

ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Strategien zur Steigerung der Wirksamkeit der Finanzkontrolle.

Die Kontrollarchitektur der EU und die Rolle der Landesrechnungshöfe.

Lobbying im Gesundheitswesen.

Open Government in Österreich:
Neue Wege zu kooperativen Verwaltungsinnovationen.

Verfassungskonformität der Übertragung der Zuständigkeit zur Entscheidung über Beschwerden in Angelegenheiten der Verwaltungsstrafsachen zu den freien Beschlussrechtsabgaben nach § 7 Abs. 5 F-VG 1948 auf das Bundesfinanzgericht.

Gemeinsam geht's leichter –
Interkommunale Einkaufsgemeinschaft in der Region Vorarlberg.

Rubrik: Hinweise.

Jahrgang 56 (2015) · Heft 3–4

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at
Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Die Kontrollarchitektur der EU und die Rolle der Landesrechnungshöfe*

Von Univ.-Prof. Dr. Peter B u s s j ä g e r

1. Einleitung



Sucht man im positiven Recht nach Hinweisen auf eine potentielle Rolle der österreichischen Landesrechnungshöfe in der Kontrollarchitektur der Europäischen Union, so ist der Befund so dürftig, dass die Frage im Grunde zu verneinen ist. Dessen ungeachtet empfiehlt es sich, mit dem Thema näher auseinander zu setzen. Immerhin sind die Landesrechnungshöfe von den Landesverfassungen eingerichtete unabhängige Kontrollorgane, die den Grundsätzen entsprechen, welche internationale Leitlinien als Garanten der Organisation von Organen der Rechnungs-kontrolle vorsehen.¹ Die Bundesverfassung anerkennt mittlerweile explizit die zunächst durchaus umstrittene Kompetenz der Länder zur Einrichtung der von ihr so bezeichneten Landesrechnungshöfe.² Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis dieser Organe der Landtage zu anderen Organen der Rechnungs-kontrolle im europäischen Mehrebenensystem neu.

In seinem Bericht 2013/13 bezeichnet sich der österreichische Rechnungshof im Abschnitt „Neue Kontrollarchitektur der EU“ als „Oberste Rechnungskontroll-behörde“ (ORKB).³ Er bezieht sich dabei auf Art. 287 Abs. 3 AEUV, demzufolge der Europäische Rechnungshof und „einzelstaatliche Rechnungsprüfungsorgane“ unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammenarbeiten.⁴

Der Rechnungshof führt aus, dass die in Art. 287 Abs. 3 AEUV angesprochenen einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane nach „nach herrschender Gepflogenheit im Wesentlichen die OKRB der Mitgliedstaaten (meint)“.

* Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor im Rahmen der Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der Landesrechnungshöfe am 12. Oktober 2015 in Innsbruck gehalten hat.

¹ Dazu näher Bußjäger, Was ist ein Landesrechnungshof, ZfV 2011, 737 ff (742)

² Dazu näher unter 2.

³ Allgemeiner Teil – Themen der öffentlichen Finanzkontrolle – Neue Kontrollarchitektur der EU http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2013/berichte/teilberichte/bund/Bund_2013_13/Bund_2013_13_8.pdf.

⁴ Siehe dazu auch Lödl, Art 287 AEUV, in: Mayer/Stöger (Hrsg) EUV/AEUV, 162. Lfg (2013), Rz 25; Magiera, Art 287 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 45. EL 2011, Rz 13; Niedobitek, Art 287 AEUV, in: Streinz (Hrsg), EUV/AEUV2 (2012) 2407, Rz 15; Gärditz, Rechnungshof, in: Lachmayer/Bauer (Hrsg), Praxiswörterbuch Europarecht (2008), 734.

Demzufolge wäre Österreichs Vertretung gegenüber der EU in Sachen Rechnungskontrolle beim RH monopolisiert. Eine Rolle der Landesrechnungshöfe in der europäischen Kontrollarchitektur wäre demnach nicht vorgesehen. Der eingangs gemachte Verbund findet sich bestätigt. Mit dem Ausdruck „Oberste Rechnungshofkontrollbehörde“, die der Rechnungshof verwendet, wird außerdem der Eindruck erweckt, als seien die Landesrechnungshöfe dem Rechnungshof untergeordnete Organe und gerade deshalb über den Rechnungshof mediatisiert. Die nachfolgenden Ausführungen werden diese Ausgangshypothese überprüfen.

2. Rechtslage

a) *Der Rechnungshof der Europäischen Union und die obersten Rechnungsprüfungsorgane*

Gemäß Art. 287 Abs. 3 AEUV bedient sich der Rechnungshof der Europäischen Union der „einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane“ bzw. arbeitet mit diesen zusammen. Die Bestimmung ist offen formuliert: Rechnungsprüfungsorgane der Mitgliedstaaten sind nicht per se nicht nur solche, die auf der zentralen Ebene angesiedelt sind. Gerade die bekannte Bundesstaatsblindheit der Europäischen Union deutet darauf hin, dass Rechnungsprüfungsorgane der Mitgliedstaaten alle Organe der Rechnungskontrolle sind, auf welche die Eigenschaften der Lima-Deklaration⁵ zutreffen, also insbesondere unabhängig ist des § 5 der Deklaration sind.⁶

Der Begriff der Obersten Rechnungshofkontrollbehörde findet sich in den Statuten der INTOSAI,⁷ das ist die „International Organization of Supreme Audit Institutions“ erwähnt: Unter Art. 2 der Statuten der INTOSAI wird unter Oberster Rechnungshofkontrollbehörde jene öffentliche Institution eines Staates oder einer supranationalen Organisation verstanden, die – wie immer sie auch bezeichnet, zusammengesetzt oder organisiert ist – kraft Gesetzes oder anderer Akte formeller Normsetzung oder der supranationalen Organisation die höchste öffentliche Rechnungsprüfungsfunktion dieses Staates oder dieser supranationalen Organisation in unabhängiger Weise sowie mit oder ohne diese gerichtliche Zuständigkeit ausübt.

In Österreich hat offenbar stets der RH diese Funktion unbestritten für sich beansprucht. Bei der Prüfung dieser Rechtsansicht ist beim Begriff der „höchsten öffentlichen Rechnungsprüfungsfunktion dieses Staates“ anzusetzen. Es ist steht außer

⁵) http://de.issai.org/media/12464/issai_1g.pdf.

⁶) Daran ändert nichts, dass es einen Kontaktausschuss bestehend aus dem Europäischen Rechnungshof und den Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden gibt (vgl. Magiera, Kommentar zu Art. 287 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 45. EL 2011, Rz 13. Vgl. auch die 18. Erklärung zum Vertrag von Nizza betreffend den Rechnungshof, wonach die Konferenz den Rechnungshof und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane auffordert, den Rahmen und die Bedingungen für ihre Zusammenarbeit unter Beibehaltung ihrer jeweiligen Autonomie zu verbessern. Zu diesem Zweck kann der Präsident des (europäischen) Rechnungshofes einen Ausschuss für Kontakte mit den Präsidenten der einzelstaatliche Rechnungsprüfungsorgane einsetzen.

⁷) <http://www.intosai.org/de/ueber-uns/statuten.html>.

Zweifel, dass der Rechnungshof eine solche Aufgabe wahrnimmt. Es stellt sich aber die Frage, ob er die einzige Institution ist, die diese Aufgaben wahrnehmen kann.

Aus bundesstaatlicher Sicht ist festzuhalten, dass sich die Kompetenz der Länder zur Einrichtung von Landesrechnungshöfen aus der Verfassungsautonomie der Länder ergibt.⁸ Es ist den Ländern unbenommen, derartige Einrichtungen zu schaffen, sie mit vergleichbaren Befugnissen wie den Rechnungshof auszustatten oder auch nicht.⁹ Schaffen sie aber einen Landesrechnungshof, können einem solchen nicht nur bestimmte Befugnisse im Rahmen der Prüfung der Gebarung von Gemeinden übertragen werden (Art 127c B-VG), er ist auch eines von mehreren höchsten Rechnungskontrollbehörden in Österreich. Ein Landesrechnungshof steht nämlich in keinem wie auch immer gearteten Weisungs-, Unterordnungs- oder auch nur einem Aufsichtsverhältnis gegenüber dem Rechnungshof. Ein Landesrechnungshof unterliegt als Organ der Gesetzgebung auch keiner Kontrolle durch den Rechnungshof.

Die Formulierung des Art. 2 Abs. 2 der Statuten der INTOSAI hingegen unterstützt die Auffassung des Rechnungshofes: Die Formulierung spricht von der öffentlichen Institution eines Staates im Singular, im Gegensatz zur Formulierung der Obersten Rechnungshofkontrollbehörden aller Staaten i.S. des Art. 2 Abs. 1 lit. a der Statuten. Die Praxis der INTOSAI entspricht dieser Annahme: Zu den Mitgliedern zählen ausnahmslos die Vertreter von Rechnungshöfen, die auf der nationalen Ebene angesiedelt sind, auch in jenen Fällen, in welchen es sich um föderale Staaten handelt wie Deutschland oder Australien.

Wenn auch die Praxis der INTOSAI den Rechnungshof als die (alleinige) Oberste Rechnungskontrollbehörde in Österreich verstehen mag, bedeutet dies freilich noch lange nicht, dass dieser Begriff auch zur Auslegung der einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane i.S. des Art. 287 Abs. 3 AEUV heranzuziehen ist: Der Begriff unterscheidet sich wohl gewollt von der INTOSAI-Definition. Rechnungsprüfungsorgane i.S. des Art. 287 Abs. 3 AEUV sind daher unzweifelhaft auch die Landesrechnungshöfe.¹⁰

Der Rechnungshof ist, wie dem eingangs zitierten Bericht zu entnehmen ist, im Übrigen bestrebt, in verschiedenen Rechtsakten der Europäischen Union mit haushaltspolitischen Bezügen eine Verankerung der Obersten Rechnungskontrollbehörden als Prüfstellen oder Kontrollbehörden bei haushaltspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu erreichen.¹¹ Die „obersten Rechnungskontrollbehörden“ sind in Art 9 Abs 6 lit a der VERORDNUNG (EU) Nr. 473/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet erwähnt, wo es darum geht, dass ein Staat, der Gegenstand eines Defizitverfahrens

⁸⁾ Bußjäger, Landesrechnungshof, 739 ff.

⁹⁾ Bußjäger, Landesrechnungshof, 742 ff.

¹⁰⁾ In diesem Sinne auch Korinek, Art 121/1 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001), 34.

¹¹⁾ Siehe die Ausführungen auf S. 87 ff. des Berichts 2013/13.

ist, „vorzugsweise in Abstimmung mit den nationalen obersten Rechnungskontrollbehörden eine umfassende, unabhängige Kontrolle der Haushaltsdaten aller Teilsektoren des Sektors Staat durchzuführen und darüber zu berichten (hat), damit für die Zwecke des Defizitverfahrens Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit dieser Haushaltsdaten bewertet werden können.“ In Art 30 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist im Übrigen vorgesehen, dass zwei der fünf Mitglieder des Prüfungsausschusses von Vertretern der Obersten Rechnungskontrollbehörden der ESM-Staaten gestellt werden.

b) Tätigkeit des Rechnungshofes der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten

Der EuRH prüft gemäß Art. 287 Abs. 3 AEUV auch an Ort und Stelle. Die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane haben mit dem EuRH zusammen zu arbeiten. Sie können an Prüfungen des EuRH teilnehmen, sind dazu aber nicht verpflichtet.¹² Eine Veranlassung, die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane mit dem RH gleichzusetzen, besteht wie dargelegt nicht. Dies bedeutet, dass auch die Landesrechnungshöfe dieselbe Rolle spielen wie der Rechnungshof, sofern die geprüfte Angelegenheit ihre Zuständigkeit berührt. In diesem Sinne vertritt auch *Korinek* die Auffassung, dass „es hinsichtlich derartiger Kontrollen mehrere zuständige nationale Rechnungsprüfungsorgane (gibt). Rechtsdogmatisch ist weder ein Vorrang des RH (etwa als das Prüfungsorgan des Mitgliedstaates selbst) noch der Landesrechnungshöfe (etwa im Sinne des Subsidiaritätsprinzips) zu begründen. Vielmehr steht es dem EuRH frei, an welches der nationalen Prüfungsorgane er seine Mitteilung und Einladung zur Mitwirkung richtet. In der Praxis wendet sich der EuRH jedoch stets an den RH.“¹³

Die Meinung *Korineks* ist lediglich in dem Punkt zu hinterfragen, als er der Auffassung ist, dass es dem EuRH frei steht, an welches der nationalen Prüfungsorgane er sich wendet. Die dem EuRH aufgetragene „vertrauensvolle“ Zusammenarbeit mit den mitgliedstaatlichen Organen der Rechnungsprüfung kann doch wohl nur so interpretiert werden, dass er auch deren Zuständigkeiten zu beachten hat und deren Existenz nicht ignorieren darf.

3. Föderalistische Problematik einer Ausblendung der Länderebene

Die föderalistische Problematik einer Monopolisierung der Außenvertretung Österreichs in Frage der internationalen und europäischen Zusammenarbeit in der Rechnungskontrolle liegt auf der Hand: Während die Länder in der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten¹⁴ ebenso wie beim Abschluss und im Vorfeld

¹²⁾ Lödl, Art 287 AEUV, Rz 25.

¹³⁾ *Korinek*, Art 121/1, B-VG Rz 34.

¹⁴⁾ Vgl. Art. 23d Abs. 2 und 3 B-VG sowie die auf dieser Grundlage ergangene Vereinbarung zwischen dem Bund und den Länder über die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration.

internationaler Verträge¹⁵ die Bundesregierung bei Beratungen und Abstimmungen durch einheitliche Länderstellungen binden können, ist etwa den Landesrechnungshöfen keine Ingerenz auf das Agieren des Rechnungshofes im internationalen und europäischen Bereich möglich. Dies ist dann problematisch, wenn Beschlüsse der INTOSAI trotz formaler Unverbindlichkeit Anforderungen an die Ausgestaltung von Kontrolleinrichtungen und Prüfstandards stellen,¹⁶ von denen ausgegangen wird, dass sie im nationalen Bereich umgesetzt werden. Dies ist für die Länder und die Landesrechnungshöfe insoweit relevant als von ihnen ja durch Art 127c iVm Art 126a Satz 1 B-VG eine Gleichartigkeit mit dem Rechnungshof gefordert wird, wenn diese Einrichtungen die in Art 127c B-VG angesprochenen Befugnisse wahrnehmen sollen.¹⁷ Insbesondere ist es jedoch kritisch zu sehen, dass der Rechnungshof mit dem Monopol der Obersten Rechnungskontrollbehörde auftritt und damit der Eindruck einer Unterordnung der Landesrechnungshöfe erweckt wird, was verfassungsrechtlich wie dargestellt keine Grundlage hat.

Andererseits sind die äußeren Angelegenheiten Zuständigkeit des Bundes (Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B-VG), auf welche sich auch der Rechnungshof als Bundesorgan im informalen Verkehr mit anderen vergleichbaren Einrichtungen berufen kann. Dies schließt freilich nicht aus, dass nicht auch die Landesrechnungshöfe auf internationaler Ebene tätig sein können und Beziehungen zu anderen Kontrolleinrichtungen unterhalten, ähnlich wie dies etwa die Landtage machen, ohne dass sie dadurch in die Bundeskompetenzen eingreifen oder dass ihnen das von der Bundesverfassung anderweitig untersagt wird. In diesem Sinne nehmen die meisten der österreichischen Landesrechnungshöfe an der Vereinigung der regionalen Rechnungskontrollbehörden der europäischen Staaten EURORAI teil.¹⁸ Der Umstand, dass die Landesrechnungshöfe durchaus „Außenbeziehungen“ führen dürfen, besagt freilich noch nicht, dass, soweit der Rechnungshof seinerseits international tätig ist, er rechtlich gehalten ist, die Landesrechnungshöfe zu beteiligen.

Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen für die Ländermitwirkung in europäischen und internationalen Angelegenheiten (Art. 23d B-VG und Art. 10 Abs. 3 B-VG) ermöglichen auch keine andere Auslegung. Es ist offensichtlich, dass die dort adressierten Organe, welche die Länder informieren müssen bzw an ihre Stellungnahmen gebunden sind, die zuständigen Bundesminister bzw. die Bundesregierung sind. Ganz abgesehen davon sind mit den Ländern auch deren oberste Vollzugsorgane gemeint.

Eine extensive Auslegung verbietet sich, da sie im Wortlaut keine Deckung mehr zu finden vermag und auch eine teleologische Interpretation zum Schluss führt, dass die Bestimmungen des Ländern (und nicht den Landesrechnungshöfen) wirksame Teilnahme bei der Kreation internationaler und europäischer Rechtsnormen ermöglichen soll, jedoch nicht den Landesrechnungshöfen eine Ingerenz bei der Produktion von „soft law“ (das sich in der innerstaatlichen Umsetzung dann mitunter durchaus als „hard law“ erweist) durch Rechnungshöfe auf internationaler Ebene eröffnet werden soll.

¹⁵ Vgl. Art. 10 Abs. 3 B-VG.

¹⁶ <http://www.intosai.org/de/dokumente.html>.

¹⁷ Vgl. Bußjäger, Landesrechnungshof, 740.

¹⁸ <http://www.eurorai.org/>

4. Notwendigkeit einer Mehrebenen-Governance-Struktur

Das aufgezeigte Modell der Kooperation zwischen dem EuRH und den Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten folgt noch ganz dem klassischen Modell der Mediatisierung regionaler Entscheidungs- und Governance-Ebenen durch den Nationalstaat, welches die Anfänge der Europäischen Union prägte.¹⁹ Die modernen Entwicklungen des europäischen Mehrebenensystems zu einer Multi-Level-Governance-Architektur lassen jedoch diese Formen der Kooperation als nicht mehr zeitgemäß erscheinen, weil sie wichtige Akteure, nämlich die Landesrechnungshöfe, ausblenden. Wenn die moderne Governance-Architektur der regionalen Entscheidungsebene Einflussnahmen auf die europäische Ebene ermöglichen soll und auf der umgekehrten Seite dadurch die Umsetzung europäischer Politiken auf der regionalen Ebene erleichtert wird, sollte dies gerade auch für das Verhältnis der Rechnungshöfe untereinander gelten.

Es ist jedoch klar, dass, wenn das System nicht überladen werden soll, intelligente Governance-Lösungen gefragt sind.

Die Vertretung Österreichs auf der europäischen Ebene, was die Kooperation der Union mit den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten betrifft, wird nach der dargestellten Rechtslage vom Rechnungshof wahrgenommen. Soweit ersichtlich erfolgt dies auch im föderal organisierten Deutschland durch den Bundesrechnungshof.

Es würde jedoch dem Prinzip der Gleichrangigkeit der Funktionen von Rechnungshof und Landesrechnungshöfen entsprechen, wenn letztere an den Aktivitäten des Rechnungshofes in irgendeiner Weise beteiligt würden. Anzustreben wäre die Ermöglichung einer Beteiligung eines Vertreters der Landesrechnungshöfe in der Delegation des Rechnungshofes, in analoger Anwendung der Beteiligungsrechte der Länder in Angelegenheiten, in welchen der selbständige Wirkungsbereich der Länder berührt ist.

Sollte eine solche Vorgangsweise aus organisatorischen Gründen nicht möglich sein, wäre eine Berichts- und Informationspflicht des Rechnungshofes gegenüber den Landesrechnungshöfen und ein ihr korrespondierendes Recht der Landesrechnungshöfe zur Stellungnahme vorzuschlagen.

Auf Grund mangelnder Anwendbarkeit des Art. 23d B-VG auf das Verhältnis zwischen Rechnungshof und Landesrechnungshöfen ist das Instrument der bindenden „Länderstellungnahme“ zwar nicht anzuwenden, die Praxis könnte jedoch Anleihen daran machen, was allerdings ein intaktes Kooperationsverhältnis zwischen dem Rechnungshof und den Landesrechnungshöfen voraussetzt.

Eine solche „vertrauensvolle Zusammenarbeit“, um Art 287 Abs 3 AEUV aufzugreifen, sollte meines Erachtens die gesamte Kontrollarchitektur der Europäischen Union prägen.

¹⁹⁾ Siehe dazu Bußjäger, Linearität oder Komplexität, Zur Problematik der Theorie von Mehrebenensystemen am Beispiel der Europäischen Union, ZÖR 2005, 237 ff.