

Aufgaben und Schranken der Gebarungskontrolle

Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard, Wien

Übersicht:

I. Gebarungskontrolle als Element der Gewaltentrennung und des verfassungsrechtlichen „Effizienzprinzips“	1
II. Gebarungskontrolle im bundesstaatlichen Mehrebenensystem	3
A. Rechnungshof	3
B. Landesrechnungshöfe	6
C. Kontrollämter und Stadtrechnungshöfe	9
III. Schranken der Gebarungskontrolle	10
A. Keine Kontrolle der Legislative	10
B. Beschränkungen durch die Prüfungskriterien	11
C. Begrenzungen durch den Prüfungsgegenstand und die Gebarungsrelevanz	13
D. Begrenzungen der Informationspflicht des Rechnungshofs	15
IV. Kontrolle der Kontrolle	15
V. Zusammenfassung und Ausblick	16

I. Gebarungskontrolle als Element der Gewaltentrennung und des verfassungsrechtlichen „Effizienzprinzips“

Macht braucht Kontrolle. In einem Staat, der dem Grundsatz der Gewaltenteilung verschrieben ist, stellt die gegenseitige Kontrolle der Staatsorgane einen wesentlichen Bestandteil der Verfassungsordnung dar. Die Kontrolle der Vollziehung erfolgt dabei sowohl in **rechtlicher** als auch in **politischer** Hinsicht. Während die rechtliche Kontrolle durch die (Verwaltungs-)Gerichte¹ und schließlich durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts erfolgt, übt das jeweilige Parlament – neben einer weitgehend schwachen rechtlichen Kontrolle – die politische Kontrolle aus. Gewissermaßen im Grenzbereich zwischen rechtlicher und politischer Kontrolle besteht zudem als weitere Dimension die **wirtschaftliche (Gebarungs-)Kontrolle**. Diese wirtschaftliche Kontrolle ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Staatsorgane zu den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit² und wird im Gefüge des

* Für seine engagierte und sachkundige Mitarbeit sei Herrn *Thomas Zahrl, LL.M. (WU)* herzlich gedankt.

¹ Art 130 ff B-VG.

² Art 126 b Abs 5 B-VG; *Berka*, Verfassungsrecht⁶ (2016) Rz 851; *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht Allgemeines Verwaltungsrecht³ (2016) Rz 343.

Gesamtstaates der Legislative zugeordnet.³ Dies deshalb, weil sie primär das zahlenmäßige Substrat für parlamentarische Entscheidungsprozesse liefern soll, aber auch das sachliche Substrat für die politische Kontrolle schafft. Die **Gebarungskontrolle** findet sich jedoch auch an der **Schnittstelle zur rechtlichen Kontrolle** wieder. Wenn heute im Schrifttum von einem „**Effizienzprinzip**“ der Verfassung⁴ gesprochen wird, dann wird damit zu einem wesentlichen Teil mit jenen Kriterien operiert, die der Rechnungshof und die anderen Gebarungskontrolleinrichtungen zugrunde zu legen haben. An der Gebarungskontrolle zeigt sich damit der Kern eines Prinzips, das sich in anderen demokratischen und rechtsstaatlichen Instituten, etwa der **Gemeindeaufsicht**,⁵ manifestiert. Die Aufgaben der Gebarungskontrolle und auch deren Schranken ergeben sich aus deren Verortung im Gesamtsystem und sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Das siebente Hauptstück des B-VG regelt die **Rechnungs- und Gebarungskontrolle**. Dabei legt zunächst Art 121 Abs 1 B-VG programmatisch fest, dass „zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger der Rechnungshof berufen“ ist. Das begründet jedoch für den Rechnungshof **kein Monopol** zur Prüfung der Gebarung der Gebietskörperschaften und der ihnen nahestehenden Rechtsträger. Im österreichischen Bundesstaat findet die Gebarungskontrolle vielmehr auf mehreren Ebenen statt, nämlich auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Neben dem Rechnungshof sind auch die Länder im Rahmen ihrer **relativen Verfassungsautonomie**⁶ ermächtigt, eigene Landesrechnungshöfe einzurichten, und nach dem Muster des Rechnungshofes mit entsprechenden Prüfungskompetenzen auszustatten.⁷

Aus organisatorischer Sicht bestehen daher zunächst auf Bundesebene der Rechnungshof, auf Landesebene die Landesrechnungshöfe und auf Gemeindeebene die Kontrollämter. Allerdings: Der Rechnungshof ist für alle Ebenen des Bundesstaates zuständig⁸ und insoweit funktional als **gemeinsames Organ des**

³ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle Kommentar zum fünften Hauptstück des B-VG „Rechnungs- und Gebarungskontrolle“ (2000) 28 f.

⁴ Lachmayer, Effizienz als Verfassungsprinzip – eine Maxime für staatliches Handeln in Österreich? in Bungenberg ua (Hrsg), Recht und Ökonomik (2004) 135.

⁵ Art 119a Abs 2 B-VG: „Das Land hat ferner das Recht, die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Das Ergebnis der Überprüfung ist dem Bürgermeister zur Vorlage an den Gemeinderat zu übermitteln. Der Bürgermeister hat die auf Grund des Überprüfungsergebnisses getroffenen Maßnahmen innerhalb von drei Monaten der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.“

⁶ Art 99 Abs 1 B-VG.

⁷ Vgl Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle 3.

⁸ VfSlg 7944/1976: „Der Verfassungsgesetzgeber hat mit der getroffenen Regelung einerseits den Erfordernissen der bundesstaatlichen Struktur Rechnung getragen, andererseits die Überprüfung der Gebarung der Gebietskörperschaften in ihrer Effizienz dadurch erhöht, daß er sie einem einzigen, bei der Prüfung nach gleichen Gesichtspunkten einheitlich vorgehenden Organ übertragen hat.“

Bundes und der Länder zu sehen.⁹ Die Verfassung regelt seine Zuständigkeiten im Kernbereich vergleichsweise detailliert.¹⁰

Die Gebarungskontrolle weist die entsprechende Kontrolleinrichtung in erster Linie als **parlamentarisches Hilfsorgan** aus. Aus funktionaler Sicht wird dabei der Rechnungshof sowohl als Organ des Nationalrates auf Bundesebene als auch als Organ des jeweiligen Landtages für die Länder tätig. Die Landesrechnungshöfe werden demgegenüber nur für den jeweiligen Landtag tätig. Die städtischen Kontrollämter hingegen sind keine echten Hilfsorgane des Gemeinderates, sondern meist organisatorisch in den Magistrat eingebunden. Auch das zeigt die Vielschichtigkeit der Ausgestaltung der Gebarungskontrolle im **bundesstaatlichen Mehrebenensystem**.

II. Gebarungskontrolle im bundesstaatlichen Mehrebenensystem

A. Rechnungshof

Diese bundesstaatliche Schichtung spiegelt sich sowohl in der **organisatorischen Trennung** als auch in der **aufgabenmäßigen Trennung der Kontrolle** wider.

Art 122 Abs 1 B-VG erster Satz lautet: „Der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat“. Daraus geht hervor, dass der **Rechnungshof organisatorisch** als Hilfsorgan des Nationalrates ein **Bundesorgan** ist.¹¹ Art 122 Abs 2 B-VG stellt zudem klar, dass der Rechnungshof „von der Bundesregierung und den Landesregierungen unabhängig und nur den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen“ ist. Der Rechnungshof ist entsprechend dem System des siebenten Hauptstückes des B-VG als unabhängiges Organ der Gebarungskontrolle eingerichtet, welches Gebarungsprüfungen **amtswegig** in eigenem Ermessen durchführt.

Wenngleich der Rechnungshof im Allgemeinen **von Amts wegen** prüft, besteht daneben das Recht, sog **Sonderprüfungen** zu verlangen. Eine solche Sonderprüfung kann etwa aufgrund eines Beschlusses des Nationalrates (Art 126b Abs 4 B-VG iVm § 99 Abs 1 GOGNR) verlangt werden. Diese muss sich jedoch ausschließlich auf Angelegenheiten der Bundesgebarung beziehen – also nur, insoweit der Rechnungshof als Organ des Nationalrates tätig wird. Das Sonderprüfungsrecht ist daneben auch als Minderheitenrecht ausgestaltet: So kann auf Antrag von mind 20 Abgeordneten zu einem bestimmten Vorgang in einer Angelegenheit der Bundesgebarung eine Sonderprüfung verlangt werden (§ 99 Abs 1 GOGNR). Diese Art der Sonderprüfung ist zwar anzahlmäßig beschränkt (gem § 99 Abs 2 GOGNR sind lediglich max 3 gleichzeitige Überprüfungen zulässig), jedoch zeigt sich besonders hier – in der Ausgestaltung als Minderheitenrecht – der Charakter der Rechnungsprüfung als **Begleitinstitut zur politischen Verantwortlichkeitsprüfung**. Auf der anderen Seite besteht jedoch auch das

⁹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 322, 328, 572.

¹⁰ Art 126b ff B-VG.

¹¹ Vgl Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle 26.

Recht der Bundesregierung bzw eines einzelnen Bundesministers nach Art 126 b Abs 4 B-VG iVm § 1 Abs 4 RHG, um eine Prüfung **besonderer Akte der Bundesgebarung** anzuschauen. Im Gegensatz zu parlamentarischen Prüfungsersuchen nach § 99 Abs 2 GOGNR gibt es hier keine zahlenmäßige Beschränkung der Prüfungsersuchen. Dennoch besteht eine andere wesentliche Einschränkung: Die Prüfungsersuchen sind nur in begründeten Fällen zulässig.

Laut Art 126 b Abs 1 B-VG hat zunächst der Rechnungshof die „**gesamte Staatswirtschaft des Bundes [...] zu überprüfen**“. Art 121 Abs 1 B-VG erklärt, dass der Rechnungshof zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger – dh zB die **Sozialversicherungsträger** (Art 126 c B-VG), die **Universitäten** (§ 15 Abs 6 UG 2002) oder der **ORF** (§ 31 a ORF-G) – berufen ist.

Unter **Gebarung** ist dabei jedes Verhalten – somit also sowohl Handeln als auch Unterlassen – zu verstehen, das finanzielle Auswirkungen nach sich zieht.¹² Dabei gehen sowohl die Lehre als auch der VfGH in seiner Rsp von einem weiten Begriffsverständnis aus, sodass die Gebarungskontrolle des Rechnungshofes in alle Bereiche der Bundesverwaltung vordringt.¹³ Alle Gebarungsakte von Bundesorganen sind daher von der Prüfungskompetenz umfasst.¹⁴ Das trifft somit sowohl auf privatwirtschaftliches Handeln als auch auf Handeln im Bereich der Hoheitsverwaltung zu. Das gebarungswirksame Handeln des Bundes umfasst etwa auch **Parlaments- und Justizverwaltung**. Grenzbereiche liegen beim Handeln parlamentarischer Organe vor, die in einer **funktionellen Zuordnung im Rahmen der Gesetzgebung** gesetzt werden.¹⁵

Im Bereich der **Länder** wird der Rechnungshof – wie bereits erwähnt – für den jeweiligen Landtag als dessen Hilfsorgan tätig.¹⁶ Gem Art 127 Abs 1, 3 und 4 B-VG überprüft der Rechnungshof hier die Gebarung der Länder und erstattet seinen Bericht direkt an den jeweiligen Landtag (Art 127 Abs 6 B-VG), welcher dann entsprechend seiner Geschäftsordnung in weiterer Folge die Konsequenzen aus den Berichten ziehen kann.¹⁷ Insofern unterscheidet sich die Stellung des Rechnungshofes als funktionelles Organ der Länder nicht von jener auf Bundesebene. Auch der Wortlaut des Art 127 B-VG hinsichtlich der Zuständigkeiten des Rechnungshofes auf Landesebene ist parallel zu jenem des Art 126 b B-VG, welcher die Gebarungskontrolle im Bereich des Bundes regelt, ausgestaltet.

Neben der Gebarung der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden selbst ist auch die **Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten**,

¹² VfSlg 7944/1976; vgl *Kohl*, Die heutige Stellung des Rechnungshofes, seine Organisation und seine Aufgaben, in FS 200 Jahre Rechnungshof (1961) 35 (43).

¹³ *Baumgartner* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 126 b B-VG Rz 1 (14. Lfg 2014) mwN.

¹⁴ VfSlg 17.511/2005.

¹⁵ VfSlg 19.807/2013; s auch *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht. Allgemeines Verwaltungsrecht Rz 335.

¹⁶ *Berka*, Verfassungsrecht Rz 880; *Baumgartner* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 127 B-VG Rz 1 (3. Lfg 2004).

¹⁷ *Kroneder-Partisch*, Art 127 B-VG, in *Korinek ua* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Rz 19 (4. Lfg 2001).

die eine organisatorische Verflechtung mit entweder **Bund** (Art 126 b Abs 1 B-VG¹⁸), **Ländern** (Art 127 Abs 1 B-VG) oder **Gemeinden** mit mindestens 10.000 Einwohnern (Art 127 a Abs 1 B-VG) aufweisen, der Kontrolle des Rechnungshofes unterworfen. Dasselbe gilt für Unternehmen, die in einem Naheverhältnis zu Bund, Ländern oder Großgemeinden (also Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern) stehen (siehe die gleichlautenden Regelungen betreffend Bund, Länder und Großgemeinden in Art 126 b Abs 2 und 127 Abs 3 und 127 a Abs 3 B-VG). In diesem Zusammenhang materialisiert sich eine Antwort der Verfassung darauf, wie im Falle von **Ausgliederungen** dennoch zu bestimmten Teilen staatliche Kontrolle aufrechterhalten werden kann.¹⁹ Die Prüfung von **Unternehmen** stellt eine Form der **ex-post-Kontrolle** dar, deren Prüfungszweck nach der Rsp des VfGH die Geltendmachung von sowohl politischer als auch rechtlicher Verantwortung sei. Dies äußere sich – so der VfGH – in seiner Konsequenz etwa durch eine Geltendmachung der Haftung von Organen der Unternehmen, die im Prüfungszeitraum für die Geschäftsführung verantwortlich waren.²⁰ Die **Tatbestände**, die eine Prüfungskompetenz bei Unternehmen auslösen, sind **variantenreich und relativ kompliziert**. Sie sollen hier nur kurz umrissen werden: Grob gesagt ist eine Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes dann gegeben, wenn eine oder mehrere der Gebietskörperschaften bzw gemeinsam mit einer (oder mehreren) kontrollunterworfenen Unternehmung(en) mit mind 50% an einer Unternehmung beteiligt ist (sind), diese Unternehmung **betreibt** oder sie **tatsächlich beherrscht**.²¹ Letzteres, die tatsächliche Beherrschung, fand im Zusammenhang mit der Prüfung der Flughafen Wien AG²² im Jahr 2009 Eingang in die Verfassung.²³ Darüber hinaus ist eine Prüfungskompetenz auch dann gegeben, wenn eine kontrollunterworfenen Unternehmung allein oder gemeinsam mit einer anderen Unternehmung oder einem sonstigen Rechtsträger, die unter die Zuständigkeit des Rechnungshofes fällt bzw fallen, an einer Unternehmung mit mind 50% beteiligt ist, die Unternehmung betreibt oder sie tatsächlich beherrscht (also „**Unternehmungen jeder weiteren Stufe**“).

Ferner ist der Rechnungshof auf Grund der gleichlautenden Regelungen in Art 126 b Abs 3 B-VG (betreffend den Bund), 127 Abs 4 B-VG (betreffend die Länder) und 127 a Abs 4 B-VG (betreffend Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern) befugt, die **Gebarung öffentlich-rechtlicher Körperschaften**

¹⁸ Vgl ebenso wortgleich § 1 Abs 3 RHG.

¹⁹ Zum Problemkreis eingehend *Holoubek*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Konsequenzen der Ausgliederung, Privatisierung und Beleihung, ÖZW 2000, 33.

²⁰ Vgl VfSlg 17.489/2005.

²¹ Vgl die ersten beiden Sätze der Art 126 b Abs 2 und 127 Abs 3 und 127 a Abs 3 B-VG.

²² IA 746/A 24. GP, 1: „Durch die neue Formulierung soll insbesondere auch sichergestellt werden, dass trotz einer Beteiligung der Gebietskörperschaften von unter 50% jedenfalls dann eine Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes besteht, wenn im Hinblick auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten bei der betreffenden Unternehmung ein tatsächlicher Einfluss dieser Gebietskörperschaften möglich ist und auch ausgeübt werden kann (wie z.B. bei der Flughafen Wien AG)“; zur Frage des Vorliegens des Zeitraumes der Beherrschung s VfGH 11. 12. 2018, KR 1/2018 ua.

²³ BGBl I 2009/106; dazu *Hengstschläger*, Die Ausweitung der Prüfungskompetenz des Rechnungshofes, GS Walter (2013) 171.