



System der Gemeindeaufsicht

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31
Tel.: (+43 732) 7720-11426
Fax: (+43 732) 7720-214089
E-Mail: post@lrh-ooe.at
www.lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31

Redaktion:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im Juli 2019

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung	1
Beschlossene Empfehlungen und deren Umsetzungsstand	3

SYSTEM DER GEMEINDEAUFSICHT

Geprüfte Stelle(n):

Direktion für Inneres und Kommunales (IKD)

Prüfungszeitraum:

12. April 2019 bis 15. Mai 2019

Rechtliche Grundlage:

Folgeprüfung im Sinne des § 9 Abs 2 des Oö. LRHG 2013 idgF

Prüfungsgegenstand:

Gegenstand der Prüfung war die Umsetzung der vom Kontrollausschuss vom 14. bzw. 15. Februar 2018 beschlossenen Empfehlungen über die Sonderprüfung „System der Gemeindeaufsicht“ (Zl. LRH-140000-4/24-Ham).

Im Rahmen der Folgeprüfung war festzustellen, ob und in welchem Umfang aufgrund des Beschlusses des Kontrollausschusses von der geprüften Stelle Maßnahmen und Empfehlungen umgesetzt wurden.

Prüfungsergebnis:

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Vertretern der Direktion für Inneres und Kommunales in der Schlussbesprechung am 21. Mai 2019 zur Kenntnis gebracht.

Legende:

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

In Tabellen und Anlagen des Berichtes können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

Generell verwendet der LRH folgende Bewertungsskala: Vollständig umgesetzt – teilweise umgesetzt – in Umsetzung – in Ausarbeitung – erste Schritte wurden gesetzt – nicht umgesetzt und noch nicht beurteilbar

KURZFASSUNG

Der LRH hat dem Kontrollausschuss des Oö. Landtags mit seinem Bericht über die Sonderprüfung „System der Gemeindeaufsicht“ vom 11. 1. 2018 insgesamt fünf Verbesserungsvorschläge vorgelegt. Der Kontrollausschuss beschloss in seiner Sitzung vom 14. bzw. 15. 2. 2018, dass allen fünf Verbesserungsvorschlägen seitens der Oö. Landesregierung zur Gänze entsprochen werden sollte. Weiters wurde festgehalten, dass über die Folgeprüfung nach einem Ablauf von 18 Monaten Bericht zu legen ist.

Der LRH stellte im Zuge der Folgeprüfung fest, dass vier Empfehlungen vollständig und eine Empfehlung teilweise umgesetzt sind.

<p>I. Das Land OÖ sollte das Spektrum möglicher Aufsichtsinstrumente unter Berücksichtigung der Regelungen in den anderen Bundesländern kritisch analysieren. Darauf aufbauend sollte die Landesregierung eine Regierungsvorlage einbringen, welche die Adaptierung und Erweiterung der Aufsichtsinstrumente in einen rechtlichen Rahmen gießt. (Berichtspunkt 12, Umsetzung ab sofort)</p>	<p>Vollständig Umgesetzt</p>
<p>II. Die Oö. Landesregierung sollte eine Regierungsvorlage einbringen, in der die Ersatzvornahme als wirksameres Aufsichtsinstrument neu geregelt wird. (Berichtspunkt 9, Umsetzung ab sofort)</p>	<p>Vollständig Umgesetzt</p>
<p>III. Wie auch in anderen Bundesländern (z. B. Steiermark und Kärnten) sollte das Instrument der Aufsichtsbeschwerde gesetzlich vorgesehen werden. Dazu sollte die Oö. Landesregierung eine Regierungsvorlage einbringen. Unabhängig davon empfiehlt der LRH, Mindestanforderungen (z. B. Erledigungsfrist, Informationspflichten) für die Erledigung von Aufsichtsbeschwerden zu definieren. (Berichtspunkt 13, Umsetzung ab sofort)</p>	<p>Vollständig Umgesetzt</p>
<p>IV. Die Oö. Landesregierung sollte eine Regierungsvorlage einbringen, welche die Oö. Gemeindeordnung dahingehend präzisiert, dass eine aufsichtsbehördliche Genehmigung für Bauvorhaben ausschließlich vor Baubeginn erteilt werden kann und nachträgliche Genehmigungen nicht zulässig sind. Eine Nichtbeachtung dieser Bestimmung soll jedenfalls die Streichung von BZ-Mitteln und Landesförderungen zur Folge haben. (Berichtspunkt 18, Umsetzung ab sofort)</p>	<p>Teilweise Umgesetzt</p>

- V. Die Oö. Landesregierung sollte die Oö. Gemeindeprüfungsordnung um ein **Stellungnahmerecht der Gemeinden in Prüfungsberichten erweitern und für die Prüfungsberichte eine Trennung von Sachverhalt und Bewertung festlegen.** (Berichtspunkt 31, Umsetzung ab sofort)

**Vollständig
Umgesetzt**

BESCHLOSSENE EMPFEHLUNGEN UND DEREN UMSETZUNGSSTAND

- I. Das Land OÖ sollte das Spektrum möglicher Aufsichtsinstrumente unter Berücksichtigung der Regelungen in den anderen Bundesländern kritisch analysieren. Darauf aufbauend sollte die Landesregierung eine Regierungsvorlage einbringen, welche die Adaptierung und Erweiterung der Aufsichtsinstrumente in einen rechtlichen Rahmen gießt. (Berichtspunkt 12, Umsetzung ab sofort)

- 1.1. In mehreren Sitzungen befasste sich der Unterausschuss Gemeindeprüfung Neu des Oö. Landtags mit dieser Empfehlung. Diskussionsgrundlage waren Ausarbeitungen der Landtagsdirektion, welche auch einen Vergleich mit den Aufsichtsinstrumenten in anderen Bundesländern herstellten. Im Oktober 2018 wurde ein entsprechender Gesetzesentwurf zur Oö. Gemeindeordnung vorgelegt, der folgende wesentliche Punkte im Hinblick auf die Adaptierung und Erweiterung der Aufsichtsinstrumente umfasst:
 - **Information der Gemeinde und Einräumung eines Stimmrechts bei Verdacht auf Verletzung von Gesetzen oder Verordnungen:** In diesem Zusammenhang ist die Gemeinde jedenfalls darüber zu informieren, wenn bei der Aufsichtsbehörde der begründete Verdacht entsteht, dass die Gemeinde Gesetze oder Verordnungen verletzt. Die Gemeinde hat in der Folge in angemessener Frist die Gelegenheit eine Stellungnahme abzugeben.
 - **Möglichkeit zur Einberufung von Sitzungen des Gemeinderates durch die Aufsichtsbehörde:** Bei der Einberufung von Sitzungen des Gemeinderates durch die Aufsichtsbehörde handelt es sich im Vergleich zur Ersatzvornahme gemäß § 104 Oö. GemO 1990 um ein gelinderes Mittel, weil die Handlungsbefugnis bei der Gemeinde verbleibt. Auf diese Weise können Entscheidungen bzw. Handlungen des Gemeinderates herbeigeführt werden, ohne intensiv in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden einzugreifen.
 - **Teilnahmerecht der Aufsichtsbehörde an Sitzungen des Gemeinderates mit beratender Stimme:** Dabei kann die Aufsichtsbehörde einen Vertreter mit beratender Stimme zu Sitzungen des Gemeinderates entsenden, wenn diese aufgrund eines Verlangens der Aufsichtsbehörde vom Bürgermeister einberufen wurde.
 - **Einführung eines Belehrungsverfahrens („Gelbe Karte“):** Wenn eine Gemeinde bei der Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches Gesetze oder Verordnungen verletzt oder ihre Aufgaben nicht erfüllt, kann die Aufsichtsbehörde mit Bescheid den Rechtsverstoß feststellen und der Gemeinde die erforderliche Belehrung erteilen.

Nicht im Gesetzesentwurf enthalten ist die Möglichkeit, Ordnungsstrafen für politische Organe festzulegen, wenn Amtspflichten beharrlich verletzt wurden.

Die Oö. Gemeinderechtsnovelle 2018 trat nach entsprechendem Landtagsbeschluss am 1. 1. 2019 in Kraft. Dabei wurden die Bestimmungen über die Aufsichtsmittel nicht nur in der Oö. Gemeindeordnung, sondern auch wortgleich in den Stadtstatuten festgehalten. Bis Mai 2019 wurden nach Auskunft der IKD sechs Informationen nach § 98 Abs. 2 Oö. GemO ausgefertigt. In zwei dieser Fälle wurde auf die Möglichkeit der Erteilung eines Belehrungsbescheides hingewiesen.

- 1.2. Der LRH hält positiv fest, dass sich das Land OÖ intensiv mit der Neugestaltung der Gemeindeaufsichtsinstrumente in OÖ befasst hat. Auch wenn nicht das gesamte mögliche Spektrum an Aufsichtsinstrumenten in die Oö. Gemeindeordnung aufgenommen wurde, hat das Land OÖ zahlreiche Vorschläge zur wirksameren Ausgestaltung der Aufsichtsinstrumente aufgegriffen. Die erste Analyse nach wenigen Monaten zeigt, dass einzelne der neuen Aufsichtsinstrumente bereits zur Anwendung gekommen sind. Der LRH bewertet die Empfehlung deshalb als vollständig umgesetzt.

II. Die Oö. Landesregierung sollte eine Regierungsvorlage einbringen, in der die Ersatzvornahme als wirksameres Aufsichtsinstrument neu geregelt wird.
(Berichtspunkt 9, Umsetzung ab sofort)

- 2.1. Der vom Oö. Landtag erarbeitete Gesetzesentwurf adaptiert das Instrument der Ersatzvornahme in Anlehnung an die Regelungen anderer Bundesländer. Insbesondere wurde versucht, den Anwendungsbereich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen zu erweitern. Die Anwendbarkeitsschwelle wurde beispielsweise insofern herabgesetzt, dass eine Ersatzvornahme nunmehr nicht nur zur Vermeidung eines schweren finanziellen Schadens vorgenommen werden kann. Neu ist auch, dass der Aufsichtsbehörde kein Ermessensspielraum eingeräumt wird, sondern diese bei Vorliegen der Voraussetzungen zwingend vom Instrument der Ersatzvornahme Gebrauch zu machen hat.

Die neue Bestimmung zur Ersatzvornahme ist ebenfalls seit 1. Jänner 2019 in Kraft. Nach Auskunft der IKD war bis Mai 2019 allerdings keine Ersatzvornahme durchzuführen.

- 2.2. Der LRH anerkennt die fundierte Auseinandersetzung des Landes OÖ mit dem Instrument der Ersatzvornahme. Das Bemühen, die Einsetzbarkeit dieses Aufsichtsinstrumentes zu erleichtern, ist anhand der Ausschussprotokolle bzw. Erläuterungen zum Gesetzestext klar erkennbar. Inwieweit die Ersatzvornahme künftig als Aufsichtsinstrument tatsächlich zum Einsatz kommt, bleibt aber abzuwarten. Idealerweise sollten die von der Gemeindeaufsicht verfolgten Ziele mit dem Einsatz gelinderer Mittel erreicht werden. Aus Sicht des LRH ist die Empfehlung vollständig umgesetzt.

III. Wie auch in anderen Bundesländern (z. B. Steiermark und Kärnten) sollte das Instrument der Aufsichtsbeschwerde gesetzlich vorgesehen werden. Dazu sollte die Oö. Landesregierung eine Regierungsvorlage einbringen. Unabhängig davon empfiehlt der LRH, Mindestanforderungen (z. B. Erledigungsfrist, Informationspflichten) für die Erledigung von Aufsichtsbeschwerden zu definieren. (Berichtspunkt 13, Umsetzung ab sofort)

3.1. Auch für den Bereich der Aufsichtsbeschwerden erarbeitete der Unterausschuss Gemeindeprüfung Neu des Oö. Landtags einen Gesetzesentwurf. Dieser regelt Aufsichtsbeschwerden folgendermaßen:

- Die Aufsichtsbeschwerde ist schriftlich bei der Aufsichtsbehörde einzubringen.
- Die Aufsichtsbehörde hat das betroffene Organ, bzw. dessen Mitglied im Weg der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters über die Aufsichtsbeschwerde in Kenntnis zu setzen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Aufsichtsbehörde hat sodann zu beurteilen, ob Gesetze oder Verordnungen verletzt wurden. Über das Ergebnis sind das betroffene Organ bzw. dessen Mitglied, der Bürgermeister sowie der Beschwerdeführer zu informieren.
- Die Beantwortung der Aufsichtsbeschwerde soll spätestens sechs Monate nach dem Einlangen bei der Aufsichtsbehörde erfolgen. Die Beantwortung ist dem Gemeinderat im Rahmen der nächsten Sitzung zur Kenntnis zu bringen.

Festgelegt sind weiters jene Fälle, in denen keine Weiterverfolgung einer Aufsichtsbeschwerde notwendig ist. Dabei handelt es sich beispielsweise um Beschwerden, die anonym eingebracht werden bzw. die Gegenstand eines anhängigen oder bereits abgeschlossenen gerichtlichen Verfahrens oder Verwaltungsverfahrens sind.

Auch die Regelung der Aufsichtsbeschwerden trat mit der Oö. Gemeinderechtsnovelle 2018 am 1. 1. 2019 in Kraft. Bis Mai 2019 wurden nach Auskunft der IKD 39 Aufsichtsbeschwerden eingebracht, wovon vier gänzlich erledigt und 30 in Bearbeitung waren. Fünf Aufsichtsbeschwerden wurden gemäß § 102 Abs. 2 Oö. GemO nicht weiter behandelt.

3.2. Der LRH bewertet die Vorgangsweise des Landes OÖ bei der gesetzlichen Regelung von Aufsichtsbeschwerden positiv. Die große Anzahl an Aufsichtsbeschwerden zeigt, dass die standardisierte Regelung dieses Instrumentes von hoher Bedeutung ist. Auch entsprechen die festgesetzten Mindeststandards nach Ansicht des LRH weitgehend der bislang geübten Praxis bei der Erledigung. Die Empfehlung ist deshalb vollständig umgesetzt.

IV. Die Oö. Landesregierung sollte eine Regierungsvorlage einbringen, welche die Oö. Gemeindeordnung dahingehend präzisiert, dass eine aufsichtsbehördliche Genehmigung für Bauvorhaben ausschließlich vor Baubeginn erteilt werden kann und nachträgliche Genehmigungen nicht zulässig sind. Eine Nichtbeachtung dieser Bestimmung soll jedenfalls die Streichung von BZ-Mitteln und Landesförderungen zur Folge haben. (Berichtspunkt 18, Umsetzung ab sofort)

4.1. Auch diese Empfehlung wurde im Unterausschuss Gemeindeprüfung Neu des Oö. Landtags näher diskutiert. Dabei äußerte die Landtagsdirektion grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken, die aufsichtsbehördliche Genehmigung gemäß § 86 Oö. GemO mit Sanktionen im Bereich der Fördermittel zu verknüpfen.

In der Folge wurde die IKD damit beauftragt, einen Entwurf zur Änderung der Richtlinien betreffend die Vergabe von BZ-Mitteln zu erarbeiten. Darin wird klar festgehalten, dass ein Baubeginn bzw. eine Auftragsvergabe erst nach Vorliegen eines aufsichtsbehördlich genehmigten Finanzierungsplanes vorgenommen werden darf. Nachträglich gestellte Ansuchen um Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel für bereits begonnene oder fertiggestellte Bauvorhaben bzw. durchgeführte Auftragsvergaben werden gemäß den Richtlinien der Gemeindefinanzierung Neu abgelehnt. Ebenfalls an die Gemeindefinanzierung Neu angepasst wurden die Richtlinien für das Kostendämpfungsverfahren. Auch diese sehen in bestimmten Fällen die Möglichkeit von Förderungskürzungen vor. Die genannten Richtlinien wurden im Juli bzw. August 2018 von der Oö. Landesregierung beschlossen.

4.2. Der LRH nimmt die verfassungsrechtlichen Bedenken der Landtagsdirektion hinsichtlich der gesetzlichen Verknüpfung von Aufsichts- und Förderinstrumenten zur Kenntnis. Die konkrete Empfehlung des LRH für eine Gesetzesänderung in diesem Bereich entstand allerdings in erster Linie deshalb, weil im Rahmen der Sonderprüfung zum System der Gemeindeaufsicht ein Fall bekannt wurde, in dem die nachträgliche Genehmigung eines Vorhabens der Marktgemeinde St. Wolfgang durch die Aufsichtsbehörde mehr als vier Jahre nach Baubeginn erfolgt ist. Nachträgliche Genehmigungen sind aber generell nicht zielführend, weil der Zweck der Genehmigung gemäß § 86 Oö. GemO 1990 darin liegt, die Gemeinde vorab vor großen finanziellen Wagnissen zu schützen. Eine gesetzliche Klarstellung wäre nach Ansicht des LRH diesen Punkt betreffend angebracht und möglich gewesen.

Die Verankerung von Sanktionsmöglichkeiten im Wege der Regelungen zur Gemeindefinanzierung Neu, zu den Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen bzw. zum Kostendämpfungsverfahren hält der LRH für zweckmäßig. Dies entspricht auch der Grundintention seiner Empfehlung. Zusammenfassend bewertet der LRH die Empfehlung folglich als teilweise umgesetzt.

V. Die Oö. Landesregierung sollte die Oö. Gemeindeprüfungsordnung um ein Stellungnahmerecht der Gemeinden in Prüfungsberichten erweitern und für die Prüfungsberichte eine Trennung von Sachverhalt und Bewertung festlegen. (Berichtspunkt 31, Umsetzung ab sofort)

5.1. Mit der Oö. Gemeindeprüfungsordnung 2019 (Oö. GemPO 2019) wurde unter anderem die Form der Abfassung von Gebarungsprüfungsberichten der Aufsichtsbehörde neu geregelt. Dabei ist auch festgehalten, dass die Darstellung des Sachverhaltes von den Feststellungen und Kommentaren des Prüfungsorgans zu trennen ist.¹

Weiters ist nunmehr auch ein Stellungnahmerecht für die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister vorgesehen. Konkret besteht die Möglichkeit innerhalb von vier Wochen nach Schlusspräsentation des vorläufigen Prüfungsberichtes eine Stellungnahme abzugeben. Die Aufsichtsbehörde hat die Stellungnahme der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters dem vorläufigen Prüfungsbericht anzuschließen.²

Zum Prüfungszeitpunkt waren nach Auskunft der IKD 15 Gebarungsprüfungen nach den seit 1. 1. 2019 geltenden Bestimmungen in Arbeit. Davon wurden sechs vorläufige Prüfungsberichte den Gemeindevertretern präsentiert und befanden sich im Stellungnahmeverfahren. Eine weitere Gebarungsprüfung war bereits zur Gänze abgeschlossen und ist auf der Homepage des Landes OÖ abrufbar.³

5.2. Mit der Oö. GemPO 2019 erfolgten umfangreiche Veränderungen im Gebarungsprüfungsprozess der Aufsichtsbehörde. Die im Rahmen der Sonderprüfung abgegebenen Anregungen des LRH zur Steigerung der Transparenz der Prüfungsberichte wurden dabei zur Gänze aufgegriffen. Die vorliegende Empfehlung ist deshalb vollständig umgesetzt.

1 Beilage

Linz, am 11. Juli 2019

Friedrich Pammer
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

¹ vgl. § 7 (1) Oö. GemPO 2019

² vgl. § 8 Abs 3 und 4 Oö. GemPO 2019

³ vgl. Prüfungsbericht der Bezirkshauptmannschaft Rohrbach (Nachprüfung Marktgemeinde Kollerschlag), https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20IKD_Gebarungspr%c3%bcfungen/Kollerschlag_NP_Versendung.pdf, 16.05.2019;

SCHLUSSBESPRECHUNG - AKTENVERMERK

Aktenvermerk zur Schlussbesprechung: LRH-140000-4/36-2019-HAM	Folgeprüfung "System der Gemeindeaufsicht"
Ort und Datum:	Oö. Landesrechnungshof, am 21. Mai 2019
Teilnehmende Organisationen:	▪ Direktion Inneres und Kommunales

Den Vertreterinnen und Vertretern der geprüften Organisation ist das vorläufige Ergebnis der o. a. Prüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden. Die von den Vertreterinnen und Vertretern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle der Berichtsgliederung und mit Kursivdruck).

Gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG 2013 i.d.g.F. besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum vorläufigen Ergebnis.

1) Die Vertreterinnen und Vertreter **verzichten** auf die gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG 2013 i.d.g.F. eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme.

2) Die Vertreterinnen und Vertreter **behalten sich** die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG vor.

Organi- sation	Name in BLOCKBUCHSTABEN	Unterschrift	1) Ver- zicht	2) Vor- behalt
IKD	ALOIS HOCHEDLINGER	<i>Charles</i>	X	

LRH:

Thomas Hammer
.....
Mag. Thomas Hammer

Daniela Ratzenböck
.....
Daniela Ratzenböck MA

.....

.....

.....

.....