

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/ec/a/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 I 013/1994, 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/Rechtstr_aeger_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 satzungsgewebende 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 I 44/1948 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 Oberösterreichisches 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 BezBegrBVG, 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.

