

Bericht
des Kontrollausschusses
betreffend den
Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Sonderprüfung
"System der Gemeindeaufsicht"

[L-2016-200766/21-XXVIII,
miterledigt [Beilage 5077/2018](#)]

Der Oö. Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 6. März 2017 bis 13. Juli 2017 eine Sonderprüfung im Sinn des § 4 Abs. 3 Z 6 und § 2 Abs. 1 Z 1 und 7 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung war das System der Gemeindeaufsicht im Zusammenhang mit den Vorkommnissen in St. Wolfgang im Salzkammergut sowie im Hinblick auf Änderungen bzw. Streichungen in Prüfungsberichten der Gemeindeaufsicht.

Der Oö. Landesrechnungshof hat dem Oö. Landtag seinen mit 11. Jänner 2018 datierten Bericht über diese Sonderprüfung übermittelt. Dieser Bericht wurde als [Beilage 5077/2018](#) dem Kontrollausschuss zugewiesen.

Der Kontrollausschuss hat den Bericht des Oö. Landesrechnungshofs in seiner Sitzung am 14. und 15. Februar 2018 behandelt und mit Stimmenmehrheit zur Kenntnis genommen. Der Bericht ist daher gemäß § 24 Abs. 6 in Verbindung mit § 22 Abs. 2 Z 3 der Oö. Landtagsgeschäftsordnung 2009 dem Oö. Landtag mit einem Ausschussantrag vorzulegen.

Der Oö. Landesrechnungshof fasst seinen Bericht wie folgt zusammen:

"(1) Sonderprüfung mit thematisch unterschiedlichen Fragestellungen

Der Prüfungsauftrag der Oö. Landesregierung umfasst zwei Themenblöcke:

Der erste Teil betrifft die öffentlich hinlänglich bekannten Missstände in der Marktgemeinde St. Wolfgang. Dabei sollen die Handlungen der Gemeindeaufsicht im Zusammenhang mit den dort durchgeführten Gebarungsprüfungen und die Förderverwaltung des Landes bei Hochbauvorhaben der Gemeinde bewertet werden.

Der zweite Teil umfasst – ausgehend von einem Prüfungsbericht über die Stadtgemeinde Freistadt – die Beurteilung von Änderungen und Streichungen im Zuge der Berichtsgestaltung der Direktion für Inneres und Kommunales (IKD) (Berichtspunkt 1).

TEIL A: System der Gemeindeaufsicht im Zusammenhang mit den Vorkommnissen in St. Wolfgang im Salzkammergut

(2) Viele Prüfungen, die in St. Wolfgang kaum Wirkung zeigten

Die Prüfungshäufigkeit bzw. -intensität in St. Wolfgang war im Vergleich zu anderen öö. Gemeinden in den letzten 20 Jahren überdurchschnittlich hoch. Die Marktgemeinde wurde in jeder Legislaturperiode zumindest einmal umfassend geprüft. Auch die jährlichen Voranschlags- und Rechnungsabschlussprüfungen gaben über die Jahre hinweg zahlreiche Hinweise auf die mangelnde Qualität der Verwaltungsführung. Dies führte dazu, dass die Marktgemeinde seit vielen Jahren als Problemfall galt. Der LRH hat aber keine Hinweise darauf, dass das tatsächliche Ausmaß der Arbeitsrückstände in der Bauverwaltung bzw. der damit verbundene Schaden der Aufsichtsbehörde vor 2015 bekannt waren (Berichtspunkt 3).

Die Aufsichtsbehörde forderte in regelmäßigen Abständen die Umsetzung der Prüfungsempfehlungen ein und dachte auch Sanktionsmaßnahmen wie das vorübergehende Einfrieren von Bedarfszuweisungsmitteln (BZ-Mittel) an. Im Jahr 2013 wurde zwischen den beiden zuständigen Mitgliedern der Oö. Landesregierung und der IKD eine Auszahlungssperre vereinbart. Kritisch sieht der LRH, dass trotzdem noch BZ-Mittel für die Volksschulsanierung (430.000 Euro) ausbezahlt wurden. Aus den vorliegenden Akten ist kein Grund ersichtlich, der die Auszahlung zum damaligen Zeitpunkt erklären würde.

Für den LRH zeigt sich, dass die intensive Prüfungstätigkeit über viele Jahre kaum zu Verbesserungen in der Gemeindeverwaltung führte. Die Wirkungen der aufsichtsbehördlichen Prüfungen waren insgesamt gering (Berichtspunkte 4 bis 6).

(3) Obwohl die Gemeinde auf Prüfungsberichte nicht reagierte, setzte die Landespolitik keine finanziellen Sanktionen

In der Landespolitik waren die in den Prüfungsberichten angeführten Mängel in St. Wolfgang spätestens ab dem Jahr 2010 bekannt. Schlussendlich wurden aber alle in Aussicht gestellten Mittel ausbezahlt, obwohl die Richtlinien zur Gewährung von BZ-Mitteln in derartigen Fällen die Möglichkeit vorsehen, bereits in Aussicht gestellte bzw. zugesagte BZ-Mittel zu kürzen oder zur Gänze zu streichen (Berichtspunkt 7).

(4) Mängel in St. Wolfgang mit vorhandenen Aufsichtsinstrumenten nicht zu beheben

Aufsichtsinstrumente zur Wiederherstellung des gesetzmäßigen Zustandes, wie Ersatzvornahmen oder die Auflösung des Gemeinderates, wurden gegenüber der Marktgemeinde nicht eingesetzt. Diese haben sich in der Vergangenheit generell als schwer anwendbar erwiesen.

Auch wenn der LRH die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden unterstützt, hält er wirksame Aufsichtsinstrumente für notwendig. Derzeit verfügt die Aufsichtsbehörde in Oberösterreich im Vergleich zu anderen Bundesländern lediglich über das Mindestmaß an Aufsichtsinstrumenten. Aus Sicht des LRH ist es aber erforderlich, über rasch einsetzbare Aufsichtsinstrumente zu verfügen, um bei Fehlentwicklungen frühzeitig eingreifen zu können. Im Fall St. Wolfgang wäre beispielsweise die Möglichkeit der Einberufung von Kollegialorganen hilfreich gewesen, um die jahrelang andauernde Untätigkeit des Prüfungsausschusses zu beenden. Auch Ordnungsstrafen bis hin zum Amtsverlust für den Bürgermeister hätten die Optionen der Aufsichtsbehörde erhöht. Gleiches gilt für das Instrument der Ersatzvornahme, wenn die gesetzlichen Anforderungen für deren Einsatz weniger hoch gewesen wären.

Der LRH empfiehlt daher dem Land OÖ, das Spektrum möglicher Aufsichtsinstrumente unter Berücksichtigung der Regelungen in den anderen Bundesländern kritisch zu analysieren. Bei

der Ausgestaltung sollte darauf geachtet werden, dass die Aufsichtsinstrumente praktikabel einsetzbar sind (Berichtspunkte 8 bis 12; VERBESSERUNGSVORSCHLAG I und II).

(5) Disziplinaranzeige durch Aufsichtsbehörde hätte die Gemeinde zum Handeln gezwungen

Das Land OÖ erstattete im April 2016 gegen den ehemaligen Amtsleiter sowie den ehemaligen Sachbearbeiter in der Bauverwaltung eine Disziplinaranzeige wegen behaupteter Dienstpflichtverletzungen. Der LRH kritisiert, dass nicht schon früher eine Disziplinaranzeige gegen leitende Bedienstete der Marktgemeinde eingebracht wurde. Die Aufsichtsbehörde hätte in Kenntnis der vielfältigen Versäumnisse (z. B. lückenhafte Führung der Personalakten, finanzieller Schaden durch mangelhafte Abwicklung von Bauprojekten, unzureichende Amtsorganisation) in der Gemeindeverwaltung, die sich über viele Jahre erstreckten, auch schon zu einem früheren Zeitpunkt von sich aus tätig werden können (Berichtspunkt 14):

Unabhängig von allfälligen disziplinarrechtlichen Anzeigemöglichkeiten hält der LRH fest, dass zu keinem Zeitpunkt eine Strafanzeige gegen einen Mandatar bzw. Gemeindebediensteten bei der zuständigen Staatsanwaltschaft eingebracht wurde. Ob dafür eine Verpflichtung bestand, werden die Gerichte zu beurteilen haben (Berichtspunkt 15).

(6) Gemeinde ignorierte wesentliche Landesvorgaben – trotzdem alle Mittel ausbezahlt

Die Überprüfung der Bauvorhaben zeigt, dass die Marktgemeinde mehrfach gegen gesetzliche Bestimmungen (Oö. Gemeindeordnung, Oö. Bauordnung) und Landesvorgaben (z. B. Kostendämpfungsverfahren, Richtlinien für die Gewährung von BZ-Mitteln) verstoßen hat. Als besonders problematisch sieht der LRH das Vorhaben Amtsgebäude an. Dabei wurde

- das Musikprobelokal fast doppelt so groß ausgeführt wie im Normprogramm des Landes vorgesehen,
- für die großzügigen Veranstaltungsräumlichkeiten keine Bedarfsprüfung vorgenommen und
- das Projekt ohne aufsichtsbehördliche Genehmigung gemäß § 86 Oö. GemO 1990 umgesetzt.

Obwohl die angeführten Verstöße dem Land OÖ bekannt waren, wurden sämtliche zugesagten Landesförderungen und BZ-Mittel auch ausbezahlt. Es liegt in diesem Fall der Schluss nahe, dass die Zusagen der zuständigen Mitglieder der Oö. Landesregierung höhere Bedeutung hatten als die Einhaltung der Gemeindeordnung bzw. der landesinternen Richtlinien durch die Marktgemeinde. Eine besondere Rolle spielt dabei auch die Tatsache, dass im Gegensatz zu den meisten anderen Gemeindeprojekten das Land OÖ im Zuge der Landesausstellung 2008 eine direkte begleitende Kontrolle durchführte und deshalb rasch über die Alleingänge der Gemeinde informiert war. Der LRH fordert in diesem Zusammenhang von der Oö. Landesregierung die Einhaltung jener Richtlinien ein, die diese selbst beschlossen hat.

Die aufsichtsbehördliche Genehmigung des Vorhabens erfolgte mehr als vier Jahre nach Baubeginn. Der LRH hält die nachträgliche Genehmigung von Bauvorhaben durch die Gemeindeaufsicht generell für nicht zielführend, weil der Zweck der Genehmigung darin liegt, die Gemeinde vor großen finanziellen Wagnissen zu schützen.

Der LRH empfiehlt der Oö. Landesregierung eine Regierungsvorlage einzubringen, welche die Oö. Gemeindeordnung dahingehend präzisiert, dass eine aufsichtsbehördliche Genehmigung für Bauvorhaben ausschließlich vor Baubeginn erteilt werden darf. Eine Nichtbeachtung dieser Bestimmung soll jedenfalls die Streichung von BZ-Mitteln und Landesförderungen zur Folge haben (Berichtspunkte 17 bis 22; VERBESSERUNGSVORSCHLAG IV).

TEIL B: System der Gemeindeaufsicht hinsichtlich Streichungen und Änderungen in Prüfungsberichten

(7) Qualitätssicherung notwendig; nicht nachvollziehbare Änderungen problematisch

Der in der IKD festgelegte Prozess für Gebarungsprüfungen sieht nach Fertigstellung des ersten Berichtsentwurfes durch die Prüfer mehrere qualitätssichernde Maßnahmen vor, die zu Veränderungen in den Berichten führen können. Dazu hält der LRH fest, dass inhaltlich nachvollziehbare Änderungen oder Streichungen im Rahmen der Erstellung von Prüfungsberichten nicht negativ zu bewerten sind, sondern einen wesentlichen Beitrag zu einer fachlich fundierten Qualitätssicherung darstellen. Dies stellt eine erhöhte bzw. auch standardisierte Berichtsqualität sicher. Auch hält er Streichungen oder Änderungen auf Basis von belegbaren Argumenten und Fakten im Rahmen der Schlussbesprechung mit der geprüften Stelle für sinnvoll. Als problematisch sieht er allerdings generell jene Streichungen bzw. Änderungen an, die aus inhaltlicher Sicht nicht nachvollziehbar sind. Werden dadurch gleiche Sachverhalte in verschiedenen Prüfungen unterschiedlich bewertet, führt dies zu einer Ungleichbehandlung der Gemeinden durch die Aufsichtsbehörde.

Ergänzend empfiehlt der LRH aus Transparenzgründen, es den Gemeinden zu ermöglichen, eine Stellungnahme zu einzelnen Punkten direkt im Prüfungsbericht abzugeben. Eine klare Trennung von Sachverhalt und Bewertung würde darüber hinaus nach Ansicht des LRH für mehr Übersichtlichkeit und Klarheit in der Berichtsgestaltung sorgen und überdies die Qualitätssicherung erleichtern (Berichtspunkt 31; VERBESSERUNGSVORSCHLAG V).

(8) Bei Streichungen kein einheitliches Muster erkennbar

Auf Basis eines risikoorientierten Auswahlverfahrens analysierte der LRH relevante Streichungen und Änderungen in den Prüfungsberichten über die Gemeinden Freistadt (2014), St. Wolfgang (2015), Kefermarkt (2014), Pichl bei Wels (2009), Grein (2015), Hohenzell (2016) und Bad Kreuzen (2005). Insgesamt ist festzuhalten, dass der LRH keine für alle Fälle gültige Aussage zur Veränderungs- und Streichungssystematik in den Berichten treffen kann. In Einzelfällen kommt er zum Schluss, dass die Streichungen aufgrund unterschiedlicher Faktoren problematisch sind. Der LRH hält aber fest, dass die Änderungen bzw. Streichungen im Prüfungsbericht Freistadt weit gravierender waren als in allen anderen Prüfungsberichten (Berichtspunkte 33 und 34).

(9) Freistadt: Viele Berichtsteile wurden erst nach der Schlussbesprechung gestrichen

Insgesamt lagen dem LRH im Fall der Prüfung der Stadt Freistadt neun Berichtsversionen vor, wobei nur drei veraktet waren. Die meisten Änderungen, die vor der Schlussbesprechung durchgeführt wurden, waren größtenteils der Qualitätssicherung geschuldet und daher für den LRH nachvollziehbar. Aber auch nach der Schlussbesprechung wurden Sätze, Absätze oder ganze Kapitel gestrichen. Problematisch sieht der LRH in diesem Zusammenhang, dass die IKD diese Änderungen bzw. Streichungen, vielfach auf den nicht gerechtfertigten Widerspruch der Stadtgemeinde durchführte, ohne deren Argumente weiter zu prüfen. Teilweise hatte die Stadtgemeinde Erhebungsfehler der Prüfer aufgezeigt. Zusammenfassend kommt der LRH aber zum Schluss, dass viele Änderungen bzw. Streichungen sowohl in ihrer Quantität als auch Qualität (z. B. Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Grundverkäufen) grundsätzlich nicht nachvollziehbar waren.

Der LRH kritisiert, dass die IKD das für die Gemeindeaufsicht zuständige Mitglied der Oö. Landesregierung über den Umfang der nach der Schlussbesprechung erfolgten Streichungen nur unzureichend informiert hat. Er vermisst überdies eine Überprüfung der adaptierten Berichtsversion durch das für die Gemeindeaufsicht zuständige Mitglied der Oö. Landesregierung vor der Berichtsversendung (Berichtspunkte 35 bis 80).

(10) In anderen Prüfungsberichten die meisten Streichungen plausibel

In den weiteren im Detail analysierten Prüfungsberichten stellte der LRH fest, dass Streichungen und Änderungen im Rahmen der Qualitätssicherung erfolgten. Diese erreichten auch bei weitem nicht die Intensität wie beim Prüfungsbericht Freistadt. In unterschiedlichem Ausmaß wurden Straffungen vorgenommen, Kritik relativiert, Redundanzen beseitigt, aber auch einzelne Berichtspassagen und Feststellungen bzw. Empfehlungen gestrichen. Einige dieser Änderungen sind für den LRH nicht oder nur zum Teil nachvollziehbar. In einem Fall hat die IKD in Absprache mit einem nicht zuständigen Mitglied der Oö. Landesregierung noch während der laufenden Prüfung entschieden, einen für die Bewertung der Haushalts- und Finanzanalyse relevanten Teil (Verlust aus einem Zinsoptimierungsgeschäft) nicht in den Bericht aufzunehmen (Berichtspunkte 81 bis 109).

(11) Die Empfehlungen des LRH an die geprüfte(n) Stelle(n) sind unter Berichtspunkt 110 zusammengefasst."

(12) Zusammengefasst gab der LRH folgende Empfehlungen ab:

- I. Das Land OÖ sollte das Spektrum möglicher Aufsichtsinstrumente unter Berücksichtigung der Regelungen in den anderen Bundesländern kritisch analysieren. Darauf aufbauend sollte die Oö. Landesregierung eine Regierungsvorlage einbringen, welche die Adaptierung und Erweiterung der Aufsichtsinstrumente in einen rechtlichen Rahmen gießt (Berichtspunkt 12, Umsetzung ab sofort).
- II. Die Oö. Landesregierung sollte eine Regierungsvorlage einbringen, in der die Ersatzvornahme als wirksameres Aufsichtsinstrument neu geregelt wird (Berichtspunkt 9, Umsetzung ab sofort).
- 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).
- 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).
- 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).

Als Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge im Sinn des § 9 Abs. 2 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 wurden vom Kontrollausschuss festgelegt:

1. Das Land OÖ sollte das Spektrum möglicher Aufsichtsinstrumente unter Berücksichtigung der Regelungen in den anderen Bundesländern kritisch analysieren. Darauf aufbauend sollte die Oö. Landesregierung eine Regierungsvorlage einbringen, welche die Adaptierung und Erweiterung der Aufsichtsinstrumente in einen rechtlichen Rahmen gießt (Berichtspunkt 12, Umsetzung ab sofort).
2. Die Oö. Landesregierung sollte eine Regierungsvorlage einbringen, in der die Ersatzvornahme als wirksameres Aufsichtsinstrument neu geregelt wird (Berichtspunkt 9, Umsetzung ab sofort).
3. Wie auch in anderen Bundesländern (zB 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 (zB Erledigungsfrist, Informationspflichten) für die Erledigung von Aufsichtsbeschwerden zu definieren (Berichtspunkt 13, Umsetzung ab sofort).
4. 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).
5. 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).

Die Frist zur Vorlage des Ergebnisses der Folgeprüfung nach § 9 Abs. 2 Oö. Landesrechnungshofgesetz 2013 wurde vom Kontrollausschuss mit 18 Monaten festgelegt, wobei der Kontrollausschuss einstimmig davon ausgeht, dass die Empfehlungen auch dann als erfüllt gelten, wenn die vom Landesrechnungshof empfohlenen Weiterentwicklungen zum Zeitpunkt der Folgeprüfung im Ergebnis vorliegen, unabhängig davon, von wo die Initiative dazu gekommen ist, also zB allenfalls notwendige Gesetzesänderungen aus einem (Unter)Ausschuss des Oö. Landtags stammen und nicht auf eine Regierungsvorlage zurückgehen.

Angemerkt wird auch, dass jedenfalls die in den Empfehlungen zum Ausdruck kommenden Änderungen in der Oö. Gemeindeordnung 1990 grundsätzlich auch in den oö. Stadtrechten vorgenommen bzw. deren Spiegelung dort jedenfalls geprüft werden müssten.

Der Kontrollausschuss beantragt, der Oö. Landtag möge beschließen:

- 1. Der Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Sonderprüfung "System der Gemeindeaufsicht" sowie die Festlegungen des Kontrollausschusses werden zur Kenntnis genommen.**
- 2. Dem Oö. Landesrechnungshof wird für seinen Bericht gedankt.**
- 3. Die Oö. Landesregierung wird aufgefordert, bis zur Folgeprüfung die Umsetzung der vom Kontrollausschuss festgelegten Empfehlungen zu veranlassen.**

Linz, am 15. Februar 2018

Ing. Mahr
1. Obmann-Stv.

Wall
Berichterstattein