und zum Folgenden Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht II⁴ (2022) Rz 36.010.

Rechnungshofs)⁹⁵ auch nicht der Verwaltung im staatsrechtlichen Sinn, sondern der Gesetzgebung zuzuordnen.⁹⁶ Diese Einordnung führte im wissenschaftlichen Diskurs zu regen Debatten darüber, ob die Tätigkeit des Rechnungshofs daher als der Gesetzgebung zuzuordnend die Geltendmachung von Ansprüchen auf Basis des AHG und des OrgHG ausschliesse. ME durchaus überzeugende Gründe werden – bei möglicher anderer Sicht der Dinge⁹⁷ – von jenen Literaturstimmen⁹⁸ vorgebracht, die für vollziehungsähnliche Tätigkeiten⁹⁹ in der Gesetzgebung und insbesondere für jene Tätigkeiten, die von der Gesetzgebung zuzuordnenden Kontroll-einrichtungen (wie dem Rechnungshof, aber auch der Volksanwaltschaft) wahrgenommen werden, eine Schadenshaftung *per analogiam* annehmen. Eine abschließende Klärung dieser Frage durch die Gerichte bleibt abzuwarten.

95 Zu den echten Verwaltungstätigkeiten des Rechnungshofpräsidenten siehe zB *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (1982) 57.

96 VfSlg 19.807/2013.

97 *Hengstschläger*, Rechnungshof 161.

98 Siehe nur die Nachweise bei *Hengstschläger*, Zuordnung des Rechnungshofes zur Legislative; Befugnisse des Rechnungshofes im Rahmen der Gebarungskontrolle und Datenschutz, JBl 1999, 237 (bei FN 5). Siehe weiters *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht Rz 27.083 sowie *Funk*, Maßstäbe der Rechnungshofkontrolle, in: *Korinek* (Hg), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmen durch den Rechnungshof (1986) 265 (283).

99 In diesem Sinne hinsichtlich der Prüftätigkeit des Rechnungshofs *Korinek*, Art 121 B-VG in: *Korinek/Holoubek et alii* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 17.

Die rechtliche Verantwortung der Mitglieder der Tiroler Landesregierung gemäß Art 64 Tiroler Landesordnung

Klaus Wallnöfer

I. Einleitung

Die Kontrollfunktion der Rechnungshöfe ist – in Italien wie Österreich – ein wichtiges Element der Verantwortlichkeit von Exekutivorganen. Die Rechnungshöfe stellen somit eine in ihrer organisatorischen und personellen Ausstattung sowie in ihren Zuständigkeiten manifestierte Form der wechselseitigen Gewaltenkontrolle dar. Bereits die Transparenz ihrer Berichte erzeugt einen gewichtigen Druck auf (gesellschafts-)politischer Ebene. Um vollends effektiv zu sein, bedarf es freilich weiterer Instrumente der Verantwortlichkeit. Dabei handelt es sich um eine nachgelagerte Frage, die iZm der Kontrolle durch die Rechnungshöfe steht. Bringen deren Berichte besonders gravierende Mängel ans Licht, so stellt sich die Frage, wer nach welchen Regeln für diese Missstände verantwortlich ist.

In Österreich erfolgt dies insbesondere durch die verfassungsrechtlich vorgesehenen Elemente der parlamentarischen Verantwortlichkeit oberster Organe. Im Folgenden soll dies am Beispiel der Verantwortlichkeit der Mitglieder der Tiroler Landesregierung beleuchtet werden. Zur besseren Einordnung muss man sich zunächst die bundesstaatliche Struktur Österreichs vor Augen führen: Die Länder haben Anteil an allen Staatsgewalten – der Legislative, der Exekutive und – seit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2014¹ – auch an der Judikative. Entsprechend diesem föderalen Aufbau sind auch gewaltenteilende und gewaltenkontrollierende Elemente sowohl auf bundes- als auch auf Landesebene verfassungsrechtlich vorgesehen. Dabei gilt allerdings, dass die wesentlichen Systementscheidungen bereits bundesverfassungsrechtlich vorgezeichnet sind und den Landesverfassungen zumeist nur ein geringerer Regelungsspielraum verbleibt. Die folgenden Ausführungen zur Tiroler Rechtslage sind daher beispielhaft für das verfassungsrechtliche System aller österreichischen Bundesländer.

1 Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl I 51/2012.

II. Verwaltungsorgane als Anknüpfungspunkt der Kontrolle

A. Kontrolle der Verwaltung im Allgemeinen

In vielerlei Hinsicht steht die Exekutive im Fokus der Kontrolle. Nähert man sich dem Thema im Sinne einer ganzheitlichen Untersuchung, so steht in der allgemeinen gesellschaftlichen Betrachtung zunächst die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen im Vordergrund.² Verwaltungsentscheidungen können vor den Verwaltungsgerichten sowie den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts bekämpft werden. Dieser Rechtsschutz setzt idR jedoch ein subjektives Recht³ und ein entsprechendes Rechtsschutzinteresse⁴ im Verfahren voraus, er ist also parteienzentriert. Gleiches gilt für die Instrumente der Amts- und Organhaftung,⁵ in denen sich Kläger und Beklagter in kontradiktorischen Prozessen gegenüberstehen – das Verwaltungshandeln ist hier aber lediglich Prozessgegenstand als mögliche Grundlage haftungsbegründenden Verhaltens, jedoch nicht selbst Objekt

-
- 2 Die Verwaltungsgerichte sind zur umfassenden Kontrolle der Verwaltung berufen: Sie erkennen nach Art 130 Abs 1 Z 1, 2 und 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl I/1930 idF BGBl I 89/2024, insbesondere über Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden, gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt und gegen die Verletzung der Entscheidungspflicht von Verwaltungsbehörden; siehe allgemein zB *Rosenkranz*, Art 130 sowie 132 B-VG, in: Kahl/Khazadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 5 ff, 10 ff und 15 ff sowie Rz 4 ff, 12 ff und 21 ff.
 - 3 Für viele etwa *Herbst*, Beschwerdelegitimation und Umfang der Bescheidprüfung, in: Holoubek/Lang (Hg), Grundlagen der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit (2017) 117 (119); *Rosenkranz*, Art 132 B-VG Rz 3, 6 und 12.
 - 4 ZB VwGH 27.07.2017, Ra 2017/07/0014 mwN.
 - 5 Deutlich § 1 Abs 1 Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden (Amtshaftungsgesetz – AHG), BGBl 20/1949 idF BGBl I 122/2013 („Der Bund, die Länder, die Gemeinden, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts und die Träger der Sozialversicherung [...] haften nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts für den Schaden [...]. Der Schaden ist nur in Geld zu ersetzen.“) und § 1 Abs 1 Bundesgesetz über die Haftung der Organe der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für Schäden, die sie dem Rechtsträger in Vollziehung der Gesetze unmittelbar zugefügt haben (Organhaftpflichtgesetz – OrgHG), BGBl 181/1967 idF BGBl I 33/2013 („Personen, die als Organe des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde, [...] handeln, haften [...] nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts für den Schaden am Vermögen [...] Der Schaden ist nur in Geld zu ersetzen.“)

einer gerichtlichen Kontrolle.⁶ Darüber hinaus sieht das österreichische Verfassungsgefüge aber auch objektive Kontrollmechanismen gegenüber der Verwaltung⁷ vor.

B. Verantwortlichkeit oberster Organe als Anknüpfungspunkt objektiver Kontrolle

Sucht man nun nach objektiven Kontrollinstrumenten im österreichischen Verfassungsgefüge, so wird typologisch an den obersten Verwaltungsorganen angeknüpft. Diese unterliegen keinen Weisungen anderer Verwaltungsorgane, sind selbst jedoch umfassend weisungsbefugt gegenüber den ihnen unterstellten Verwaltungsorganen.⁸ In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind sie sachlich in Betracht kommende oberste Organe.⁹ Aus dieser Stellung resultiert ihre besondere Verantwortlichkeit für die Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der ordnungsgemäßen Besorgung der Privatwirtschaftsverwaltung: Die hierarchische Verwaltungsorganisation unter der Leitung von obersten Organen, die den demokratisch legitimierten Parlamenten verantwortlich sind,¹⁰ bildet ein zentrales Wesenselement des demokratischen Grundprinzips der österreichischen Bundesverfassung.

6 Zur Amtshaftung etwa B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2021) Rz 1321 ff; der Amtshaftungsanspruch ist auf Geldersatz gerichtet (zur zivilrechtlichen Haftung siehe auch Pkt III.C.2), nicht auf eine Wiedergutmachung im Tatsächlichen (etwa durch Beseitigung, Widerruf ua Formen einer Naturalrestitution), siehe OGH 10.04.2008, 6 Ob 23/08p; siehe auch Wagner, § 1 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 34 f.

7 Enquete-, Interpellations-, Resolutions- und Zitationsrecht; Kontrolle durch die parlamentarischen Organe Rechnungshöfe und Volksanwaltschaften.

8 Allgemein Müllner/Samonig, Art 19 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2022) Rz 9 ff.

9 Allgemein Kahl/Schmid, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸ (2023) Rz 87.

10 Siehe Kelsen/Froehlich/Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 86 ff; Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1981) 69 ff; Korinek, Ministerverantwortlichkeit (1986) 5 ff.

C. Mitglieder der Landesregierung als Anknüpfungspunkt der Kontrolle auf Ebene der Landesverfassung

1. Die Mitglieder der Landesregierung als oberste Organe der Landesverwaltung

Für die Ebene der Landesverwaltung ist – bundesverfassungsrechtlich zwingend vorgegeben¹¹ – die Landesregierung das oberste Organ.¹² Das ursprüngliche System der österreichischen Bundesverfassung berief dabei die Landesregierung als Kollegialorgan zum obersten Verwaltungsorgan der Landesvollziehung. Durch Art 103 Abs 2 B-VG und das Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien¹³ wurden die Landesverfassungen ermächtigt, ein Ressortsystem auf Landesebene einzurichten. Davon hat der Tiroler Landesverfassungsgesetzgeber Gebrauch gemacht: Art 51 Abs 2 TLO bestimmt „Durch die Geschäftsordnung sind die Angelegenheiten der Landesverwaltung mit Ausnahme jener, die verfassungsgesetzlich dem Landeshauptmann übertragen oder der Landesregierung als Kollegium vorbehalten sind, den einzelnen Mitgliedern der Landesregierung zur Besorgung zuzuweisen (Geschäftsverteilung).“ Insofern ist es korrekt, wenn man von einer (grundsätzlichen) Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung im Rahmen ihrer Ressortverantwortung ausgeht.

11 Art 101 Abs 1 B-VG: „Die Vollziehung jedes Landes übt eine vom Landtag zu wählende Landesregierung aus“ – ursprünglich redaktionell etwas widersprüchlich Art 19 B-VG „Die obersten Organe der Vollziehung sind [...] die Mitglieder der Landesregierungen“; allgemein siehe *Ranacher/Sonntag*, Art 101 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 1; weiters *B. Raschauer*, Verwaltungsrecht Rz 301.

12 Für Tirol landesverfassungsrechtlich (wiederholend) festgeschrieben in Art 44 Abs 1 Landesverfassungsgesetz vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989 - TLO) Tir LGBl 50/1989 idF Tir LGBl 36/2022; siehe dazu *Schmid*, Art 44 TLO, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 1 ff.

13 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl 289/1925 idF BGBl I 14/2019.

2. Einschränkungen des Ressortsystems – Verantwortlichkeit der Landesregierung als Kollegium

Eine Einschränkung erfährt das landesverfassungsrechtlich grundsätzlich vorgezeichnete Ressortsystem durch den Vorbehalt von Kollegialentscheidungen in bestimmten Angelegenheiten. Bestimmte Zuständigkeiten sind der Beschlussfassung durch die Landesregierung als Kollegium vorbehalten¹⁴ und unterliegen folgerichtig auch der rechtlichen Verantwortlichkeit der Landesregierung als Kollegium.

3. Verantwortlichkeit im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung

Die skizzierten Grundlinien der Verantwortlichkeit gelten für die Privatwirtschaftsverwaltung gleichermaßen. Auch die Besorgung dieser Aufgaben obliegt nach den landesverfassungsmäßigen Vorgaben¹⁵ zunächst der Landesregierung als Kollegium. Hier ist ebenso eine ressortmäßige Verantwortlichkeit der einzelnen Mitglieder der Landesregierung vorgesehen: Die Geschäftsverteilung unterscheidet nämlich nicht zwischen Aufgaben der Hoheits- und der Privatwirtschaftsverwaltung, sondern weist vielmehr alle Aufgaben der Landesregierung – mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen Ausnahmen kollegialer Beschlussfassung einschließlich einer entsprechenden Ausfallklausel für Angelegenheiten von besonderer politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung¹⁶ – den einzelnen Mitgliedern der Landesregierung zur Besorgung zu.¹⁷

14 § 2 Abs 3 Verordnung der Landesregierung vom 30. März 1999 über die Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung, Tir LGBI 14/1999 idF Tir LGBI 40/2024.

15 Art 44 Abs 2 TLO.

16 Diese Ausnahmeklausel gilt ausschließlich für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung – siehe VfSlg 16.544/2002.

17 Oberdanner, Art 51 TLO, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), *Tiroler Landesverfassungsrecht* (2020) Rz 16; siehe auch VfSlg 11.630 A/1984 und *Bußjäger*, Art 101 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2002) Rz 26.

III. Die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung nach Art 64 Tiroler Landesordnung

A. Das System der Verantwortlichkeit nach Art 64 Tiroler Landesordnung

Die Verantwortlichkeit der (Mitglieder der) Landesregierung besteht gegenüber dem Landtag, und zwar in politischer wie rechtlicher Hinsicht.¹⁸ Die TLO sichert diese Verantwortlichkeit durch weitreichende parlamentarische Kontrollrechte des Landtages¹⁹ ab. Dazu sind auch eigene Kontrollorgane des Landtages eingerichtet – nämlich der Landesrechnungshof²⁰ und der Landesvolksanwalt.²¹ Die Geltendmachung der Verantwortlichkeit ist im System des Art 64 TLO verankert. Diese Bestimmung fasste die früheren vereinzelteten Regelungen der TLO 1953²² zusammen und ergänzte sie zu einer gesamthaften Systematik.

B. Die politische Verantwortlichkeit

1. Abberufung wegen Nichterlassung der Geschäftsordnung

Die Landesregierung wird vom Landtag gewählt. Die Bildung der Landesregierung setzt somit das Vertrauen des Landtages implizit voraus. Dieses Vertrauen ist zuallererst in die ordentliche Amtsführung gerichtet, die eine zweckmäßige Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung erfordert. Daraus resultiert die Verpflichtung der Landesregierung zur Erlassung einer solchen Geschäftsordnung. Korrespondierend hat der Landtag demgemäß die Landesregierung mit Beschluss abzuberaufen, wenn ihre Mitglieder binnen vier Wochen nach der Wahl der Landesregierung zu keiner Einigung über die Geschäftsverteilung gelangen. Dadurch wird der Landtag in die Lage versetzt, die Handlungsfähigkeit der eben erst gewählten Landesregierung

18 Allgemein *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 314 ff.

19 ZB Interpellationsrecht – Art 65 TLO, Fragerecht der Abgeordneten – Art 65a TLO, Resolutionsrecht – Art 66 TLO.

20 Art 67-70a TLO; siehe *Kahl*, Art 67, Art 68, Art 69, Art 70 und Art 70a TLO, in: *Bußjäger/Gamper/Ranacher* (Hg), *Tiroler Landesverfassungsrecht* (2020).

21 Art 59 TLO; siehe *Gamper*, Art 59 TLO, in: *Bußjäger/Gamper/Ranacher* (Hg), *Tiroler Landesverfassungsrecht* (2020).

22 TLO 1953, *Tir* LGBl 24/1953.

sicherzustellen. Dieser Bestimmung wohnt kein Ermessen inne, der Landtag hat den Beschluss bei Erfüllung der Voraussetzungen zwingend zu fassen. Die Fassung eines solchen Beschlusses hat *ex lege* den Amtsverlust zur Folge. Die Voraussetzungen für die Fassung eines solchen Beschlusses fallen nachträglich weg, wenn die Landesregierung nach Ablauf von vier Wochen ab ihrer Wahl, aber noch vor Abberufung durch den Landtag eine Geschäftsverteilung erlässt. Die Bestimmung bezweckt schließlich die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Landesregierung und nicht die Einrichtung einer nicht sanierbaren Fallfrist.²³

2. Misstrauensvotum

Auch das laufende Handeln der Landesregierung als oberstes Verwaltungsorgan setzt im Gefüge des parlamentarischen Regierungssystems während der gesamten Amtszeit das ständige Vertrauen des Landtages voraus. Dies garantiert einerseits die demokratische Legitimation des Regierungshandels und ermöglicht andererseits die effektive Kontrolle durch den unmittelbar demokratisch legitimierten Landtag. Dieses Abhängigkeitsverhältnis stellt ein Grundcharakteristikum des parlamentarischen Regierungssystems dar. Dementsprechend sieht die TLO umfassende Kontrollrechte des Landtages gegenüber der Landesregierung vor, die ihren Gipfel in der Möglichkeit des Misstrauensvotums finden. Die Möglichkeit zur Abberufung einzelner oder aller Mitglieder der Landesregierung durch ein Misstrauensvotum stellt augenscheinlich die intensivste Form der Wahrnehmung von Verantwortlichkeit dar. Durch das Erfordernis einer Landtagsmehrheit und die politische Überlagerung einer „Regierungsmehrheit“ (der Mehrheit der im Landtag vertretenen Parteien der Regierungsfractionen) hat dieses Instrument in der Verfassungsrealität vor allem präventive Funktion.²⁴

Ein Antrag auf Fassung eines Misstrauensvotums bedarf ebenso wie der entsprechende Beschluss keiner Begründung. Dies entspricht dem politischen Charakter dieser Bestimmung. Ein Misstrauensvotum kann als Reaktion auf sämtliche Handlungen der Regierungstätigkeit gefasst werden. Die Ursache kann daher sowohl in der Hoheits- als auch Privatwirtschafts-

23 Siehe Wallnöfer, Art 64 TLO, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 6.

24 Vgl Atzwanger, Die Ministeranklage gemäß Art 142 und 143 B-VG, ÖJZ 1983, 37 (37: „Sinn- und Schreckfunktion“); Welan, Das Mißtrauensvotum nach der österreichischen Bundesverfassung, ÖJZ 1967, 561 (563 ff „ultima ratio“).

verwaltung liegen, es kann sich aber auch auf ein Verhalten im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung, der Auftragsverwaltung oder auch nur auf Handlungen bzw Äußerungen der allgemeinen Regierungspolitik beziehen.²⁵

Die Beschlussfassung über ein Misstrauensvotum setzt einen qualifizierten Antrag voraus. Bereits der Antrag bedarf der Zustimmung von wenigstens einem Drittel der Landtagsabgeordneten. Wird ein Antrag von weniger Landtagsabgeordneten unterstützt, so ist bereits die Abstimmung über das Misstrauensvotum unzulässig. Eine – zulässige – Abstimmung ist auf den übernächsten Werktag zu vertagen, wenn wenigstens ein Fünftel der anwesenden Abgeordneten dies verlangen. Dies ist an keine Formvorschriften gebunden. Dadurch kann eine Abkühlphase ermöglicht werden und soll einem überstürzten Abstimmungsverhalten etwa infolge einer besonders dramatischen medialen Darstellung hintanhalten. Für die Beschlussfassung des Misstrauensvotums selbst bestehen keine besonderen Vorgaben, sodass die allgemeinen Beschlusserfordernisse²⁶ einzuhalten sind. Die Fassung eines Misstrauensvotums hat *ex lege* den Amtsverlust zur Folge, es bedarf keines weiteren Rechtsaktes.²⁷

C. Die rechtliche Verantwortlichkeit

1. Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof

Korrespondierend zur demokratischen Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung als oberste Organe sehen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen auch eine rechtliche Verantwortlichkeit i.e.S. vor. Zuständig zur Beurteilung allfälliger, von den Mitgliedern der Landesregierung zu verantwortenden Rechtswidrigkeiten ist der VfGH im Rahmen seiner Kompetenz zur „Staatsgerichtsbarkeit“ nach Art 142 und 143 B-VG. Die Bedeutung dieser Staatsgerichtsbarkeit liegt vor allem in ihrer präventiven Funktion, die wenigen Erkenntnisse des VfGH betreffen die Verfolgung

25 Wallnöfer, Art 64 TLO Rz 8 mwN.

26 Art 27 TLO; siehe Schramek, Art 27 TLO, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 8ff.

27 Wallnöfer, Art 64 TLO Rz 9 mwN.

von Landeshauptleuten wegen der Nichtbefolgung von Weisungen in der mittelbaren Bundesverwaltung.²⁸

Die Möglichkeit der Erhebung einer Anklage gegen Mitglieder der Landesregierung ist bereits bundesverfassungsrechtlich zwingend vorgesehen, dem Landesverfassungsgesetzgeber verbleibt dabei kein Regelungsspielraum. Art 64 Abs 4 TLO hat dahingehend lediglich deklaratorischen Charakter.²⁹ Die Anklageerhebung setzt einen entsprechenden Beschluss des Landtages voraus, der nach Art 64 Abs 6 TLO nur aufgrund eines qualifizierten Antrages von zumindest einem Drittel der Landtagsabgeordneten gefasst werden kann. Ob der Landtag einen Beschluss zur Anklageerhebung fasst oder nicht, ist eine politische Entscheidung, die keiner Rechtskontrolle unterliegt.³⁰

Der VfGH erkennt nach Art 142 Abs 2 B-VG über die Verantwortlichkeit der Mitglieder einer Landesregierung wegen durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen. Eine Verurteilung setzt somit schuldhaftes (vorsätzliches oder fahrlässiges) Handeln voraus,³¹ ein entschuldbarer Rechtsirrtum schließt diese aus. „Die Amtstätigkeit umfasst alle Akte der Regierungsgewalt, der Verwaltung und der Privatwirtschaftsverwaltung, zu denen das jeweilige Organ berufen ist. Auch die Überschreitung der Amtsgewalt in Gestalt des Amtsmissbrauches ist dabei ein Gebrauch dieser Gewalt.“³² Ein Verstoß gegen unionsrechtliche Bestimmungen wird dabei einem Gesetzesverstoß gleichzuhalten sein müssen, zumal Unionsrecht wie innerstaatliches Gesetzesrecht Grundlage und Maßstab der Vollziehung ist. Mit dem Beitritt zum *aquis communautaire* dürfte sich somit der normative Gehalt von Art 142 Abs 2 lit d B-VG (wie jener von Art 18 Abs 1 B-VG) erweitert haben.³³

Der VfGH erkennt zudem nach Art 143 B-VG über die Verantwortlichkeit der Mitglieder einer Landesregierung wegen strafrechtlich zu ver-

28 Vgl VfSlg 8/1921; 206/1923, 10.510/1985; siehe auch *Pernthaler*, Die Anklage gegen den Landeshauptmann – ein Instrument des Rechtsstaates? RdW 1985, 2.

29 Art 142 Abs 2 lit d B-VG; siehe *Holzinger/Frank*, Art 142 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2019) Rz 9 und *Kneihls/Lienbacher*, Art 142 B-VG, in: Korinek/Holoubek et alii (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2011) Rz 41 ff (jeweils differenziert zum landesverfassungsrechtlichen Regelungsspielraum betreffend das Beschlussquorum).

30 *Kneihls/Lienbacher*, Art 142 B-VG Rz 46; *Wallnöfer*, Art 64 TLO Rz 10 mwN.

31 Umfassend zur Schuldhaftigkeit *Kneihls/Lienbacher*, Art 142 B-VG Rz 17.

32 *Kneihls/Lienbacher*, Art 142 B-VG Rz 16.

33 *Wallnöfer*, Art 64 TLO Rz 11 mwN.

folgenden Handlungen, die mit der Amtstätigkeit des Anzuklagenden in Verbindung stehen. In diesem Fall wird der VfGH allein zuständig, eine (gleichzeitige) Verfolgung durch die ordentlichen Strafgerichte ist ausgeschlossen. Allfällige bereits von den ordentlichen Strafgerichten eingeleiteten Untersuchungen gehen auf den VfGH über.³⁴

Für das Verfahren vor dem VfGH nach Art 142 und 143 B-VG sind neben den besonderen Regelungen des VfGG³⁵ die Bestimmungen der StPO³⁶ sinngemäß anzuwenden (§ 81 VfGG). Kommt der VfGH zum Ergebnis, dass die in der Anklage erhobenen Vorwürfe nicht begründet sind, so hat er den Angeklagten mit Erkenntnis freizusprechen. Ein verurteilendes Erkenntnis nach Art 142 B-VG hat auf Verlust des Amtes, unter besonders schwerwiegenden Umständen auch auf den zeitlichen Verlust der politischen Rechte zu lauten. Bei geringfügigen Rechtsverletzungen – hier kommt es auf die Begleitumstände des inkriminierten Verhaltens, die konkrete Situation sowie das Ausmaß der Schuld und die Folgen der Tat an³⁷ – kann sich der VfGH auf die Feststellung beschränken, dass eine Rechtsverletzung vorliegt.³⁸ Bei einer Verurteilung im Verfahren nach Art 143 B-VG können dieselben Rechtsfolgen und zudem jene nach den allgemeinen strafgesetzlichen Bestimmungen ausgesprochen werden. Verfahren bzw Verurteilungen nach Art 142 und 143 B-VG unterliegen dem Gnadenrecht des Bundespräsidenten (Niederschlagung und Begnadigung), allerdings unter der Einschränkung, dass der Bundespräsident davon nur auf Antrag des anklagenden Vertretungskörpers und nur mit Zustimmung des Angeklagten Gebrauch machen darf.³⁹

2. Zivilrechtliche Haftung

Gänzlich anders geregelt ist die zivilrechtliche Verantwortlichkeit. Die Mitglieder der Landesregierung sind für ihr Handeln im Rahmen der hoheitlichen Vollziehung nach den Bestimmungen des AHG und des OrgHG ver-

34 *Holzinger/Bruckmüller*, Art 143 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2013) Rz 3; siehe auch *Wallnöfer*, Art 64 TLO Rz 15.

35 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 – VfGG, BGBl 85/1953 idF BGBl I 88/2024.

36 Strafprozeßordnung 1975 (StPO), BGBl 631/1975 (WV) idF BGBl I 96/2024.

37 Vgl VfSlg 10.510/1985.

38 Umfassend zu den Entscheidungsmöglichkeiten in diesem Verfahren *Holzinger/Frank*, Art 142 B-VG Rz 16.

39 Vgl *Holzinger/Frank*, Art 142 B-VG Rz 17.

antwortlich. Diese Haftung ergibt sich unmittelbar aus den entsprechenden Bundesgesetzen, die einen Ausschluss der Verantwortlichkeit von obersten Verwaltungsorganen gerade nicht vorsehen.⁴⁰

Für ihr Handeln im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung sind die Mitglieder der Landesregierung des Landes ebenso verantwortlich, wobei freilich die allgemeinen Haftungsregelungen des Zivilrechtes gelten. Diese zivilrechtliche Verantwortlichkeit (Haftung) der Mitglieder der Landesregierung bedarf keiner besonderen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen als Rechtsgrund: In zivilrechtlicher Hinsicht vertreten die Mitglieder der Landesregierung das Land Tirol als Träger von Privatrechten. Sie treten dabei als vertretungsbefugte Organe auf, Träger der privaten Rechte und Pflichten ist idR das Land Tirol. Zivilrechtliche Verpflichtungen entstehen somit – ob im Rahmen einer bestehenden Bevollmächtigung oder im Wege einer Anscheinsvollmacht – idR für das Land Tirol.⁴¹ Folgerichtig werden Haftungen daher primär gegenüber dem Land Tirol geltend gemacht, teilweise – zB im AHG – ist die unmittelbare Geltendmachung von Ansprüchen gegen die handelnden Organwalter von vornherein ausgeschlossen.⁴² Eine persönliche Haftung kommt allenfalls bei Befugnisüberschreitung (zivilrechtliches Handeln außerhalb der bestehenden Bevollmächtigung) oder einer nicht korrekt ausgewiesenen Vertretung in Frage. In aller Regel wird die zivilrechtliche Haftung der Mitglieder der Landesregierung aber aus ihrem Verhältnis zum Land Tirol bestimmt – entweder als unmittelbarer Anspruch nach dem OrgHG oder als Regressanspruch nach dem AHG.

Für die Geltendmachung einer zivilrechtlichen Verantwortlichkeit gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung durch das Land Tirol bedarf es nach Art 64 Abs 5 TLO eines darauf gerichteten Beschlusses des Land-

40 Wallnöfer, Art 64 TLO Rz 12.

41 Allgemein zur Vertretung in der Privatwirtschaftsverwaltung durch die Mitglieder der Landesregierung Bußjäger, Art 101 B-VG Rz 26; lediglich im Fall fehlender Beschlussgrundlagen bei nach außen kundgemachter Beschlusserfordernisse oder grundsätzlich fehlender Bevollmächtigung (etwa wegen geschäftsordnungsmäßiger Unzuständigkeit) kommt nach § 867 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie [sic!], JGS 946/1811 idF BGBl I 33/2024 kein Rechtsgeschäft mit dem Land Tirol zustande – ein Schaden könnte durch vorvertragliche Aufwendungen infolge begründeter Erwartungshaltung dennoch entstehen.

42 § 9 Abs 5 AHG; siehe auch Kahl, § 9 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 18 ff mwN; ebenso Wagner, § 1 AHG Rz 134.

tages aufgrund eines qualifizierten Antrages von zumindest einem Drittel der Landtagsabgeordneten. Ob der Landtag einen Beschluss zur Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche fasst oder nicht, ist wiederum eine politische Entscheidung, die keiner Rechtskontrolle unterliegt.

IV. Exkurs: Weitere Formen der Verantwortlichkeit

A. Verwaltungsstrafrechtliche Verantwortlichkeit

Das Land Tirol hat sich bei der Besorgung seiner Aufgaben natürlich – wie jeder Private auch – an die Gesetze zu halten. Dabei fungieren die Mitglieder der Landesregierung als außenvertretungsbefugte Organe iSv § 9 VStG⁴³.⁴⁴ Als solche sind sie – sofern nicht wirksam verantwortliche Beauftragte bestellt wurden – für die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung⁴⁵ des Landes Tirol nach den Bestimmungen des VStG verantwortlich und für allfällige Verwaltungsübertretungen persönlich strafbar.⁴⁶

Die für das Verwaltungsstrafverfahren maßgebliche Außenvertretungsbefugnis ist nach den Regelungen der Geschäftsverteilung der Landesregierung zu bestimmen. Diese sieht nämlich durch Verordnung die außenwirksame Aufteilung von Geschäftsbereichen⁴⁷ in die alleinige Zuständigkeit der jeweiligen Mitglieder der Landesregierung vor (und eben gerade nicht eine bloße Aufgabenverteilung im Innenverhältnis). Dementsprechend ist auch nur das jeweilige Mitglied zur Vertretung des Landes in den jeweiligen Angelegenheiten berufen, was zur Folge hat, dass auch nur dieses Mitglied für die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften durch das Land Tirol aber auch nur in seinem Zuständigkeitsbereich verwaltungsstrafrechtlich verantwortlich ist.⁴⁸

43 Verwaltungsstrafgesetz 1991 – VStG, BGBl 52/1991 idF BGBl I 34/2024.

44 Allgemein etwa *Lewisch*, § 9 VStG, in: *Lewisch/Fister/Weilguni* (Hg), VStG Verwaltungsstrafgesetz³ (2023) Rz 11 ff mwN.

45 Für Handlungen im Rahmen der Hoheitsverwaltung besteht keine verwaltungsstrafrechtliche Strafbarkeit oberster Organe; siehe VfSlg 19.988/2015.

46 *Wallnöfer*, Art 64 TLO Rz 13 f mwN.

47 VfSlg 4572/1963, 5846/1968, 7725/1975; siehe auch *Oberdanner*, Art 51 TLO Rz 13 mwN.

48 VwGH 22.11.2017, Ra 2017/03/0059 (zur Zuordnung der Aufgaben nach dem Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums [Medienkoope-

B. Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Für ihr persönliches Handeln sind natürlich auch die Mitglieder der Landesregierung nach den allgemeinen strafrechtlichen Bestimmungen gerichtlich strafbar. Entsprechendes Fehlverhalten ist stets unmittelbar gegen den agierenden Organwalter zu verfolgen und beruht auf dessen persönlich vorwerfbarem Fehlverhalten – ein „Durchschlagen“ deliktischen Handelns untergeordneter Organe wie bei der verwaltungsstrafrechtlichen Verantwortlichkeit ist hiebei ausgeschlossen. Das gerichtliche Strafrecht ist nicht amtspezifisch – die Mitglieder der Landesregierung unterliegen dem gerichtlichen Strafrecht schlechthin. Natürlich ist in erster Linie an Amtsdelikte wie zB Amtsmissbrauch, Bestechlichkeit, Vorteilsannahme usw zu denken. Daneben (insbesondere iZm der Aufgabenbesorgung im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung) nicht zu vernachlässigen sind auch Delikte gegen fremdes Vermögen, insbesondere die Untreue.⁴⁹

Die Entscheidung über vermeintlich gerichtlich strafbare Handlungen obliegt den ordentlichen Gerichten – eine gerichtliche Spezialzuständigkeit für Delikte iZm der Stellung oberster Organe besteht nicht.⁵⁰ Wird aber ein möglicherweise inkriminiertes Verhalten eines Mitgliedes der Landesregierung im Rahmen einer Anklage vor dem VfGH nach Art 143 B-VG (siehe oben) releviert, wird der VfGH ausschließlich zuständig. Allfällige bereits getätigte Untersuchungen der ordentlichen Gerichte gehen auf ihn über.

V. Zusammenfassung

Die Mitglieder der Landesregierung sind für ihre Amtsführung (politisch und) rechtlich umfassend verantwortlich. Die wesentlichen Systementscheidungen sind dabei bundesverfassungsrechtlich engmaschig vorgege-

rations- und -förderungs-Transparenzgesetz, MedKF-TG], BGBl I 125/2011 in die Verantwortlichkeit des für „Öffentlichkeitsarbeit“ sowie „Presse- und Rundfunkangelegenheiten“ verantwortlichen Mitglieds der Landesregierung – anstelle des per Generalklausel subsidiär zuständigen Landeshauptmannes).

49 *Wallnöfer*, Art 64 TLO Rz 15.

50 Natürlich dürfte aber „die Leitung des Ermittlungsverfahrens, [...] sowie die Einbringung der Anklage und deren Vertretung im Hauptverfahren und im Verfahren vor dem Oberlandesgericht“ in den meisten denkbaren Fällen strafrechtlicher Verantwortlichkeit oberster Verwaltungsorgane in den Zuständigkeitsbereich der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA) fallen; siehe § 20a StPO.

ben. Diese „staatsrechtliche“ Verantwortlichkeit regelt das Verhältnis zwischen den Mitgliedern der Landesregierung und dem unmittelbar demokratisch legitimierten Landtag und sieht auch Anklagen für schuldhafte Rechtsverletzungen sowie die rechtliche Geltendmachung allfälliger Ansprüche vor. Zu diesem verfassungsrechtlichen System treten zudem weitere Formen rechtlicher Verantwortlichkeit, insbesondere die Verfolgung verwaltungsstrafrechtlicher und gerichtlich strafbarer Handlungen hinzu.

IV. Die Rolle der Rechnungshöfe bei der Korruptionsbekämpfung

Korruptionsprävention durch Rechnungshofkontrolle (in Österreich)¹

René Wenk

I. Gemeinsames Verständnis

Das Thema Korruptionsprävention auf die Tagesordnung der Tagung „Die Rechnungshöfe: ein Vergleich zwischen Österreich und Italien“ an der Universität Innsbruck zu setzen, stimmte mich zuversichtlich. Seit fast 20 Jahren beschäftigt, manchmal ärgert und jedenfalls immer fordert mich die Arbeit in der Korruptionsbekämpfung. Der Rahmen der Veranstaltung und die Möglichkeit in weiterer Folge in diesem Band zu publizieren, ist ein weiterer Beitrag zur für mich unbedingt notwendigen (ständigen) Bewusstseinsbildung.

Während in den ersten Jahren meiner Tätigkeit mein Fokus auf der Strafverfolgung lag (Korruptionsbekämpfung ieS), widme ich mich nun seit über zwölf Jahren der Korruptionsbekämpfung iwS aus der Sicht der externen öffentlichen Finanzkontrolle. Mit dieser Erfahrung bin ich überzeugt, die Rechnungshöfe können oder vielmehr müssen einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Bewusstseins für Prävention leisten.

Mit den folgenden Ausführungen werde ich eine Begründung zu dieser Aussage herleiten und versuchen, ein gemeinsames Verständnis für die – aus meiner Sicht – wesentliche Bedeutung der Rechnungshöfe zu erzeugen.

1 Der Text basiert auf dem Vortrag vom 10.06.2024 an der Universität Innsbruck im Rahmen der Veranstaltung „Die Rechnungshöfe: ein Vergleich zwischen Österreich und Italien“.

A. Korruption ist eine Bedrohung für die gesamte INTOSAI²/EURORAI³ Gemeinschaft, ...für uns alle

Der erste Pkt verlangt wohl am wenigsten Überzeugungsarbeit, die Zahlen sprechen für sich. Die KOM⁴ bezifferte bereits im Jahr 2011 den Schaden durch Korruption auf geschätzte 120 Mrd Euro im Jahr. Die Umstände und öffentlichkeitswirksamen Fälle lassen mich keinen Rückgang in den letzten Jahren vermuten. Experten⁵ schätzen den Schaden in Österreich im Jahr 2022 auf rund 15 Mrd Euro. Neben den finanziellen Berechnungen zeigt auch die subjektive Wahrnehmung von Korruption eine negative Tendenz. Der Wert Österreichs verschlechterte sich im *Corruption Perception Index* von *Transparency International* von 77 im Jahr 2019 auf 71 im Jahr 2023, wobei 100 in dieser Skala den besten und somit anzustrebenden Wert darstellt. Italien im Vergleich entwickelte sich, wenn auch von einem niedrigeren Niveau ausgehend, in den Jahre 2019 bis 2023 von 53 auf 65 Punkte; eine klar positive Entwicklung.

Der Abstieg Österreichs im *Democracy Report* des V-Dem Institut der Universität Göteborg von der höchsten Kategorie „Liberaler Demokratie“ auf die Kategorie „Wahldemokratie“ von 2022 auf 2023 trifft mich als überzeugter Verfechter der Rechtsstaatlichkeit besonders. Begründet wurde dies von den Studienautoren mit mangelnder Transparenz der Gesetze und die zu erwartende Durchsetzung.⁶ Die Abstufung blieb leider auch in der aktuellen Ausgabe des Reports 2024 bestehen.⁷

2 *International Organisation of Supreme Audit Institution*, Internationale Organisation (Dachorganisation) der Obersten Rechnungskontrollbehörden.

3 *European Organisation of Regional Audit Institution*, Europäische Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens - ist ein Kooperationsprojekt von regionalen Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle in Europa.

4 Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Korruptionsbekämpfung in der EU, KOM(2011) 308 final, 3.

5 Studie *Univ.-Prof. Dr. Schneider*, siehe bspw *Kurier*, 15.12.2022, abrufbar unter <https://kurier.at/politik/inland/15-milliarden-euro-schaden-durch-korruption-in-oesterreich/402259716> (01.07.2024) bzw *Der Standard*, 15.12.2022, abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000141816140/korruption-duerfte-oesterreich-2021-bis-zu-15-milliarden-euro-gekostet> (01.07.2024).

6 *V-Dem Institute*, *Democracy Report 2023*, 2023, 14 abrufbar unter https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf (01.07.2024).

7 *V-Dem Institute*, *Democracy Report 2024*, 2024, 17 abrufbar unter https://www.v-dem.net/documents/44/v-dem_dr2024_highres.pdf (01.07.2024).

Diese wenigen Zeilen sollten ausreichen, um die katastrophalen Auswirkungen von Korruption zu beschreiben. Sie dienen auch als Argument, dass Korruption eine wesentliche Bedrohung für unsere, auf Rechtsstaatlichkeit aufgebaute, demokratische Gesellschaft darstellt. Ich möchte mich daher auf einen Aspekt konzentrieren, der mich in dem letzten Jahrzehnt mehr Überzeugungsarbeit gekostet hat.

B. Korruptionsbekämpfung besteht nicht nur aus dem Strafrecht

In Österreich nehme ich eine Tendenz wahr, nach Vorkommnissen, insbesondere bei clamorösen Fällen, so bezeichnet die Justiz Fälle mit besonderem öffentlichem Interesse, an der Schraube des Strafrechtes zu drehen. Diese Anlassgesetzgebung fokussiert sich in vielen Fällen auf die Erhöhung des Strafrahmens. So wurde auch im Zuge des Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetzes 2023,⁸ welches eine direkte Folge der clamorösen „IBIZA-Causa“ war, der maximale Strafrahmen der Korruptionsdelikte auf bis zu 15 Jahre Freiheitsstrafe erhöht. Ein Strafrahmen, der sich bspw auch beim Delikt⁹ Körperverletzung mit tödlichem Ausgang findet. Dies sind sicherlich abschreckende Sanktionen, zu denen wir uns auch mit der Unterzeichnung internationaler Konventionen¹⁰ verpflichtet haben, für eine wirksame Bekämpfung von Korruption werden diese allein jedoch nicht ausreichen.

Die vom Geltungsbereich umfassendste dieser Konventionen, die *United Nation Convention against Corruption* (UNCAC), bringt dies in ihrer Struktur klar zum Ausdruck. Neben ausreichenden Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung inklusive dem Thema *Asset Recovery*, verpflichten sich die Mitgliedsstaaten auch zu umfassenden Bemühungen hinsichtlich Prävention und internationaler Kooperation.

8 Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch im Bereich der Korruptionsbekämpfung, das Verbandsverantwortlichkeitsgesetz, die Nationalrats-Wahlordnung 1992 und die Europawahlordnung geändert werden (Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2023 – KorrStrÄG 2023), BGBl I 100/2023.

9 § 86 Abs 2 Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB), BGBl 60/1974 idF BGBl I 112/2015.

10 Bspw Art 30 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), BGBl III 47/2006 idgF; Art 19 Strafrechtsübereinkommen über Korruption, BGBl III 1/2014 idgF.

Die EU geht mit dem Entwurf zur Richtlinie gegen Korruption¹¹ in dieselbe Richtung und bekräftigt die Bedeutung von Korruptionsprävention mit einem eigenen Kapitel neben jenem für die strafrechtliche Verfolgung.

Für eine wirkungsvolle Bekämpfung von Korruption benötigt es einen multidisziplinären Ansatz, der Prävention und Kooperation als gleichwertigen Partner neben der Repression bzw Strafverfolgung sieht. Um die Notwendigkeit für Bewusstseinsbildung besonders hervorzuheben, kann Edukation – wenngleich eventuell auch vom Begriff Prävention umfasst – auch als eigene Säule erwähnt werden.

C. Rechnungshöfe als Key Player in diesem Spiel

Die INTOSAI - *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – erarbeitet als Dachorganisation für die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB)¹² weltweit ein umfassendes Rahmenwerk internationaler Standards. Das INTOSAI *Framework of Professional Pronouncements* (IFPP)¹³ umfasst drei Ebenen.

Die oberste Ebene – die *INTOSAI Principles* – stellen die grundlegenden Werte und Prinzipien für Rechnungshöfe dar; das Fundament für die Arbeit der ORKB. In der zweiten Ebene bilden die ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions* – die allgemeinen Grundsätze der Rechnungshöfe in ihrer vielschichtigen Prüftätigkeit ab. Die dritte Ebene wiederum – die *INTOSAI-Guidances* (GUID) – bieten Handlungsanleitungen für unterschiedliche (Spezial-)Prüfthemen.

Neben dem Aspekt der Unabhängigkeit stellt bspw das Prinzip 12 – Der Wert und Nutzen von ORKB – im Grundsatz 2 klar: „ORKB sollten angemessen in Übereinstimmung mit ihren Mandaten auf die Risiken finanziellen Fehlverhaltens, Betrugs und Korruption reagieren.“ Im Grundsatz 5

11 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung der Korruption, zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates und des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, sowie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM/2023/0135/COD (Verhandlungsstand 24.05.2024).

12 Oberste Rechnungskontrollbehörde ist die offizielle deutsche INTOSAI-Übersetzung des englischen Begriffs *Supreme Audit Institution*. In dem Beitrag gelten die Aussagen – sofern nicht extra ausgewiesen - auch für Regional Audit Institution, in Österreich die Landesrechnungshöfe bzw der Stadtrechnungshof Wien.

13 Abrufbar unter www.issai.org (01.07.2024).

wird weiter ausgeführt: „Die ORKB sollten sich ändernde und aufkommende Risiken im Prüfungsumfeld evaluieren und zeitnah auf diese eingehen, zum Beispiel durch Förderung von Verfahren zur Bekämpfung von finanziellem Fehlverhalten, Betrug und Korruption.“ Dies kann als klarer und vor allem unmissverständlicher Auftrag für Rechnungshöfe verstanden werden, sich dem Thema Korruption in der Prüfmethodik zu widmen.

Neben der Aufforderung für Aktivitäten in Bezug auf Korruption ist im Standardrahmenwerk die Verantwortung der ORKB hinsichtlich der Stärkung von *Good Governance* festgehalten. Die ISSAI 100 – Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle – betont den Beitrag von Prüfungen zu *Good Governance* durch Erhöhung der Transparenz, Förderung der Rechenschaftspflicht oder Erhöhung der Wirksamkeit der Kontrollinstanzen.¹⁴ Die GUID 5260 – *Good Governance* in Bezug auf Öffentliches Vermögen – hält dazu fest: „Die Umsetzung von *Good Governance* benötigt daher eine Umgebung, die Korruption, Geldwäsche bzw. andere unethische Formen des Fehlverhaltens nicht ermöglicht bzw. nicht begünstigt“¹⁵ bzw. fordert auf: „In Übereinstimmung mit ihrem Mandat im Bereich der Verbesserung von *Good Governance* sollte jede OKRB eine umfassende Strategie zur Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und sonstiger Fehlverhalten erstellen.“¹⁶ Dazu bieten sich folgende Zugänge an:

- Einbeziehung der Governance-Themen in die Routineprüfungsarbeiten der OKRB;
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bedeutung der kontinuierlichen Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht innerhalb der Regierung;
- Verbesserung der Methoden und Werkzeuge der Bekämpfung von Vergehen, wie zB Korruption, Betrug, Machtmissbrauch, Verschwendung, usw.;
- Bereitstellung der Möglichkeiten für Whistleblower, um Fehlverhaltensfälle anzuzeigen; und
- Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, die bei der Bekämpfung solcher Vergehen und der Stärkung der Prinzipien von *Good Governance* eine aktive Rolle spielen.¹⁷

14 INTOSAI, ISSAI 100 Rz 20.

15 INTOSAI, GUID 5260, 48.

16 INTOSAI, GUID 5260, 49.

17 INTOSAI, GUID 5260, 51.

Zur Prüfung eines systematischen Zuganges zu Compliance bzw. Korruptionsprävention gibt es eine Prüflleitfaden mit der INTOSAI GUID 5270 – Prüfung von Korruptionspräventionssystemen, an dem der Rechnungshof maßgeblich mitarbeitete und basiert auf einen Rechnungshof-Leitfaden zu diesem Thema. Er beschreibt Prüfungsschritte zur Beurteilung der Wirksamkeit von Korruptionspräventionsansätze von Organisationen, aber dazu später mehr.

Aus dem bisher Erwähnten lässt sich nun eine mögliche Prüfungsperspektive für die Arbeit der Rechnungshöfe ableiten: „Schaffung einer Kultur bzw. Bereitstellen von Strukturen, die geeignet sind, eine ordnungsgemäße, effiziente und effektive Leistungserbringung zu gewährleisten und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Institutionen und Rechtsstaat zu sichern.“

Gerade dem letzten Teil dieses Prüfungsansatzes muss man besondere Bedeutung beimessen. Das Vertrauen der Allgemeinheit in staatliche Organisation ist erschreckend niedrig.

Die OECD weist in *Government at a Glance 2023*¹⁸ basierend auf den *OECD Trust Survey 2021*¹⁹ für das Vertrauen in die nationale Regierung in Österreich nur mehr einen Wert knapp über 25 % aus. Das Vertrauen in das Justizsystem ist mit knapp 60 % noch vergleichsweise hoch. Der OECD Durchschnitt liegt bei rund 41 % bzw rund 57 %. Ein gewisser Handlungsbedarf scheint erkennbar.

II. Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Anti-Korruptionsarbeit

Die bisherigen Ausführungen sollte die Notwendigkeit der Beteiligung der Rechnungshöfe am Kampf gegen Korruption unterstreichen. Nun stellt sich die Frage nach den Rahmenbedingungen.

18 *OECD Trust Survey*, High and moderately high trust in national and local government, the civil service, the judiciary, and parliament (Figure 2.1.), 2021, abrufbar unter https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3d5c5d31-en/1/3/2/1/index.html?itemId=/content/publication/3d5c5d31-en&_csp_=6a6aa038f2496de10696e78b24488941&itemIGO=oecd&itemContentType=book#figure-d1e178-8f1557e1aa (01.07.2024).

19 Zahlen abrufbar unter <https://stat.link/vzho5u> (01.07.2024).

Dafür sollten man sich über folgende Fragestellungen nähern:

- Was umfasst die Prüf-Kompetenz der ORKB oder der regionalen Kontrollbehörden?
- Umfasst die Kompetenz die Aufdeckung und/oder Prävention und/oder Verfolgung von Korruption?
- Hat die Kontrollbehörde eine ausreichende Unabhängigkeit?
- Hat die Kontrollbehörde ausreichende Ressourcen hinsichtlich Personenzahl und Fachkompetenz?

Nähern wir uns dazu wieder von einer globalen Perspektive. Gemäß dem *IDI-Global Stocktaking Report 2023*²⁰ haben im europäischen Umfeld rund 71 % der ORKB keine Kompetenz Korruption iSd Strafverfolgung zu ermitteln.²¹ Der Grad der Unabhängigkeit ist jedoch im internationalen Vergleich in Europa nach Nordamerika am höchsten.²² Ein für die Anti-Korruptionsarbeit wesentlicher Faktor ist die hohe Rate an veröffentlichten Prüfberichten. 90 % der ORKB in Europa veröffentlichen zumindest 80 % der jährlichen Prüfberichte.²³ Transparenz kann wohl als Todfeind der Korruption gesehen werden.

Der Blick auf die Lage in Österreich zeigt für mich ein sehr gutes, wenn nicht sogar optimales Umfeld für die Prüfungsarbeit in Bezug auf Korruptionsprävention. Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes und der Landesrechnungshöfe bzw des Stadtrechnungshofes Wien ist unter dem Gesichtspunkt des INTOSAI Prinzip 10 – ich erinnere, die höchste und wichtigste Ebene des Standardrahmenwerkes der INTOSAI – als allgemein sehr hoch zu bewerten. Dies betrifft bspw die Ernennung oder Amtszeit der Leitungsfunktion,²⁴ die hohe Budgetautonomie²⁵ oder die selbständige Ausübung der Aufgabenerfüllung,²⁶ aber auch die (verfassungs-)rechtliche Verankerung.²⁷ Die Stellung des Präsidenten bzw der Präsidentin des Rech-

20 INTOSAI Development Initiative (IDI), Global Stocktaking Report 2023, 2024, abrufbar unter https://gsr.idi.no/GSR2023_EN.pdf (01.07.2024).

21 Ebenda Figure 63; der Wert bezieht sich auf die EUROSAT-Region.

22 Ebenda Figure 6.

23 Ebenda Figure 54.

24 INTOSAI, INTOSAI-P 10, Grundsatz 2.

25 INTOSAI, INTOSAI-P 10, Grundsatz 8.

26 INTOSAI, INTOSAI-P 10, Grundsatz 3.

27 INTOSAI, INTOSAI-P 10, Grundsatz 1.

nungshofes wurde bspw durch eine B-VG Novelle²⁸ im Jahr 2022 gestärkt, da sowohl für die Bestellung als auch für die Abberufung nun eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Nationalrates notwendig ist. Auch das gesetzliche Fundament des Stadtrechnungshofes Wien bspw – er hat eine Sonderstellung und ist als einziger Landesrechnungshof der Verwaltung und nicht der Gesetzgebung zuzurechnen – wurde mit Novelle der Wiener Stadtverfassung²⁹ gestärkt.

Das Prüfungsmandat aller Rechnungshöfe ist ebenfalls sehr breit. Es sind nahezu alle Verwaltungseinheiten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene abgedeckt. Eine sehr große Kontrolllücke besteht in diesem Bereich nur in Niederösterreich, da der dortige Landesrechnungshof keine Kompetenz zur Prüfung von Gemeinden übertragen bekommen hat. Da der Rechnungshof nur eine Kompetenz zur Gemeindeprüfung aus eigenem ab 10.000 Einwohner hat, besteht für die kleineren Gemeinde ein bedenklicher rechnungshofkontrollfreier Raum. Bei den öffentlichen Unternehmen ist zumindest ab einer öffentlichen Beteiligung von mehr als 50 % eine Prüfkompetenz gegeben, in manchen Bundesländern sogar darunter, wie bspw dem Burgenland bei Landesunternehmen bereits ab mehr als 25 %.³⁰

Aber umfasst die Gebarungskontrolle nun auch das Thema Korruptionsprävention? Einer in der Welt der Rechnungshöfe völlig unerfahrenen Person erkläre ich es meist sehr reduziert, wir dürfen überall hinschauen, wo Steuergelder involviert sind. Der VfGH drückt sich in dieser Angelegenheit gewohnt rechtlich präziser aus. Er versteht Gebarung „als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln (Tätigen von Ausgaben und Einnahmen, Verwalten von Vermögensbeständen), hinausgehendes Verhalten [...], nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen

28 Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) geändert werden, BGBl I 141/2022.

29 Gesetz, mit dem die Wiener Stadtverfassung, das Wiener Bedienstetengesetz und das Wiener Parteienförderungsgesetz 2013 geändert werden und das Gesetz über die Organisation des Stadtrechnungshofes (Stadtrechnungshofgesetz), das Gesetz über die Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in Wien ab 2024 (Wiener Akademienförderungsgesetz 2024) und das Gesetz über die Beschränkung von Wahlwerbungsaufwendungen und zur Einrichtung eines Wiener Unabhängigen Parteienprüfsenates (Wiener Parteiengesetz) erlassen werden, Wr LGBl 27/2023.

30 § 2 Abs 1 Z 3 Gesetz vom 22. November 2001 über den Burgenländischen Landes-Rechnungshof (Burgenländisches Landes-Rechnungshof-Gesetz - Bgld LRHG), Bgld LGBl 23/2002 idF Bgld LGBl 25/2020.

auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat“.³¹ Weiters führt er aus: „Die Gebarungskontrolle erstreckt sich somit „auch auf solches Verhalten [...], das für die Beurteilung der Gebarung unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit maßgeblich ist“.³² Eine tiefergehende Diskussion über die (positive) Auswirkung wirk-same Maßnahmen zur Korruptionsprävention auf die Vermögensbestände der öffentlichen Hand, darf ich mir in dieser Runde ersparen. Da die Rechnungshöfe in Österreich hauptsächlich Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchführen, hat der VfGH somit die optimalen Rahmenbedingungen für die Prüfung von Korruptionsprävention auch rechtlich abgesichert.

III. Was kann man nun tun? – Die praktische Umsetzung

Nachdem ich nun die Notwendigkeit für Korruptionsprävention durch Rechnungshofkontrolle betont bzw die vorhandenen positive Rahmenbedingungen umrissen habe, widmen wir uns nun der konkreten Umsetzung.

A. Kompetenzaufbau

Korruptionsbekämpfung ist komplex und verlangt eine besondere Herangehensweise. Im Bereich der Strafverfolgung wurde dies auch (spät) erkannt und mit der Gründung der Korruptionsstaatsanwaltschaft (nunmehr Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft) im Jahr 2009 bzw dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung im Jahr 2010 umgesetzt. Diese Spezialisierung ist auch im Bereich der Rechnungshofkontrolle geboten. Der Rechnungshof gründete im Jahr 2018 eine eigene Abteilung für Korruptionsprävention und Compliance. In der gemeinsamen Grundausbildung der österreichischen Rechnungshöfe, dem Universitätslehrgang „Public Auditing“, eine Kooperation mit der Wirtschaftsuniversität Wien, findet sich im Curriculum ein eigenes Modul, das den Themen Korruptionsprävention, Compliance und Wertemanagement gewidmet ist. So soll bereits den angehenden Prüferinnen und Prüfer ein Grundverständnis vermittelt werden.

31 VfSlg 19.835/2013.

32 VfSlg 7944/1976.

B. Systemprüfungen

Durch die fokussierte Prüfung auf Compliance Management Systeme bzw Korruptionsprävention-Systeme können die prüfunterworfenen Organisationen ermutigt werden, ein solches System aufzubauen bzw weiterzuentwickeln.

Grundlage für die Prüfung bietet der Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen,³³ der vom Rechnungshof im Jahr 2016 veröffentlicht wurde. Auch wenn seitdem einige Jahre verstrichen sind, ist der grundlegende Aufbau immer noch aktuell. Eine umfassende Prüfung von den angesprochenen Systemen umfasst die Elemente Kultur-strategische Zielsetzung-Risikomanagement-Organisation-Kommunikation-Evaluierung/Verbesserung. Im Leitfaden finden sich dazu Prüfungsfragen und Erhebungsmethoden.

In der Praxis angewandt wurde der Leitfaden ua bei Prüfungen im Bereich der Bundesministerien,³⁴ der Städte Graz, Innsbruck und Salzburg³⁵ sowie bei den staatsnahen Unternehmen ÖBB und Post AG iZm Immobilientransaktionen.³⁶ Bei der im Jahr 2017 veröffentlichten Prüfung des BKA, des damaligen Bildungsministeriums, des BMLFUW sowie des BMI zeigte sich noch ein großer systemischer Nachholbedarf. Bei den angesprochenen Städten zeigte sich im Jahr 2020 zumindest bei zwei der drei Städten bereits ein größerer Fortschritt im systematischen Zugang. Die Systeme der öffentlichen Unternehmen waren am weitesten entwickelt und entsprachen im Wesentlichen den Standards. Es zeigte sich jedoch hier, dass es auch bei großen Konzernen Anstrengungen erfordert, den Compliance-Gedanken auch bis auf die untere Konzernebenen von Enkelgesellschaften oder dar-

33 *Rechnungshof*, Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen und Leitfaden für die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen, 2016, abrufbar unter https://rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_6/Leitfaden_Korruptionsbekämpfung_und_IKS.pdf (01.07.2024)

34 *Rechnungshof*, Bericht des Rechnungshofes. Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien (BKA, BMB, BMI, BMLFUW), 2017, abrufbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_Korruptionspraeventionssysteme_in_ausgewaehlten_Bundesm.pdf (01.07.2024).

35 *Rechnungshof*, Korruptionspräventionssysteme in den Städten Graz, Innsbruck und Salzburg, 2020, abrufbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004.644_Korruptionspraevention_in_ausgew_Sta_dten_2.pdf (01.07.2024).

36 *Rechnungshof*, Compliance – Korruptionsprävention bei Immobilientransaktionen: ÖBB–Immobilienmanagement GmbH und Österreichische Post AG, 2023, abrufbar unter https://rechnungshof.gv.at/rh/home/home/2023_14_Compliance.pdf (01.07.2024).

unter zu vermitteln. Als gemeinsamer Kritikpunkt aller Berichte fiel jedenfalls der erhebliche Nachholbedarf im Bereich des Risikomanagement im öffentlichen Sektor auf. Diesem Thema wurde noch zu wenig Augenmerk gewidmet.

C. Schwerpunktprüfungen

Neben den bedeutenden Systemprüfungen dürfen aber Bereiche, mit denen ein erhöhtes Korruptionsrisiko verbunden ist, im Rahmen der Prüfplanung nicht vernachlässigt werden. Als mögliche Ideenquelle könnten bspw Evaluierungsberichte internationaler Expertinnen und Experten dienen, wie bspw der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO). Allein der fünfte Evaluierungsbericht³⁷ von GRECO nennt hier als Risikobereich bspw Nebenbeschäftigung (Empfehlung 1), Lobbying (Empfehlung 6), Interessenkonflikt (Empfehlung 7), *Cooling-off*-Phasen (Empfehlung 9), Vermögensoffenlegung (Empfehlung 10),³⁸ Risikomanagement (Empfehlung 13) oder Postenbesetzungen (Empfehlung 14).

Neben diesem Themenfundus bietet sich auch ein Blick auf die *OECD Public Integrity Indicators*³⁹ an. Dort finden sich neben den bereits angesprochenen Themen noch bspw der Aspekt Anti-Korruptionsstrategie, Finanzierung politischer Parteien⁴⁰ oder Informationsfreiheit.

Der Rechnungshof hat sich in den letzten Jahren einiger dieser Themen angenommen. Hinsichtlich der Transparenz bei Postenbesetzungen prüfte er den Auswahlprozess für Aufsichtsratsfunktionen in staatsnahen Unter-

37 GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde. Verhinderung von Korruption und Förderung von Integrität bei Zentralregierungen (obersten Exekutivfunktionen) und bei Strafverfolgungsbehörden, 2022, abrufbar unter <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa6413> (01.07.2024).

38 Gemäß § 3a Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz [Unv-Transparenz-G]), BGBl 330/1983 idF BGBl I 70/2021, obliegt der Präsidentin bzw dem Präsidenten des Rechnungshofes eine Mitwirkungspflicht an der Offenlegung der Vermögensverhältnisse gewisser politischer Funktionen. Darauf wird in diesem Text aber nicht weiter eingegangen.

39 OECD, Public Integrity Indicators, abrufbar unter <https://www.oecd.org/en/topics/public-integrity.html> (01.07.2024).

40 Gemäß § 1 Abs 6 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteien-gesetz 2012 – PartG), BGBl I 56/2012 idF BGBl I 125/2022 wurden dem Rechnungshof auch in diesem Bereich Aufgaben übertragen, auf die in diesem Text nicht weiter eingegangen wird.

nehmen.⁴¹ Es zeigte bspw das Fehlen eines transparenten Prozesses oder den Mangel an einer nachvollziehbaren Kompetenzbedarfserhebung. In Summe war für den Rechnungshof nicht erkennbar, warum Personen für Aufsichtsratsfunktionen ausgewählt wurden. Er wies in diesem Bericht weiters auf mögliche Interessenkonflikte hin, wenn politische Funktionsträger auch in Aufsichtsräten von öffentlichen Unternehmen tätig sind, die in ihren Wirkungsbereich als Eigentümerversreter fallen.

Im Bericht über Verwaltungssponsoring⁴² mahnt der Rechnungshof die, im Vergleich zu Deutschland, fehlenden Regelungen ein. Während in unserem Nachbarland Verwaltungssponsoring bspw im hoheitlichen Bereich explizit verboten ist, fehlt diese Regelungen in Österreich. Es fehlen auch weiters Vorgaben bezüglich der Schriftlichkeit, Prüfung von Interessenkonflikten oder einer erhöhten Transparenz bspw durch einen öffentlich zugänglichen Sponsoringbericht.

Die Existenz einer eigenen Datenbank zum Thema Lobbying wird im Bericht „Lobbying- und Interessenvertretungs-Register“⁴³ im Vergleich zu anderen EU-Ländern zwar hervorgehoben, die praktische Umsetzung jedoch kritisiert. Aufgrund einer mangelhaften Aussagekraft der Eintragungen bzw einer eingeschränkten Einsichtsmöglichkeit für gewisse Register-teile führen diese zu keiner erhöhten Transparenz hinsichtlich der Einflussnahme auf staatliche Entscheidungsträger. Ein Ziel, das sich der Gesetzgeber im zugrundeliegenden Gesetz eigentlich selbst gesetzt hatte.⁴⁴

IV. Fazit

Diese abschließenden Beispiele sollen bekräftigen, wie wichtig es ist, dass Rechnungshöfe ihre Verantwortung wahrnehmen und eine umfassende Prüftätigkeit iZm Korruptionsprävention entfalten. Korruption ist ein Sprengstoff, der die Grundfeste unserer Demokratie zum Einsturz bringen

41 *Rechnungshof*, Aufsichtsräte: Auswahlprozess in Ministerien, 2022, abrufbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Aufsichtsräte_Auswahlprozess.pdf (01.07.2024).

42 *Rechnungshof*, Verwaltungssponsoring und Schenkungen in ausgewählten Bundesministerien, 2021, abrufbar unter <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Verwaltungssponsoring.pdf> (01.07.2024).

43 *Rechnungshof*, Lobbying- und Interessenvertretungs-Register, 2019, abrufbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/BUND_2019_45_Lobbying_Register.pdf (01.07.2024).

44 EBRV 1465 BlgNR 24. GP 1 f.

und unsere auf Grundrechten aufgebaute Wertegesellschaft unter sich begraben kann. Wirksames Handeln gegen Korruption bzw effektive Korruptionsprävention verlangt unabhängige Akteure. Wer würde sich da besser anbieten, als die Rechnungshöfe Österreichs und Italiens. Wir brauchen dazu ausreichende Ressourcen, eine fundierte Methodologie und ein klares Bekenntnis zu dieser Verantwortung. Anleitungen, Hilfestellungen und Vorlagen gibt es einige. Die tatsächliche Umsetzung obliegt in erster Linie uns, den Leitungsorganen der Rechnungshöfe.

V. Internationale sowie europäische Zusammenarbeit und die Südtirol-Autonomie

Die internationale und europäische Zusammenarbeit des italienischen Rechnungshofs¹

Mauro Orefice

I. Einleitung

Die internationalen Tätigkeiten des italienischen Rechnungshofs nehmen angesichts des aktuellen Weltgeschehens eine zunehmend zentrale Rolle in der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) ein.

Die Bemühungen in diesem Bereich stärken nicht nur die internationalen Beziehungen, sondern ermöglichen auch den Austausch von Fachwissen auf hohem Niveau, das für die gemeinsame Bewältigung globaler Herausforderungen unerlässlich ist.

II. Bilaterale Zusammenarbeit

Die bilaterale Zusammenarbeit des italienischen Rechnungshofs hat sich in vielen Bereichen als fruchtbar erwiesen. Die mit den weiteren ORKB und den internationalen Organisationen geknüpften Beziehungen haben zu Initiativen im Bereich des *capacity building*, zu parallelen Prüfungsverfahren (*audits*) und zur Unterzeichnung von *Memoranda of Understanding* (MoUs) geführt. Diese Bemühungen zeugen von dem wachsenden Interesse gegenüber dem italienischen Rechnungshof und der Anerkennung seiner Expertise in bestimmten Bereichen.

III. Multilaterale Zusammenarbeit

Ebenso bedeutsam ist die multilaterale Zusammenarbeit.

Der italienische Rechnungshof arbeitet aktiv im Rahmen der *European Organization of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI), der *Internatio-*

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

nal Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) und der *Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions* (OLACEFS) mit. Er ist Gründungsmitglied von EUROSAI und wurde auf dem Kongress im Frühsommer 2024 im ersten Wahlgang in das Präsidium gewählt. Gemeinsam mit der schwedischen und der slowakischen ORKB wird der italienische Rechnungshof für die Amtszeit 2024-2030 zu den weiteren Mitgliedern des Präsidiums dazustößen.

Diese Rolle ermöglicht es ihm, einen wesentlichen Beitrag in den Arbeitsgruppen zu wichtigen Themenbereichen wie Informationstechnologien und Umweltprüfungen zu leisten. Sein Einsatz in der ITWG, der Arbeitsgruppe für Informationstechnologien, die sich mit Themen wie *Big Data*, *Cloud-Dienste*, *Data Science*, Professionalisierung der Prüfer, IT-Prüfung, Cybersicherheit, Erprobung von Modellen der künstlichen Intelligenz sowohl im Kontroll- als auch im Justizbereich befasst, hat bspw die allgemein anerkannte Rolle des italienischen Rechnungshofs als eine Verwaltung, die bereits eine Vorreiterrolle bei der Digitalisierung und Innovation innerhalb der italienischen öffentlichen Verwaltung einnimmt, weiter unterstrichen.

Ein weiterer Bereich, der für den italienischen Rechnungshof von Bedeutung ist, ist die Umwelt. Die *EUROSAI-Working Group on Environmental Auditing* (EWGEA) ist die Arbeitsgruppe für die Kontrollen im Umweltbereich, deren Vorsitz der polnische Rechnungshof innehat und in der der italienische Rechnungshof Mitglied ist. In Anbetracht der Relevanz und Aktualität des Themas bringt sich der italienische Rechnungshof sehr aktiv in die Tätigkeiten der Gruppe ein. Im Jahr 2023 befasste er sich mit den Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, mit der Relevanz der getätigten Maßnahmen und mit den damit verbundenen finanziellen Verpflichtungen.

Zusätzlich zu den traditionelleren Formen der Zusammenarbeit im internationalen Bereich (Arbeitsgruppen, Netzwerke, *Task Forces*) beteiligt sich der italienische Rechnungshof an den neuen und flexibleren Formen dieser Zusammenarbeit durch die Teilnahme an den dynamischen Projektgruppen. So wurde etwa auf Initiative des italienischen Rechnungshofs unter seinem Vorsitz die EUROSAI-Projektgruppe über die Vorteile und Methoden der Echtzeitprüfung bzw begleitenden Kontrolle aktiviert. Die Arbeitsgruppe zielt auf das Aufzeigen der Vorteile und Methoden der Echtzeitprüfung (*Real Time Audit*, *RTA*) ab, ein Thema, das aufgrund seiner Aktualität immer interessanter wird, insbesondere nach dem Auftreten von Notsituationen und dem Bedarf an zeitnahen Prüfungen für die ORKB und

folglich für die beteiligten *Stakeholder*. Die Gruppe traf sich zum ersten Mal im Mai 2023 in Rom. Am Treffen nahmen 22 europäische ORKB teil, die entweder persönlich vertreten waren oder online zugeschaltet wurden. Die teilnehmenden ORKB stimmten darin überein, dass ein einheitlicher analytischer Ansatz als gemeinsamer Weg zu einer von allen verwendeten Terminologie nützlich ist. Die Gruppe traf sich im Frühling 2024 erneut in Budapest, um sich über künftige Aktivitäten auszutauschen, die darauf abzielen, eine Reihe von gemeinsamen Grundsätzen für die Echtzeitprüfung festzulegen.

Innerhalb der INTOSAI ist der italienische Rechnungshof an mehreren Arbeitsgruppen beteiligt, die grundlegende strategische Ziele verfolgen. Dazu gehören der Schwerpunkt Umwelt, der in der globalen INTOSAI-Arbeitsgruppe für Kontrollen im Bereich Umwelt behandelt wird, oder die Arbeitsgruppe für finanzielle und wirtschaftliche Stabilität. Im November 2023 war der italienische Rechnungshof Gastgeber der Jahrestagung, an der zahlreiche Delegierte von mehr als 20 ORKB der Welt sowie nationale und internationale Experten auf diesem Gebiet, darunter die italienische Zentralbank *Banca d'Italia* und die Europäische Zentralbank, teilgenommen haben.

Eine weitere Gruppe, in der der italienische Rechnungshof Mitglied ist, ist die *Working Group of Value and Benefits of SAIs* (WGVBS). Innerhalb dieser Arbeitsgruppe hat er von Anfang an am Forum der Obersten Rechnungskontrollbehörden mit Rechtsprechungsbefugnissen teilgenommen und war maßgeblich an der Ausarbeitung der „Grundsätze der Rechtsprechungstätigkeiten von ORKB“ beteiligt, die dann als *INTOSAI P-50* in die Grundprinzipien von INTOSAI aufgenommen wurden. Die Gruppe erarbeitete im Anschluss die Leitlinien für Oberste Rechnungskontrollbehörden mit Rechtsprechungsbefugnissen (*Guidance Pronouncement GUID*), die derzeit vom *INTOSAI-Framework of Professional Pronouncements* (IFPP) genehmigt werden und den jüngsten Normenrahmen der INTOSAI darstellen, der die frühere Klassifizierung der *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) ersetzt. Dieses Forum wird derzeit in ein eigenständiges Gremium innerhalb der INTOSAI umgewandelt, das die Bezeichnung JURISAI tragen soll und dessen Statuten derzeit noch ausgearbeitet werden.

Die Teilnahme des italienischen Rechnungshofs an der *Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions* (OLACEFS) unterstreicht die Bedeutung der bilateralen Beziehungen zu den ORKB Lateinamerikas und der Karibik, wobei der Schwerpunkt auf den Zielen der

nachhaltigen Entwicklung und der Korruptionsbekämpfung liegt. Diese Zusammenarbeit stärkt die Fähigkeit der ORKB, gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen und gute Verwaltungspraktiken zu fördern.

Auch darf die Rolle des italienischen Rechnungshofs innerhalb der EU nicht vergessen werden. Die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof und die Teilnahme am Kontaktausschuss der Präsidenten der ORKB der EU-Mitgliedstaaten sind unerlässlich, um Transparenz und Effizienz in der Finanzverwaltung auf europäischer Ebene zu gewährleisten. Auf der letztjährigen Tagung in Lissabon wurde die Bedeutung eines koordinierten Ansatzes bei der Prüfung der Energiepolitik und der europäischen Fonds hervorgehoben.

Schließlich setzt sich der italienische Rechnungshof für die Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene ein. Durch die Teilnahme an Arbeitsgruppen wie der *G20 Anticorruption Working Group* und dem auf nationaler Ebene eingerichteten Interinstitutionellen Gremium zur Korruptionsbekämpfung (*Tavolo interistituzionale tecnico anticorruzione*) trägt der italienische Rechnungshof zur Stärkung der Integrität des öffentlichen Sektors und zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen ORKB und Antikorruptionsbehörden bei.

Der italienische Rechnungshof spielt auch eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung und Verhinderung von Korruption, indem die Rechtmäßigkeit gefördert und die öffentlichen Verwaltungen auf dem Weg zu einem korrekten und verantwortungsvollen Einsatz der Ressourcen begleitet werden. Diese Maßnahmen schützen nicht nur die öffentlichen Interessen, sondern verbessern auch die Funktionsfähigkeit der Verwaltungen.

Der italienische Rechnungshof nimmt an dem vom italienischen Außenministerium koordinierten Interinstitutionellen Gremium zur Korruptionsbekämpfung teil. Zu den relevanten Tätigkeiten des Gremiums gehört die Teilnahme an der *G20-Anticorruption Working Group*. Seit dem italienischen G20-Vorsitz von 2021 spielt er eine wichtige Rolle in dieser Gruppe, wodurch die Bedeutung der Kontrolltätigkeit und der Zusammenarbeit zwischen den ORKB und den Korruptionsbekämpfungsbehörden zur Gewährleistung der Integrität des öffentlichen Sektors hervorgehoben wird.

Die Erfahrung des italienischen Rechnungshofs in der Korruptionsbekämpfung und seine Beteiligung am G20 führten zu einem starken Engagement für die Umsetzung der Erklärung von Abu Dhabi von 2019. Diese Erklärung, die auf der achten Tagung der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) verabschiedet wurde, erkennt die Schlüsselrolle der ORKB bei der Ver-

hinderung und Bekämpfung von Korruption durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Kontrollinstitutionen und Korruptionsbekämpfungsbehörden an.

Der italienische Rechnungshof nimmt regelmäßig an der Konferenz der Vertragsstaaten teil und beteiligt sich mit jährlichen Sitzungen an der Arbeit verschiedener Gruppen wie der Gruppe zur Überprüfung der Umsetzung und der Arbeitsgruppe zur Korruptionsprävention. Darüber hinaus ist er Teil des *INTOSAI-Global Expert Team* (IGET), einer Expertengruppe, die mit der Ausarbeitung praktischer Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen ORKB und Korruptionsbekämpfungsbehörden beauftragt ist. Diese Leitlinien zielen darauf ab, Schulungsinstrumente einschließlich der entsprechenden Dokumentation bereitzustellen.

Schließlich ist der italienische Rechnungshof Mitglied im *Superior Courts Network* (SCN), das 2015 vom EGMR eingerichtet wurde. Dieses Netzwerk stärkt den Dialog und den Austausch über die Umsetzung der Vereinbarung zwischen den nationalen obersten Gerichten. Die Mitglieder des Netzwerks treffen sich jährlich in Straßburg zu einem Forum, auf dem relevante Themen wie die Unabhängigkeit der Justiz oder, wie bei der letzten Veranstaltung, die Herausforderungen, die sich den nationalen Gerichten durch Rechtsstreitigkeiten iZm dem Klimawandel stellen, diskutiert werden.

IV. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die internationalen Tätigkeiten des italienischen Rechnungshofs ebenso wie die auf nationaler Ebene durchgeführten Aktivitäten den ständigen und wachsenden Einsatz der Behörde für die Förderung von Werten aufzeigen, die ihr aufgrund ihrer Tradition und ihrer Grundlage eigen sind, etwa das ständige Augenmerk auf eine solide und effiziente Verwaltung der öffentlichen Finanzen, auf Transparenz, auf Rechenschaftspflichten und ethische Grundsätze. Diese Werte werden an ein immer anspruchsvolleres Umfeld angepasst, in dem der italienische Rechnungshof heute ein überzeugter Anwender von fortschrittlichen, wenn nicht sogar in einigen Fällen experimentellen Instrumenten und Techniken ist.

Die Entwicklung der Organisation und der Funktionsweise der Kontrollsektionen des Rechnungshofs in der Region Trentino-Südtirol¹

Gianfranco Postal

I. Der Rechnungshof in der Region Trentino-Südtirol bis zum Verfassungsgesetz Nr 3/2001 über die Änderung des V. Titels des zweiten Teils der Verfassung

Die Durchführungsbestimmung zum Sonderstatut für die autonome Region Trentino-Südtirol für die Errichtung der Kontrollsektionen des Rechnungshofes von Trient und von Bozen und für das ihnen zugeteilte Personal, welche 1988 mit DPR Nr 305 vom 15.07.1988² zum im DPR Nr 670 vom 31.08.1972³ enthaltenen Sonderstatut (im Folgenden: Statut) erlassen wurde, sieht die Einrichtung von zwei Kontrollsektionen des Rechnungshofes mit Sitz in Trient und in Bozen vor. Das DPR Nr 305/1988 legte auch die Kontrollbefugnisse fest. So wurde die (Vorab-)Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte der autonomen Region Trentino-Südtirol und der autonomen Provinz Trient von der Kontrollsektion des Rechnungshofes mit Sitz in Trient vorgenommen, während die Sektion mit Sitz in Bozen dieselbe Kontrollfunktion gegenüber der autonomen Provinz Bozen ausübte.⁴ Sämtliche von der Region oder von den Provinzen Trient und Bozen

-
- 1 Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von *Philipp Rossi* und *Esther Happacher* übersetzt.
 - 2 Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto, GA Nr 178 vom 30.07.1988, die deutsche Übersetzung ist im Ord Beiblatt Nr 3 zu ABLReg Nr 11 vom 07.03.1989 veröffentlicht.
 - 3 Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, GA Nr 301 vom 20.11.1972; die deutsche Übersetzung wurde im Ord Beiblatt zum ABLReg Nr 59 vom 21.11.1978 veröffentlicht: DPR Nr 670 vom 31.08.1972 (Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen).
 - 4 Art 2 DPR Nr 305/1988.

in Durchführung einer der Präventivkontrolle unterliegenden Maßnahme erstellten Ausgabentitel sowie die Ausgabentitel mit gleichzeitiger Bereitstellung der Mittel unterlagen der nachträglichen Kontrolle durch den Rechnungshof.⁵

Die Rechnungslegung über Krediteröffnungen zugunsten von Beamten, einschließlich jener der Staatsverwaltungen mit Sitz in den Provinzen Trient und Bozen, wurde durch die betroffenen Verwaltungen der zuständigen Sektion des Rechnungshofes von Trient bzw von Bozen übermittelt, damit diese durch den Sichtvermerk deren Ordnungs- und Rechtmäßigkeit erklären konnten.⁶

Hinsichtlich der Organisation und der Funktionsweise sah Art 5 DPR 305/1988 vor, dass einer der Räte der Kontrollsektionen auch für die von den staatlichen Organen mit Sitz in den Provinzen Trient und Bozen erlassenen Akte zuständig war, die gemäß den geltenden Bestimmungen der Kontrolle durch den Rechnungshof unterlagen.

Weiters legte das DPR Nr 305/1988 hinsichtlich der Organisation und Funktionsweise fest, dass die beiden Kontrollsektionen mit Sitz in Trient und in Bozen jeweils aus einem Sektionspräsidenten und zwei Räten sowie weiterem Personal bestehen.⁷ Die Ausgaben für das Personal und für die Funktionsweise der Kontrollsektionen gehen zu Lasten des Staates; jene für die Funktionsweise der Ämter sowie für die Räumlichkeiten, die Einrichtung und die Instandhaltung gehen zu Lasten der beiden Länder.⁸

Das DPR Nr 305/1988 enthält auch eine Reihe spezifischer Verfahrensbestimmungen, die die Funktionsweise der beiden Sektionen regeln. Für die Sektion Bozen bestehen zudem eine Reihe von Sonderbestimmungen,⁹ die sowohl das Personal im Richterstand als auch das Verwaltungspersonal betreffen. Insbesondere ist vorgesehen, dass die Stellen im Stellenplan der Sektion Bozen den Bürgern der italienischen, der deutschen und der ladinischen Sprachgruppe vorbehalten sind, und zwar im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen, wie sie aus den bei der letzten amtlichen Volkszählung abgegebenen Zugehörigkeitserklärungen hervorgeht.¹⁰ Zur Besetzung der Richterstellen werden vom Präsidenten des Rechnungshofes nach Anhö-

5 Art 7 DPR Nr 305/1988.

6 Art 9 Abs 1 DPR Nr 305/1988.

7 Art 1 DPR Nr 305/1988. Der entsprechende Personalbestand wird durch dem DPR Nr 305/1988 beigefügte Tabellen festgelegt.

8 Art 12 DPR Nr 305/1988.

9 Art 13 - Art 19 DPR Nr 305/1988.

10 Art 13 DPR Nr 305/1988.

rung des Präsidialrates des Rechnungshofs und im Einvernehmen mit dem Land Südtirol eigens dafür vorgesehene Wettbewerbe ausgeschrieben. Steht nicht genügend Personal zur Verfügung, um das Funktionieren der Sektion zu gewährleisten, kann der Präsident des Rechnungshofs Richter zuteilen, wobei jene vorzuziehen sind, die der deutschen Sprache kundig sind. Deren Beauftragung darf ein Jahr nicht überschreiten.

Hinsichtlich der Kontrollmodalitäten und -arten sowie der Funktionsweise der Sektionen von Trient und Bozen und der Ausübung der Koordinierungsaufgaben durch die Sektionspräsidenten verweist Art 6 DPR Nr 305/1988 *per relationem* auf die staatlichen Regelungen, welche die Ordnung, die Zuständigkeiten und die Verfahren des Rechnungshofs regeln, ausgenommen jene Bereiche, die vom DPR Nr 305/1988 selbst geregelt werden.

Schließlich umfassen die Kontrollen des Rechnungshofs in der Region Trentino-Südtirol gemäß Art 10 DPR Nr 305/1988 auch die Billigung der allgemeinen Rechnungslegung der Region und der autonomen Provinzen. In der ursprünglichen Fassung des DPR Nr 305/1988 besteht dieses Verfahren aus zwei Phasen: Während die erste Phase, die Kontrolle, von der Regionalen Sektion durchgeführt wird, fällt die zweite Phase, die Billigung, in den Zuständigkeitsbereich der Vereinigten Sektionen des Rechnungshofs.¹¹ Der Entscheidung, die die jeweiligen Präsidenten dem Regional- bzw dem zuständigen Landtag übermitteln, wird ein Bericht beigelegt, in dem der Rechnungshof Ausführungen zur Einhaltung der Gesetze durch die jeweilige Verwaltung und zu zweckmäßigen Änderungen macht.

Diese Ausgestaltung der Kontrollfunktion des Rechnungshofs blieb bis zum Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3 vom 18.10.2001¹² über die Änderung des V. Titels des zweiten Teils der Verfassung im Bereich der Territorialautonomien unverändert. Unverändert blieben auch die in Art 54 Statut enthaltenen Bestimmungen auf dem Sachgebiet der Kontrollen der Länder über die Handlungen der örtlichen Körperschaften und der

11 Art 10 DPR Nr 305/1988. Siehe auch Art 39 ff KD Nr 1214 vom 12.07.1934, das den Einheitstext der Bestimmungen über den Rechnungshof enthält (Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, GA Nr 179 vom 01.08.1934). Die allgemeine Rechnungslegung der Region und jene der Provinz Trient werden von der Sektion Trient überprüft, während jene der Provinz Bozen von der Sektion Bozen geprüft wird. Über sie entscheiden die Vereinigten Sektionen des Rechnungshofes in Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen.

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

weiteren Körperschaften. In dieser Zeitspanne traten keine Verständigungs- oder Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der beiden unterschiedlichen Kontrollfunktionen auf. Zu diesen kam es erst nach der Ausweitung der Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes in den Jahren nach der Jahrtausendwende, insbesondere durch das Gesetzesdekret Nr 174 vom 10.10.2012¹³ im Bereich der Finanzierung und Funktionsweise der Gebietskörperschaften.

Die 1999 verabschiedete Durchführungsbestimmung Gesetzesvertreten-des Dekret Nr 212 vom 14.06.1999¹⁴ in Änderung von DPR Nr 305/1988 sieht neben der Einführung der Rechtsprechungssektionen von Trient und Bozen und der entsprechenden Staatsanwaltschaften die Ausdehnung der Zuständigkeit der Kontrollsektionen auf die Handlungen der staatlichen Organe mit Sitz in den beiden Ländern vor.

Art 4 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 212/1999 legt auch fest, dass die Kontrolle über die Haushaltsgebarung der Region, der autonomen Provinzen und der örtlichen Körperschaften die Verwirklichung der Ziele betrifft, die in den Rahmen- und Programmgesetzen der Region, der autonomen Provinzen bzw des Staates festgelegt wurden, soweit diese anwendbar sind. Überdies enthält Art 4 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 212/1999 eine Residualklausel, wonach in den Fällen, die nicht vom Gesetzesvertretenden Dekret Nr 212/1999 selbst geregelt werden, die Gesetze des Staates angewandt werden, welche die Ordnung, die Zuständigkeiten und die Verfahren des Rechnungshofes regeln. Jede Sektion legt jährlich die Kontrollen und die entsprechenden Kriterien fest, welche sie den betreffenden Körperschaften im Voraus mitteilen.

Ein potenziell kritisches Element im Verhältnis zwischen Funktionen des Rechnungshofs und Zuständigkeiten der Region bzw der beiden Länder

13 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, 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).

14 Decreto legislativo 14 giugno 1999, n. 212, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo e di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, GA Nr 152 vom 01.07.1999; die deutsche Übersetzung ist im Ord Beiblatt Nr 1 zu ABlReg Nr 38 vom 24.08.1999 veröffentlicht.

betrifft die Kontrolle über die örtlichen Körperschaften. Eine Besonderheit, die allen Sonderstatuten gemeinsam ist, ist die primäre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Ordnung der örtlichen Körperschaften.¹⁵ Darauf wird – zumindest in der Region Trentino-Südtirol – auch die Aufsicht und Kontrolle über die Gemeindeverwaltungen, die öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen, die Verwaltungsverbände und die anderen örtlichen Körperschaften und Anstalten einschließlich der Befugnis zur gesetzlich begründeten Suspendierung und Auflösung ihrer Organe¹⁶ zurückgeführt. Die Sonderstatute wurden in Hinblick auf diese Gesetzgebungsbefugnis mit dem Verfassungsgesetz Nr 2 vom 23.09.1993¹⁷ über Bestimmungen und Ergänzungen der Sonderstatute für das Aostatal, Sardinien, Friaul-Julisch Venetien und Trentino-Südtirol auf der Grundlage der für die Region Sizilien bereits bestehenden Kompetenz vereinheitlicht. In der Region Trentino-Südtirol sah bereits das Sonderstatut von 1948 die Ausübung der Aufsichts- und Kontrollfunktion vor.

II. Die Einrichtung und die Änderungen der Regionalen Kontrollsektionen des Rechnungshofes von 2001 bis 2022. Die Konflikte vor dem Verfassungsgerichtshof

Das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 führte für die Regionen mit Normalstatut zu bedeutenden Neuerungen auch in der Rolle des Rechnungshofes im Bereich der Kontrolle der Gebietskörperschaften. Art 7 Gesetz Nr 131 vom 05.06.2003¹⁸ (Ausführungsgesetz zur Verfassungsreform) überträgt etwa dem Rechnungshof iZm der Erweiterung der Gesetzgebungs- und Verwal-

15 Art 4 Z 3 Statut.

16 Siehe Art 54 Abs 1 Z 5 Statut, der auch vorsieht, dass, „wenn die Verwaltungen aus irgendeinem Grund nicht in der Lage sind, ihre Tätigkeit auszuüben, der Landesregierung auch die Ernennung von Kommissaren zusteht, die in der Provinz Bozen aus jener Sprachgruppe zu wählen sind, die im wichtigsten Vertretungsorgan der Körperschaft die Mehrheit der Verwalter stellt. Die oben angeführten außerordentlichen Maßnahmen bleiben dem Staate vorbehalten, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung getroffen werden müssen und wenn sie Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern betreffen.“

17 Legge costituzionale 23 settembre 1993, n.2, Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige, GA Nr 226 vom 25.09.1993.

18 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.

tungsbefugnisse der Regionen sowie der Verwaltungsbefugnisse der lokalen Gebietskörperschaften die Überprüfung der Einhaltung der Ausgeglichenheit des Haushalts durch Gemeinden, Provinzen, Metropoli und Regionen mit dem Ziel der Koordinierung der öffentlichen Finanzen und im Hinblick auf die Einhaltung des gesamtstaatlichen Stabilitätspakts sowie der unionsrechtlichen Verpflichtungen. Zudem sind die Regionalen Kontrollsektionen des Rechnungshofes unter Beachtung der kooperativen Natur der Kontrolle über die Haushaltsgebarung damit betraut, die Verfolgung der in den staatlichen und regionalen Rahmen- und Programmgesetzen definierten Ziele im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten sowie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und die Funktionsweise der internen Kontrollen zu überprüfen. Die Regionalen Kontrollsektionen erstatten über die Ergebnisse der Überprüfung ausschließlich den jeweiligen Regional- oder Landtagen bzw. Gemeinderäten Bericht. Die Regionalen Sektionen und die Sektion für die Autonomien des Rechnungshofs erhalten auch eine Beratungsfunktion zugunsten der Regionen und örtlichen Körperschaften, die jedoch auf Fragen von allgemeinem Charakter beschränkt ist. Schließlich wird die Möglichkeit eröffnet, ohne zusätzliche Kosten für den Staatshaushalt die Zahl der Angehörigen des Richterstandes der Regionalen Kontrollsektion durch zwei Räte zu ergänzen, die vom Regionalrat und von den Vertretungsorganisationen der örtlichen Körperschaften namhaft gemacht werden und unter den Personen mit nachgewiesener Professionalität, Kompetenz und Erfahrung ausgewählt werden. Diese werden vom Präsidenten der Republik auf der Grundlage eines Beschlusses des Ministerrates und nach Anhörung des Präsidialrats des Rechnungshofs ernannt. Die entsprechende Bestimmung war in Art 7 Abs 9 Gesetz Nr 131/2003 enthalten, wurde durch das Gesetz Nr 244 vom 24.12.2007¹⁹ abgeschafft und schließlich durch Art 11 Gesetz Nr 15 vom 04.03.2009²⁰ wieder eingeführt.

19 Legge 24 dicembre 2007, n. 244, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), Ord. Beiblatt Nr 285 zum GA Nr 300 vom 28.12.2008.

20 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. Das Gesetz enthält die Delegierung der Gesetzgebungsbefugnis an die Regierung zur Optimierung der Produktivität des öffentlichen Dienstes und der Effizienz und Transparenz der öffentlichen Verwaltungen sowie ergänzende Bestimmungen der dem Staatlichen Beirat für Wirtschaft und Arbeit und dem Rechnungshof übertragenen Befugnisse.

Die im Gesetz Nr 131/2003 enthaltenen Bestimmungen blieben in der Region Trentino-Südtirol bis zum Erlass neuer Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut zur weiteren Änderung des DPR Nr 305/1988 unangewendet. Die Änderung erfolgte mit dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr 166 vom 14.09.2011,²¹ dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr 43 vom 03.03.2016²², dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr 107 vom 14.07.2022²³ sowie mit dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr 113 vom 05.10.2023.²⁴

Mit dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr 166/2011 wurden Kontrollen auch kooperativer Art in Zusammenhang mit der Aufsicht über die Erreichung der finanzpolitischen Ziele eingeführt, ebenso die sukzessive Kontrolle der wirtschaftlichen Haushaltsführung der örtlichen Körperschaften und weiterer Körperschaften sowie die beratende Funktion der Regionalen Sektionen. Gleichzeitig wurde die Vorabkontrolle über die Gesetzmäßigkeit der Handlungen der Region und der Länder abgeschafft, die trotz der durch das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 eingeführten Änderungen in Erwartung einer entsprechenden Durchführungsbestimmung und beschränkt auf die Verordnungen auf der Grundlage eines Beschlusses der Regionalen Sektion des Rechnungshofes beibehalten worden war.

Mit der Durchführungsbestimmung Gesetzesvertretendes Dekret Nr 166/2011 wurden die Vereinigten Sektionen für die Region Trentino-Südtirol eingerichtet, die aus den beiden Regionalen Sektionen in

21 Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166, Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti, GA Nr 235 vom 08.10.2011; die deutsche Übersetzung ist im ABlReg Nr 42 vom 18.10.2011 veröffentlicht.

22 Decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 43, Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, e al decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, in materia di controllo della Corte dei conti, GA Nr 73 vom 29.03.2016; die deutsche Übersetzung ist im ABlReg Nr 14 vom 05.04.2016 veröffentlicht.

23 Decreto legislativo 14 luglio 2022, n. 107, Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino Alto-Adige recanti modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto, GA Nr 181 vom 04.08.2022; die deutsche Übersetzung ist im ABlReg Nr 7 vom 16.02.2023 veröffentlicht.

24 Decreto legislativo 31 luglio 2023, n. 113, Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controlli della Corte dei conti, GA Nr 190 vom 16.08.2023; die deutsche Übersetzung ist im ABlReg Nr 36 vom 07.09.2023 veröffentlicht.

gemeinsamer Sitzung besteht. Den Vereinigten Sektionen obliegt die Billigung der allgemeinen Rechnungslegung der Region und der Länder, wofür bis dahin die Vereinigten Sektionen des Rechnungshofes in Rom zuständig gewesen waren.

Analog zum Gesetz Nr 131/2003 sieht das Gesetzesvertretende Dekret Nr 166/2011 die Möglichkeit vor, die Kontrollsektionen von Trient und Bozen durch ein Mitglied, das durch den jeweiligen Landtag auf der Grundlage derselben Voraussetzungen, die für die Regionen für Normalstatut gelten, namhaft gemacht wird, ohne zusätzliche Kosten für den staatlichen Haushalt zu ergänzen. Die Bestimmung enthält ebenfalls die Regelungen zur Organisation und Funktionsweise der Vereinigten Sektionen und zur Funktion der Staatsanwaltschaft, auch hinsichtlich des ersten Teils der Ermittlungsphase, der im Zuständigkeitsbereich der Regionalen Sektionen verbleibt. Unverändert bleibt hingegen der Personalbestand der Sektionen; Änderungen dazu erfolgen erst durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr 107/2022.

Die Durchführungsbestimmung Gesetzesvertretendes Dekret Nr 43/2016 enthält weitere Änderungen hinsichtlich der Kontrollfunktionen des Rechnungshofs²⁵ und steht iZm dem Verfassungsgesetz Nr 1 vom 20.04.2012²⁶ und dem Gesetz Nr 243 vom 24.12.2012²⁷ im Bereich der Harmonisierung der öffentlichen Haushalte²⁸ sowie mit dem Gesetzesdekret Nr 174/2012 im Bereich der Finanzierung und der Funktionsweise der Gebietskörperschaften und der Verstärkung der Kontrollbefugnis des Rechnungshofs auf diesen Sachgebieten. Gleichzeitig verkörpert das Gesetzesvertretende Dekret Nr 43/2016 die Lösung einer Streitigkeit zwischen den Provinzen/Region und dem Rechnungshof/Staat vor dem Verfassungsgerichtshof über die Harmonisierung der Haushalte der Region, der Länder, der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Hilfskörperschaften und über die

25 Abgeändert wurden die Durchführungsbestimmungen DPR Nr 305/1988 und GvD Nr 142/2011.

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

27 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.

28 In Umsetzung der völkerrechtlichen Vereinbarungen (Fiskalpakt 2011) und der Änderungen der Verordnungen und Richtlinien der EU in Umsetzung der EU-Verträge auf dem Gebiet der ausgeglichen öffentlichen Haushalte und der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung.

Kontrollbefugnis des Rechnungshofes auf dem Gebiet der Haushaltsgebarung der genannten Körperschaften.

Das Gesetzesdekret Nr 174/2012 enthält einige Bestimmungen, die sich auch auf die Regionen mit Sonderstatut beziehen. Insbesondere sieht Art 1 Abs 16 Gesetzesdekret Nr 174/2012 iZm der verstärkten Teilnahme des Rechnungshofs an der Kontrolle über die Finanzgebarung der Regionen vor, dass die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen Trient und Bozen die eigene Rechtsordnung innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzesdekrets Nr 174/2012 an die genannten Bestimmungen anpassen.

Im Rahmen einiger Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs, insbesondere dem Urteil Nr 39/2014 über die von der autonomen Region Friaul-Julisch Venetien, der autonomen Provinz Trient und der autonomen Region Sardinien angestrebten direkten Verfassungsbeschwerden²⁹ wurden die staatlichen Bestimmungen festgelegt, die auch in den Regionen mit Sonderstatut anwendbar sind, weil sie einerseits Ausdruck der auch gegenüber den Sonderstatuten geltenden ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis der Staates sind, andererseits grundlegende Normen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik bzw grundlegende Prinzipien für die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis darstellen. Als solche sind die staatlichen Bestimmungen eine Schranke für den regionalen Gesetzgeber und begründen eine entsprechende Anpassungspflicht an die staatlichen Regelungen.

Das erwähnte Urteil betrifft insbesondere die Kontrollbefugnis des Rechnungshofs über die Finanzgebarung der Regionen „mit dem zweifachen Ziel [...] der Verstärkung der Koordinierung der öffentlichen Finanzen und der Gewährleistung der Einhaltung der finanziellen Schranken, die sich aus der Mitgliedschaft Italiens bei der Europäischen Union ergeben.“³⁰ Gleichzeitig stellt der Verfassungsgerichtshof fest, dass „die gegenständli-

29 AdÜ: Sowohl der Staat als auch die Regionen und die autonomen Provinzen Bozen und Trient können sich direkt an den Verfassungsgerichtshof wenden und Beschwerde darüber führen, dass eine gesetzliche Bestimmung der jeweils anderen Gebietskörperschaft ihre Befugnisse (Regionen und autonome Provinzen) bzw ihre Befugnisse und allgemein die Verfassung (Staat) verletzt: Art 127 Verf bzw Art 97 und Art 98 Statut, letztere sehen insbesondere noch die Anfechtungsgründe Verletzung der Gleichheit der Sprachgruppen (Staat) und Verletzung des Prinzips des Schutzes der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit vor.

30 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 39/2014 RE RZ 6.3.9. Der Originaltext lautet: „al duplice fine [...] del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea“.

chen externen Kontrollen über die Finanzgebarung der Regionen in den Anwendungsbereich der [teils ausschließlichen, teils konkurrierenden] Zuständigkeit im Bereich der ‚Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und Koordinierung der öffentlichen Finanzen‘ (Art 117 Abs 3 Verf) fallen, in der es dem staatlichen Gesetzgeber obliegt, die grundlegenden Bestimmungen zu erlassen, wobei diese, wie bereits mehrfach vom Verfassungsgerichtshof betont, auch auf die Regionen mit Sonderstatut ‚anwendbar sind‘, da auch die Finanzverwaltung dieser Körperschaften Teil der gesamten öffentlichen Finanzverwaltung ist (Urteil Nr 60/2013; im gleichen Sinne die Urteile Nr 129/2013, 198/2012, 179/2007).³¹

Daraus folgt, dass die Kontrolle über die Finanzgebarung der örtlichen Körperschaften und der Körperschaften des regionalen Gesundheitsdienstes, der Bericht des Rechnungshofs an den Regionalrat über die Art der finanziellen Deckung der Regionalgesetze sowie die Wirkungen der Urteile des Rechnungshofes zur Feststellung von finanziellen Ungleichgewichten, Unregelmäßigkeiten in der Finanzgebarung und der Nichteinhaltung der im Stabilitätspakt definierten Ziele sowie die Pflicht, entsprechende Maßnahmen zu erlassen, auch auf die Sonderautonomien anwendbar sind. Ausgenommen sind lediglich jene Teile des Gesetzesdekrets Nr 174/2012, die der Verfassungsgerichtshof als nicht auf die Regionen anwendbar betrachtet.

Im Urteil Nr 40/2014 stellte der Verfassungsgerichtshof erneut klar, dass die Zuständigkeit der Regionen mit Sonderstatut und der autonomen Provinzen zur Einführung von Kontrollen hinsichtlich der örtlichen Körperschaften auf dem eigenen Gebiet³² die Zielsetzung der dem Rechnungs-

31 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 39/2014 RE RZ 6.3.2. Der Originaltext lautet: „le previsioni di siffatti controlli esterni sulla gestione finanziaria delle Regioni si collocano nell’ambito materiale di legislazione [in parte esclusiva, in parte concorrente] della ‘armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica’ (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, e questi, come più volte sottolineato da questa Corte, ‘sono [...] opponibili’ anche agli enti ad autonomia differenziata, in quanto anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 60 del 2013; nello stesso senso, le sentenze n. 219 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007)“.

32 Das Land Südtirol hatte mit Art 12 LG Nr 22 vom 20.12.2012 (ABlReg Nr 1 vom 02.01.2013) eine eigene Form der Kontrolle über die Handlungen und die Haushalte der lokalen Gebietskörperschaften eingeführt, die die Kontrolle durch den Rechnungshof ersetzen sollte. Im Urteil Nr 40/2014 stellte der Verfassungsgerichtshof klar (RE RZ 1.4), dass „die autonome Provinz Bozen diese Kontrollfunktion der eigenen ‚Prüfstelle zur Durchführung der Kontrollen‘ übertragen und folglich dem

hof übertragenen Kontrollfunktion nicht in Frage stellt, da dieser „als neutrales Organ (Urteil Nr 64/2005) im Dienste der ‚gesamtsstaatlichen Gemeinschaft‘ (Urteile Nr 29/1995 und Nr 470/1995) und als [Garant der Einhaltung] des Gesamtgleichgewichts der öffentlichen Finanzen“³³ handelt. Weiters betonte der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 40/2014, dass „die Notwendigkeit der Koordinierung der öffentlichen Finanzen [...] auch die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen betrifft, da kein Zweifel daran besteht, dass deren Finanzwesen Teil des ‚erweiterten öffentlichen Finanzwesens‘ ist, wie bereits vom Verfassungsgerichtshof klar-gestellt (insbesondere Urteile Nr 425/2004 und 267/2006)“.³⁴

Was das Verfassungsgesetz Nr 1/2012 anbelangt, das die Materie der Harmonisierung der öffentlichen Haushalte der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis des Staates vorbehält und dessen Umsetzung durch das Ge-

Rechnungshof entzogen hat, wodurch Art 81 Abs 4, Art 97 und Art 117 Abs 3 Verf sowie Art 8, Art 9 und Art 79 des Statuts der autonomen Region Trentino-Südtirol verletzt wurden. Der Landesgesetzgeber hätte die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis auf dem Sachgebiet der ‚Koordinierung der öffentlichen Finanzen‘ überschritten“. Der Originaltext lautet: „La Provincia autonoma di Bolzano, attribuendo tali controlli al proprio ‘Organismo di valutazione per l’effettuazione dei controlli’, avrebbe sottratto le suddette competenze alla Corte dei conti, in violazione degli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 8, 9 e 79, dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. Il legislatore provinciale avrebbe esorbitato dalla competenza legislativa concorrente in materia di ‘coordinamento di finanza pubblica‘“). Das Urteil Nr 40/2014 entstand als Folge der Anfechtung von Art 12 LG Nr 22/2012 durch die Regierung. Art 4 Z 3 Statut überträgt der Region primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Sachgebiet der „Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzung“. Es sei darauf hingewiesen, dass Art 54 Abs 1 Z 5 Statut den Landesregierungen die Aufsicht und Kontrolle über die Gemeindeverwaltungen, über die öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen, über die Verwaltungsverbände und über die anderen örtlichen Körperschaften und Anstalten überträgt, einschließlich der Befugnis zur gesetzlich begründeten Suspendierung und Auflösung ihrer Organe (ausgenommen Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder hinsichtlich von Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern).

- 33 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 40/2014, RE RZ 4.2. Der Originaltext lautet: „in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello ‘Stato-comunità’ (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva“).
- 34 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 40/2014 RE RZ 4.2. Der Originaltext lautet: „Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della ‘finanza pubblica allargata’, come già affermato dalla medesima Corte (in particolare sentenza n. 425 del 2004 e sentenza n. 267 del 2006)“).

setz Nr 243/2012 sowie weitere staatliche Stabilitätsgesetze, die auch auf die Sonderautonomien bezogene Bestimmungen zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen enthalten, betraf das erwähnte Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof die Frage der Anwendung der Bestimmungen auf die Sonderautonomien und insbesondere auf die Region Trentino-Südtirol. Deren Sonderstatut war 2009³⁵ hinsichtlich der Einnahmen- und Ausgabenautonomie tiefgreifend verändert worden, wobei die Beziehungen zwischen dem Finanzwesen und dem Haushalt des Staates sowie jenen der Länder und der Region besonders geregelt wurden. Insbesondere wurde das erweiterte territoriale Regionalsystem der öffentlichen Finanzen errichtet, in dessen Rahmen die beiden Länder (bzw die Region) die Koordinierung der öffentlichen Finanzen einschließlich der Schaffung entsprechender gesetzlicher Bestimmungen übernehmen, welche jene des Staates ersetzen; sie überprüfen deren korrekte Umsetzung durch die Körperschaften, die Teil des integrierten Systems sind, dh die beiden Länder selbst, die Region, die örtlichen Körperschaften, alle Hilfskörperschaften sowie weitere, von der Region oder den Ländern geregelte Körperschaften und somit all jene Körperschaften, deren Finanzierung die autonomen Provinzen bzw die Region übernehmen.

Zur Festlegung des Zuständigkeitsbereichs des Rechnungshofs auf dem Gebiet der Region bzw der autonomen Provinzen ist auch das Urteil Nr 88/2014 des Verfassungsgerichtshofs relevant, in dem der Gerichtshof im Rahmen einer ua von der autonomen Provinz Trient angestregten Verfassungsbeschwerde die Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen des Gesetzes Nr 243/2012 prüfte. Der Verfassungsgerichtshof stellte fest, dass die Notwendigkeit der Einheitlichkeit der öffentlichen Haushalte als „auf die Gesamtheit der öffentlichen Verwaltungen“³⁶ bezogen zu verstehen ist (so auch Art 81 Abs 6 Verf und Art 97 Verf sowie noch klarer Art 119 Verf und Art 5 Abs 2 lit c) Verfassungsgesetz Nr 1/2012).

Ebenso ist in diesem Zusammenhang das Urteil Nr 19/2015 von Bedeutung, in dem der Verfassungsgerichtshof im Rahmen einer von der auto-

35 Durch Art 2 Abs 107 ff Gesetz Nr 191 vom 23.12.2009 (Legge 23 dicembre 2009, n.191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), Ord Beiblatt Nr 243 zum GA Nr 302 vom 30.12.2009); die Bestimmung gründet gemäß dem in Art 104 Statut vorgesehenen besonderen Verfahren auf einem vorhergehenden Einvernehmen zwischen dem Staat, der Region und den autonomen Provinzen.

36 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 88/2014 RE RZ 7.2. Der Originaltext lautet: „al complesso delle pubbliche amministrazioni“.

nomen Provinz Bozen, der autonomen Region Aostatal, der autonomen Provinz Trient, der autonomen Region Trentino-Südtirol und der autonomen Region Sizilien angestregten Verfassungsbeschwerde die Verfassungsmäßigkeit von Art 32 Gesetz Nr 183 vom 12.11.2011³⁷ prüfte. Von der möglichen Anwendung der ua von den beiden Ländern angefochtenen staatlichen Bestimmungen hing auch die Festlegung des Anwendungsbereiches der Kontrollbefugnis des Rechnungshofs ab, sowohl hinsichtlich der Gebärungskontrolle als auch der Billigung der allgemeinen Rechnungslegung. Art 32 Abs 12 Gesetz Nr 183/2011 enthielt in seiner ursprünglichen Fassung die Bestimmungen für den Stabilitätspakt der Region Trentino-Südtirol sowie der autonomen Provinzen Trient und Bozen: Er legte fest, dass die Berechnung der Einsparungsziele im Einvernehmen zwischen der autonomen Provinz und dem Staat auf der Grundlage des Unterschieds zwischen den im Haushaltsvoranschlag angeführten Einnahmen und Ausgaben, nicht aber auf der Grundlage der Gesamtheit der Ausgaben zu erfolgen hatte. Im Übrigen sind die Regelungen des Art 32 Abs 12 Gesetz Nr 183/2011 in jeder Hinsicht mit der für die übrigen Regionen mit Sonderstatut vergleichbar, einschließlich der Anwendung der für die Regionen mit Normalstatut vorgesehenen Bestimmungen für den Fall, dass es zu keinem Einvernehmen zwischen dem Land und dem zuständigen Ministerium kommt.

Der Verfassungsgerichtshof stellte im Urteil Nr 19/2015 klar, dass „es zu berücksichtigen ist, dass der Gesamtbeitrag der Regionen mit Sonderstatut sowie jener der Regionen mit Normalstatut Teil der öffentlichen Finanzmaßnahmen ist, die der Staat Italiens als Mitglied der Europäischen Union zu ergreifen hat, um die Einhaltung der in der Europäischen Union vorgesehenen oder beschlossenen Haushaltskriterien zu belegen (Art 126 AEUV; Art 2 und Art 3 Protokoll Nr 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit). Es handelt sich folglich um eine staatliche Gesetzgebung, die direkt auf Art 11 Verf und auf Art 117 Abs 1 Verf zurückzuführen ist. In Anbetracht des Zeitpunktes, zu welchem diese Haushaltsmaßnahmen definiert werden, ist es zudem nicht vorstellbar, dass der Staat jene, die den Beitrag der Regionen betreffen, erst nach Abschluss eines komplexen Verhandlungsprozesses mit jeder der betroffenen Sonderautonomien vorlegen kann. Folglich erscheint die einseitige Festlegung als eine unabdingbare Voraussetzung der Haushaltsmaßnahmen und sie sind dementsprechend

37 Legge 12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), Ord Beiblatt Nr 234 zum GA Nr 265 vom 14.11.2011.

hinsichtlich der auf eine Einigung abzielenden Verhandlungen verfassungsmäßig³⁸. Und weiter: „Eine verfassungskonforme Auslegung der Bestimmung, welche zudem von der Praxis und der Ausgestaltung der letzten, auf diesem Sachgebiet zwischen der Regierung und den Sonderautonomien abgeschlossenen Übereinkommen (darunter das Übereinkommen zwischen der Regierung und der Region Trentino-Südtirol und den autonomen Provinzen Trient und Bozen vom 15. Oktober 2014) bestätigt wird, beweist, dass das Einvernehmen dazu dient, umstrittene oder unbestimmte Bereiche der Finanzbeziehungen zwischen dem Staat und den Regionen festzulegen, und zwar sowohl um die Zielsetzungen der öffentlichen Finanzen unter Einhaltung der Vorgaben der Europäischen Union zu erreichen, als auch um zu vermeiden, dass die notwendige Teilhabe der Regionen die letzteren zustehende Finanzautonomie übermäßig einschränkt. Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass der Grundsatz des Einvernehmens nicht das Ergebnis, sondern die Methode bedingt (Urteil Nr 379/1992). Demzufolge müssen sich die beiden Seiten auf einen Austausch einlassen, der tatsächlich auf das übergeordnete öffentliche Interesse des Einklangs zwischen regionaler Finanzautonomie und der unabdingbaren unionsrechtlichen Verpflichtung zur Beteiligung an der Herstellung der finanziellen Stabilität ausgerichtet ist. Die beiden Seiten obliegende Diskussionspflicht bedingt, dass innerhalb einer angemessenen kurzen Frist ein ernsthafter Versuch unternommen wird, die Unterschiede ‚durch den notwendigen Dialog, welcher zumindest den Vorschlag einer Seite und dem Gegenvorschlag der anderen Seite sowie die entsprechende Replik dazu aufweisen sollte‘, zu überwinden (Urteil Nr 379/1992). Dabei darf es nicht zu Verzögerungen, Vorwänden, zweideu-

38 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 19/2015 RE RZ 6.1. Der Originaltext lautet: „Occorre, infatti, considerare che il complessivo concorso delle Regioni a statuto speciale, così come quello delle Regioni a statuto ordinario, rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell’Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in ambito dell’Unione europea (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi). Si tratta, quindi, di misure legislative statali direttamente riconducibili agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione. Considerate, inoltre, le modalità temporali anticipate di quantificazione di detta manovra, non è ipotizzabile che lo Stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati. Conseguentemente, la determinazione unilaterale preventiva appare funzionale alla manovra e, in quanto tale, conforme a Costituzione nei termini appresso specificati relativamente al carattere delle trattative finalizzate all’accordo“.

tigen, inkongruenten oder unzureichend begründeten Verhaltensweisen kommen, sondern der Austausch muss auf der Grundlage der Korrektheit und der Offenheit gegenüber dem entgegengesetzten Standpunkt erfolgen.“³⁹

In weiterer Folge wurde die Durchführungsbestimmung DPR Nr 305/1988 erneut abgeändert, und zwar durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr 43/2016, das die Befugnisse der Kontrollsektionen auch im Hinblick auf die Einholung von Daten und Dokumenten von den öffentlichen Verwaltungen definiert und auch für die Einrichtungen der Sonderautonomie das auf staatlicher Ebene vorgesehene System der internen Kontrolle mit der Errichtung von Rechnungsprüferkollegien eingeführte. So legt Art 1 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 43/2016 fest, dass der Zuständigkeitsbereich der Regionalen Kontrollsektionen auch die Lokalkörperschaften und sämtliche Körperschaften umfasst, die Teil des in der Zwischenzeit in Art 79 Statut auf der Grundlage der 2009 und 2014 erfolgten Einvernehmen zwischen dem Staat, der Region und der autonomen Provinzen eingeführten integrierten Territorialsystems des öffentlichen Finanzwesens sind. Gleichzeitig wird die Beziehung zwischen diesen Befugnissen des Rechnungshofs und jenen davon zu unterscheidenden Funktionen der autonomen Provinzen und der Region auf dem Sachgebiet der Koordinierung der öffentlichen Finanzen im Rahmen des genannten

39 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 19/2015 RE RZ 6.2. Der Originaltext lautet: „In realtà, una lettura costituzionalmente orientata della norma, peraltro confermata dalla prassi ed in particolare dalla morfologia degli ultimi accordi stipulati in questa materia tra Governo ed autonomie speciali (tra i quali l'Accordo tra il Governo e la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2014) dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Peraltro, va sottolineato che il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità. Il dovere di discussione ricadente su entrambe le parti comporta che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica» (sentenza n. 379 del 1992). Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione“.

integrierten Territorialsystems definiert. Vorgesehen ist zudem die Einrichtung von Rechnungsprüferkollegien für alle Körperschaften der Sonderautonomien, gleich wie dies bereits für die Regionen und die örtlichen Körperschaften des restlichen Staatsgebiets vorgesehen ist. Art 2 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 43/2016 präzisiert die Abstimmung zwischen der Koordinierungs- und Kontrolltätigkeit im Rahmen des integrierten Territorialsystems und den Kontrolltätigkeiten, die in den Zuständigkeitsbereich des Rechnungshofs fallen, auch in Bezug auf die Universität Trient, für die die staatlichen Verwaltungsfunktionen einschließlich der Finanzierung im Wege der Durchführungsbestimmung Gesetzesvertretendes Dekret Nr 142 vom 18.07.2011⁴⁰ an die autonome Provinz Trient delegiert worden waren, wobei die Universität nach wie vor staatlich ist.

III. Die Neuerungen in Organisation und Aufgaben der Regionalen Sektionen von Trentino-Südtirol nach 2020 hinsichtlich der Ausdehnung der Kontrollen des Rechnungshofs auf Regionen und örtliche Körperschaften und hinsichtlich der Verfassungsgerichtsbarkeit

Die zahlreichen wichtigen Neuerungen, die mittels Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut auf dem Sachgebiet der Zuständigkeiten der Regionalen Kontrollsektionen für die Region Trentino-Südtirol insbesondere ab 1999 eingeführt wurden, und die im vorhergehenden Abschnitt umrissene, ab 2012 erfolgte Verstärkung der Kontrollfunktionen des Rechnungshofs erforderten Maßnahmen auch hinsichtlich der Personalressourcen sowie der Organisations- und der Funktionsweise der beiden Kontrollsektionen. Um die Aufstockung des richterlichen Personals sowie des technischen Personals und des Verwaltungspersonals zu gewährleisten, wurde auch im Einklang mit den ähnlichen Maßnahmen, die der Präsidialrat des Rechnungshofs für die Sektionen in den Regionen mit Normalstatut erlassen hatte, mit der Durchführungsbestimmung Gesetzesvertretendes Dekret Nr 107/2022 das Personal der Kontrollsektionen Trient und Bozen sowohl zahlenmäßig erhöht als auch die Qualifikationen angepasst, wobei die bis dahin bestehenden Tabellen über den Personalbestand ersetzt wurden.

40 Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi, GA Nr 195 vom 23.08.2011.

Für das richterliche Personal betreffen die Neuerungen sowohl die Anzahl der zugeteilten Richter, die für jede Sektion auf fünf einschließlich des Präsidenten erhöht wurde, als auch die Zusammensetzung der Richterkollegien und die Funktionsweise der Regionalen Sektionen und der Vereinigten Sektion für Trentino-Südtirol. Der neue Stellenplan jeder Kontrollsektion umfasst nun (nicht mehr nur auf freiwilliger Grundlage) zwei Räte, die die Voraussetzungen betreffend die von der Regierung ernannten Räte gemäß der Ordnung des Rechnungshofs⁴¹ erfüllen und nach denselben Modalitäten ernannt werden. Die Ernennung erfolgt mit DPR nach Anhörung des Präsidialrates des Rechnungshofs und Beschluss des Ministerrates auf der Grundlage der Namhaftmachung von Seiten des Trentiner bzw. Südtiroler Landtages. Die Ernennung zum Rat gilt bis zur Versetzung der betroffenen Person in den Ruhestand, während die Zuteilung zur Sektion nach der erstmaligen Ernennung mindestens zehn Jahre gilt. Nach diesem Zeitraum können die auf der Grundlage dieses Verfahrens ernannten Räte ausschließlich einer anderen Kontrollsektion mit Sitz in Trient oder in Bozen zugeteilt werden, in der Personalmangel herrscht, vorbehaltlich der besonderen Garantien, die für alle in Südtirol tätigen Angehörigen des Richterstandes gelten. Diese Räte können nicht zum Sektionspräsidenten ernannt werden. Auf diese Weise wird die ursprüngliche Lösung aus dem Jahr 2011 überwunden, wonach die Ernennung eines Rates nur fakultativ und lediglich für fünf Jahre sowie ohne Kosten für den Staat erfolgen konnte. Nunmehr sind die auf der Grundlage des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr 107/2022 ernannten Räte in jeder Hinsicht, auch in Bezug auf die Amtsdauer, den von der Regierung ernannten Räten gleichgestellt, und die entsprechenden Kosten werden aus dem Haushalt des Rechnungshofs ohne Rückerstattung der Kosten durch die beiden Länder gedeckt.

Hinsichtlich der Verfahren und der Funktionsweise sieht Art 2 Abs 2 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 107/2022 vor, dass die Präsidenten der Kontrollsektionen die Fassung der jeweiligen Beschlüsse vom Kollegium mit der Anwesenheit von mindestens drei Richtern gewährleisten, wobei die auf der Grundlage der Namhaftmachung der Landtage ernannten Richter in der Minderheit sein müssen. Im Rahmen des Verfahrens zur Billigung der allgemeinen Rechnungslegung der Region und der Länder gewährleistet

41 Vgl DPR 8 luglio 1977, n.385, Norme di attuazione dell'art. 7, terzo comma, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, GA Nr 188 vom 12.07.1977 und die nachfolgenden Bestimmungen des Präsidialrates über die von der Regierung ernannten Räte.

der Präsident des aus den Vereinigten Sektionen der Region bestehenden Kollegiums, dass die Beschlüsse vom Kollegium mit der Anwesenheit von mindestens fünf Richtern gefällt werden, wobei die von der Regierung ernannten Richter in der Minderheit sein müssen.

Zudem wurden in Anbetracht der häufig auftretenden Schwierigkeiten bei der Suche nach Personal für die Zuteilung an die beiden Sitze von Trient und Bozen vorübergehende Maßnahmen gesetzt, die auf die Möglichkeit der Abordnung von technischem Personal und Verwaltungspersonal anderer öffentlichen Körperschaften, in erster Linie der Region und der beiden Länder, zurückgreifen. Der neue Wortlaut von Art 12 Abs 1-*bis* DPR Nr 305/1988 ermöglicht es, Personal der autonomen Provinz, der Region oder anderer öffentlicher Körperschaften des bereits mehrfach genannten, in Art 79 Abs 3 Statut verankerten integrierten regionalen Territorialsystems der öffentlichen Finanzen an die Sektion abzuordnen. Um eine nicht nur auf vorübergehende Maßnahmen beschränkte Lösung zu bieten, sieht Art 12 Abs 1-*bis* DPR Nr 305/1988 idF Gesetzesvertretendes Dekret Nr 107/2022 auch die Einleitung eventueller Verfahren zur Stabilisierung des abgeordneten Personals am Rechnungshof durch im Einvernehmen zwischen dem Präsidenten des Rechnungshofs und dem Präsidenten der Region bzw dem jeweiligen Landeshauptmann genehmigte Dekrete vor. Vereinfacht wurde auch das Verfahren zur Abordnung des Personals, indem die einzelnen Maßnahmen von der betroffenen Körperschaft auf Antrag des Präsidenten der jeweiligen Sektion oder des jeweiligen regionalen Staatsanwalts im Einvernehmen mit dem Generalsekretär des Rechnungshofs verfügt werden.

Mit der jüngsten Durchführungsbestimmung Gesetzesvertretendes Dekret Nr 113/2023 wurde schließlich das DPR Nr 305/1988 um das besondere Bescheinigungsverfahren der Kollektivverträge⁴² für das Personal der Region und der Länder sowie aller von ihnen eingerichteten Körperschaften erweitert, das durch die Kontrollsektionen des Rechnungshofes durchgeführt wird.⁴³ Die Kollektivverträge werden von den Verhandlungsagenturen der Länder und der Region verhandelt und die entsprechenden Kosten von der Region bzw den Ländern getragen.

42 Im Rahmen dieses Verfahrens kontrolliert der Rechnungshof die Übereinstimmung der Kosten der Kollektivverträge mit den Planungs- und Haushaltsinstrumenten; eine positive Bescheinigung ist Voraussetzung für die Unterzeichnung der Kollektivverträge, die ansonsten ganz oder teilweise unwirksam bleiben.

43 Siehe Art 2-*bis* DPR Nr 305/1988.

Schließlich sei noch auf die Wechselwirkung zwischen der Entwicklung der Befugnisse des Rechnungshofs in der Region Trentino-Südtirol und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs hingewiesen. Auch die jüngsten Änderungen der Durchführungsbestimmung DPR Nr 305/1988 gehen auf einen Rechtsstreit zwischen dem Staat und den autonomen Provinzen Trient (und Bozen) im Bereich der Bescheinigung der Kollektivverträge durch den Rechnungshof zurück. Art 47 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 165 vom 30.03.2001⁴⁴ über allgemeine Bestimmungen über die Ordnung des öffentlichen Dienstes überträgt diese Befugnis dem Rechnungshof auch für den Fall, dass die Kollektivverträge der Länder bzw der Region von diesen finanziert werden.

2022 führte die autonome Provinz Trient mit Art 9 Landesgesetz Nr 10 vom 04.08.2022⁴⁵ eine neue Regelung in ihre Personalordnung⁴⁶ ein, wonach die Überprüfung der Zuverlässigkeit der Schätzung der durch die Kollektivverträge entstehenden Kosten und deren Vereinbarkeit mit den Planungs- und Haushaltsinstrumenten auf Landesebene bis zum Inkrafttreten einer eigenen Durchführungsbestimmung zum Sonderstatut ausschließlich und direkt von der autonomen Provinz Trient vorgenommen werden sollte. Dafür war das Rechnungsprüferkollegium in Ausübung der in Art 79 Statut vorgesehenen Befugnisse zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen zuständig. Art 9 Landesgesetz Trient Nr 10/2022 wurde von der Regierung angefochten, weil er einem internen Organ der autonomen Provinz die Befugnis zur Überprüfung der wirtschaftlich-finanziellen Vereinbarkeit der Kollektivverträge übertrug. Der Staat sah hierin eine Verletzung der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse des Staates auf den Sachgebieten der Harmonisierung der öffentlichen Haushalte (Art 117 Abs 2 lit e) Verf), der Organe des Staates (Art 117 Abs 2 lit f) Verf) und der Gerichtsbarkeit und Verfahrensvorschriften (Art 117 Abs 2 lit l) Verf) hinsichtlich der in Art 47 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 165/2001 verankerten Zuständigkeit des Rechnungshofs für die gesamte öffentliche Verwaltung zur Bescheinigung der Korrektheit der Kosten der Kollektivverträge. Solange keine eige-

44 Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Ord Beiblatt Nr 112 zum GA Nr 106 vom 09.05.2001.

45 Legge provinciale 4 agosto 2022, n. 10, Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022 – 2024, Beiblatt Nr 3 zum ABlReg Nr 31 vom 08.08.2022.

46 Legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento, Beiblatt Nr 2 zum ABlReg Nr 18 vom 15.04.1997.

ne Regelung im Rahmen des Sonderstatuts vorlag, sollte diese Bestimmung unmittelbar auch für die Sonderautonomien gelten.

Der Verfassungsgerichtshof hat jedoch nicht in der Sache selbst entschieden, sondern die Verfassungsbeschwerde der Regierung mit dem Beschluss Nr 118/2024 und unter Berufung auf seine Rechtsprechung⁴⁷ als unzulässig zurückgewiesen, weil sich die Regierung in ihrem Anfechtungsbeschluss lediglich auf einen unkritischen Verweis auf Anmerkungen des Rechnungshofs stützte und auch keine Begründung der behaupteten Verfassungsverletzung erfolgt war.

Anzumerken ist jedoch, dass bereits vor dem Beschluss Nr 118/2024 die Durchführungsbestimmung Gesetzesvertretendes Dekret Nr 113/2023 das entsprechende Verfahren zur Bescheinigung der Kollektivverträge eingeführt hatte und damit ein dem in Art 47 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 165/2001 verankerten Verfahren ähnliches Verfahren, welches aber die Besonderheiten in der Rechtsordnung und die Gesetzgebungsbefugnis der beiden Länder und der Region berücksichtigt.⁴⁸

Was die Berechtigung des Rechnungshofs der Region Trentino-Südtirol zur Erhebung von Fragen der Verfassungsmäßigkeit zu Regional- oder Landesbestimmungen im Rahmen des Verfahrens zur Billigung der allgemeinen Rechnungslegung angeht, geht diese klar aus einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs⁴⁹ hervor. Die Vereinigten Sektionen für die Region Trentino-Südtirol hatten Zweifel hinsichtlich einer Reihe von gesetzlichen Bestimmungen,⁵⁰ die es ab 1992 den Führungskräften der Region und der autonomen Provinz Bozen ermöglichten, die aus verschiedenen Gründen

47 Ua Urteile Nr 163/2023, Nr 128/2018, Nr 239/2016 und Nr 15/2015.

48 Art 2-bis Abs 1 DPR Nr 305/1988 lautet: „Für jedes Bescheinigungsverfahren können genannte (Regional-)Sektionen von Experten, die von der Region oder der jeweiligen Autonomen Provinz auf eigene Kosten im Einvernehmen mit der zuständigen Kontrollsektion des Rechnungshofes namhaft gemacht werden, oder von dem bei den besagten Körperschaften errichteten Rechnungsprüferkollegium Bemerkungen und Bewertungen einholen. Nach Ablauf von 15 Tagen ab der Übermittlung des Abkommensentwurfs gilt das Bescheinigungsverfahren als abgeschlossen, und der Kollektivvertrag kann endgültig unterzeichnet werden“.

49 Urteil Nr 138/2019.

50 Insbesondere Art 28 LG Bozen Nr 10 vom 23.04.1992 (ABlReg Nr 19 vom 05.05.1992), sowie in jüngerer Zeit: a) Art 1 Abs 3, Art 2 und Art 17 LG Bozen Nr 9 vom 06.07.2017 (Beiblatt Nr 2 zu ABlReg Nr 29 vom 18.07.2017); b) Art 1 LG Bozen Nr 1 vom 09.02.2018 (Beiblatt Nr 2 zu ABlReg Nr 7 vom 15.02.2018); c) Art 4 Abs 1 dritter Satz und Art 4 Abs 3 RG Nr 11 vom 18.12.2017 (Beiblatt Nr 3 zu ABlReg Nr 50 vom 18.12.2017).

erhaltenen Leitungs- und Koordinierungszulagen auch nach Beendigung der jeweiligen Aufträge beizubehalten. Der Verfassungsgerichtshof stellte klar, dass „in diesem Zusammenhang auch anzumerken ist, dass der Rechnungshof selbst (die Vereinigten Regionalsektionen) einige Bestimmungen des Landestarifvertrages für die Haushaltsjahre vor 2017 zur Vermeidung einer Veränderung des Haushaltsergebnisses und der Genehmigung von nicht durch gesetzliche Voraussetzungen gedeckte Ausgaben in Anwendung von Art 40 Abs 3-*quinquies* GvD vom 30. März 2001, Nr 165 (Allgemeine Bestimmungen über den öffentlichen Dienst) nicht angewandt hatte, da diese gemäß Art 7 Abs 5 und Art 2 Abs 3-*bis* GvD Nr 165/2001 und Art 2 Abs 1 lit o) Gesetz Nr 421 vom 23. Oktober 1992 (Delegierung der Gesetzgebungsbefugnis an die Regierung zur Rationalisierung und Überarbeitung der Bestimmungen auf dem Sachgebiet des Gesundheitswesens, des öffentlichen Dienstes, der Fürsorge und der Finanzierung der Gebietskörperschaften) als nichtig zu betrachten waren“.⁵¹

Dieses Urteil ist in zweifacher Hinsicht relevant. Zum ersten hinsichtlich der Zuständigkeit des Rechnungshofs, Fragen der Verfassungsmäßigkeit im Rahmen des Verfahrens zur Billigung der allgemeinen Rechnungslegung aufzuwerfen, zum zweiten hinsichtlich der Schranken, denen die Region und die autonomen Provinzen in ihrer Gesetzgebungsbefugnis auf dem Sachgebiet der Ordnung des eigenen Personals unterliegen.

In Bezug auf das erste Element hat der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 39/2014 hervorgehoben, dass „das genannte Urteil jenen Teil von Art 1 [des Gesetzesdekretes Nr 174/2012] für verfassungskonform erklärt hat, der der Kontrolle über den ausgeglichenen Haushalt und der Korrektheit der Ausgaben der Region gewidmet ist, und nur den Teil der Bestimmung für verfassungswidrig befunden hat, wodurch die Befugnisse des Rechnungshofes über die Vorgaben der Verfassung hinaus erweitert wurden. Auf

51 Vgl Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 138/2019 RE RZ I.1. Der Originaltext lautet: „Al riguardo va anche annotato che la stessa Corte di conti (a Sezioni riunite in sede regionale), proprio al fine di evitare l'alterazione del risultato di amministrazione e la validazione di spese non coperte da presupposto normativo – aveva già disapplicato, per gli esercizi antecedenti al 2017, ai sensi dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), alcune norme del contratto collettivo provinciale, in quanto affette da nullità secondo il combinato disposto degli artt. 7, comma 5, e 2, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 2, comma 1, lettera o), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale)“.

diese Weise wird die Argumentation des vorlegenden Gerichts bestätigt, wonach bei einem Verstoß eines [Landes- oder Regional]gesetzes gegen verfassungsmäßige Grundsätze das für die Billigung zuständige Gericht allein den Weg der indirekten Verfassungsbeschwerde beschreiten kann. Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit ist folglich auf jene Parameter beschränkt, die sich auf das Tätigen der Ausgabe selbst und nicht auf deren Inhalt beziehen. Für eine solche Schlussfolgerung sprechen zwei unterschiedliche, aber einander ergänzende Gründe: a) die Interessen der öffentlichen Hand zugunsten einer ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel verfügen in der Regel – mit Ausnahme der nachfolgenden Überlegungen in Bezug auf die Regierung – über keinen Träger, der sie direkt im Prozesswege geltend machen kann; b) die beanstandeten Bestimmungen wurden von der Regierung, die als einzige den Eingriff in der staatlichen Gesetzgebungsbefugnis vorbehaltene Angelegenheiten geltend machen kann, nicht fristgerecht angefochten und sind folglich durch den Ablauf der genannten Fristen und der daraus entstehenden Verwirkung unantastbar geworden“.⁵²

Was das zweite Element anbelangt, ermittelte der Verfassungsgerichtshof zunächst den Bezugsrahmen der beanstandeten Regional- und Landesbestimmungen in zwei ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnissen des Staates, und zwar der Zivilgesetzgebung und der sozialen Fürsorge.⁵³ In weiterer Folge betont der Verfassungsgerichtshof, dass „die angefochtenen Bestimmungen unmittelbar gegen die von Art. 81 Verf. zum Schutz des ausgeglichenen Haushaltes und der Deckung der Ausgaben vorgesehenen

52 Vgl Urteil Nr 138/2019 RE RZ 6; der Originaltext lautet: „la predetta pronuncia, salvando la parte del citato art. 1[del decreto legge n. 174/2012] riservata al controllo sugli equilibri del bilancio e sulla correttezza della spesa regionale e colpendolo solo in quella che eccedeva dalle attribuzioni costituzionali della magistratura contabile, corrobora l'argomento dei giudici rimettenti, secondo cui, ove sia la legge [provinciale o regionale] stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità. Il giudizio si presenta, pertanto, circoscritto dai parametri che attengono all'an della spesa, non al *quomodo* della stessa. A favore di tale conclusione concorrono due distinte, ma complementari concause: a) gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche – salvo quanto si dirà appresso per il Governo – non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; b) le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione di materie di competenza legislativa statale, divenendo intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata“.

53 Vgl Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 138/2019 RE RZ 7.

Grundsätze verstoßen. Hinsichtlich des funktionalen Zusammenhanges zwischen Art. 81 Verf. und Art. 117 Absatz 2 litera 1 Verf. ist zweckmäßig, daran zu erinnern, dass ‚nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs‘ die Regelung der rechtlichen und wirtschaftlichen Behandlung der öffentlichen Bediensteten – darunter gemäß Art. 1 Absatz 2 Gesetzesvertretendes Dekret Nr 165 vom 30. März 2001 (Allgemeine Bestimmungen über die Ordnung des öffentlichen Dienstes) auch die Bediensteten der Regionen – infolge der Privatisierung des öffentlichen Dienstes allein dem staatlichen Gesetzgeber obliegt, da diese auf das Sachgebiet der ‚Zivilrechtsordnung‘ zurückzuführen ist.⁵⁴ Ein ähnliches Verhältnis ergibt sich auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge, da die zu Unrecht von den betroffenen Gebietskörperschaften ausbezahlten Beträge die Grundlage für die weiteren Bestimmungen bilden, welche die Voraussetzungen für den Renteneintritt und die entsprechenden, von den Körperschaften als Arbeitgeber zu tragenden Kosten bilden.⁵⁵

Diese Auslegung der Schranken der Gesetzgebungsbefugnis der Region und der beiden autonomen Provinzen auf dem Sachgebiet der Personalordnung durch den Verfassungsgerichtshof führt zur Notwendigkeit einer weiteren Anpassung des Statuts bzw des Erlasses entsprechender Durchführungsbestimmungen, die sich systematisch mit dem Thema des Anwendungsbereichs der Gesetzgebungskompetenz zu Personal und Ämterordnung befassen. Gerade deshalb ist die entsprechende Änderung Gegenstand eines 2023 erfolgten Vorschlags für eine Änderung von Art 4, Art 5, Art 8 und Art 9 Statut, der sich mit den Schranken der Gesetzgebungsbe-

54 Vgl. ua Verfassungsgerichtshof Urteile Nr 196/2017, Nr 175/2017 und Nr 72/2017, Nr 257/2016, Nr 180/2015, Nr 269/2014, Nr 211/2014 und Nr 17/2014.

55 Vgl. Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 138/2019 RE RZ 7; der Originaltext lautet: „la normativa censurata pone in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost. Quanto al collegamento funzionale degli art. 81 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. è utile ricordare come, '[s]econdo la costante giurisprudenza costituzionale,' a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia 'ordinamento civile'. Analogo rapporto si verifica con la materia della previdenza sociale, poiché le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali resistenti costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscano la pensionabilità e i relativi oneri a carico degli enti datori di lavoro“).

fugnis der Region und der beiden autonomen Provinzen im Allgemeinen befasst.

Verzeichnis der Herausgeberin und Herausgeber sowie der Autorinnen und Autoren

Monika Aichholzer-Wurzer, Direktorin des Landesrechnungshofes Tirol.

Gianluca Albo, Regionaler Staatsanwalt am italienischen Rechnungshof, Trient.

Arnold Autengruber, Rechtsanwalt und Assistenzprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck.

Peter Bußjäger, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck, Leiter des Instituts für Föderalismus in Innsbruck und Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Guido Carlino, Präsident des italienischen Rechnungshofes, Rom.

Stefania Fusaro, Präsidentin der Kontrollsektion für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

Esther Happacher, Universitätsprofessorin am Institut für Italienisches Recht, Präsidentin der Euroregionalen Vereinigung für Vergleichendes Öffentliches Recht und Europarecht sowie Mitglied der Forschergruppe Autonomie Speciali Alpine.

Margit Kraker, Präsidentin des Rechnungshofes Österreich, Wien.

Anna Maria Rita Lentini, Präsidentin der Kontrollsektion für die Region Trentino-Südtirol.

Andrea Lupi, Stellvertretender Generalstaatsanwalt am italienischen Rechnungshof, Rom.

Mauro Orefice, Sektionspräsident am italienischen Rechnungshof, Rom.

Gianfranco Postal, ehemaliger Richter am Rechnungshof von Trient und Lehrbeauftragter der Università di Udine.

Klaus Wallnöfer, Präsident des Landesverwaltungsgerichts Tirol.

René Wenk, Direktor des Landesrechnungshofes Burgenland.