

STEIERMÄRKISCHER LANDTAG
LANDESRECHNUNGSHOF



BERICHT

LRH 17 A 1 - 1998/9

**"Stichprobenweise Prüfung der Rechtsabteilung 7
im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht
bzw. der Handhabung von Aufsichtsbeschwerden durch das Amt
der Landesregierung anhand ausgewählter Beispiele"**

Mit dem Beschluß Nr. 890 vom 20. Oktober 1998 hat der Steiermärkische Landtag den Landesrechnungshof aufgefordert die Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht bzw. die Handhabung von Aufsichtsbeschwerden durch das Amt der Landesregierung anhand ausgewählter Beispiele zu überprüfen und dem Landtag darüber zu berichten.

Die Kontrollkompetenzen des Steiermärkischen Landesrechnungshofes sind im zweiten und dritten Abschnitt des Landesrechnungshof-Verfassungsgesetzes (LRH-VG) vom 29. Juni 1982, LGBl.Nr. 59/82 i.d.g.F. geregelt.

Für die gegenständliche Prüfung ist § 2 LRH-VG grundlegend, wonach dem Landesrechnungshof die Kontrolle der Gebarung des Landes obliegt. Das Verhalten (Handeln und Unterlassen) von Landesorganen bei der Erfüllung von Aufgaben des selbständigen Wirkungsbereiches zählt zur Gebarung des Landes und unterliegen die mit deren Vollzug betrauten Dienststellen des Landes der Kontrolle durch den Landesrechnungshof.

Ähnlich wie im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landesrechnungshof daher zuständig zu prüfen, ob die pflichtgemäße Vorsorge des Landes für die Organisation und Funktionsfähigkeit bei der Ausübung des Aufsichtsrechtes über die Gemeinden, den Anforderungen an eine ordnungsgemäße, rechtmäßige und effiziente Gebarung entspricht.

Zu untersuchen war daher hinsichtlich der Organisationsverantwortung, ob das Land seiner Organisationspflicht in rechtmäßiger, wirtschaftlicher und zweckentsprechender Weise nachkommt, hinsichtlich der Funktionsverantwortung, ob das Land seine Mittel der Organisations- und Diensthoheit sowie der fachlichen Weisungsbefugnis in rechtmäßiger und effizienter Weise dazu einsetzt, eine gehörige Aufgabenerfüllung im Bereich des Aufsichtsrechtes über die Gemeinden sicherzustellen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß die österreichische Rechtsordnung, gestützt auf Art. 118 und 119 B-VG der Gebietskörperschaft „Gemeinde“ ein möglichst hohes Ausmaß an Selbständigkeit und Eigenverantwortung zuordnet.

Daraus ergibt sich, daß die Gemeinde einen verfassungsgesetzlichen Anspruch darauf hat, daß die Aufsichtsbehörde bei der Ausübung des Aufsichtsrechtes auf die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde bedacht nimmt und nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur das jeweils gelindeste Aufsichtsmittel anwendet um den gesetzmäßigen Zustand herzustellen.

Wie die Gemeindeaufsichtsbehörden bei der Handhabung der Aufsichtsmittel vorzugehen haben, wird im B-VG nicht näher geregelt.

Teilweise regelt dies für das Bundesland Steiermark die Steiermärkische Gemeindeordnung.

Den Intentionen des Landtagsbeschlusses vom 20. Oktober 1998 folgend, geht der Landesrechnungshof bei seiner Beurteilung der Tätigkeit der Gemeindeaufsicht auf die Handhabung des Aufsichtsmittels der „Vorstellung“ gemäß § 94 der Steiermärkischen Gemeindeordnung nicht näher ein.

Es war vielmehr zu beurteilen, wie die sogenannten Aufsichtsbeschwerden behandelt werden. Wie aus der Bestimmung des Art. 18, Abs.1 B-VG, kann auch aus den Bestimmungen für das Gemeindeaufsichtsrecht ein subjektives Recht auf Einschreiten der Aufsichtsbehörde zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Gemeindeselbstverwaltung nicht abgeleitet werden.

Das Aufsichtsrecht begründet mit Ausnahme der Vorstellung lediglich Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinde und der Aufsichtsbehörde. Alle Gemeindeorganisationsgesetze bestimmen, daß auf die Ausübung des Aufsichtsrechtes niemandem ein Rechtsanspruch zusteht.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofes hat - mit Ausnahme der Vorstellung - niemand ein Recht auf Ausübung der Gemeindeaufsicht, es besteht weder Anspruch auf die Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde, noch auf eine Entscheidung in der Sache selbst.

Es steht jedermann frei, eine Aufsichtsbeschwerde einzubringen, doch hat diese lediglich den Rechtscharakter einer Anregung ohne Anspruch auf Entscheidung.

Eine Mitteilung der Aufsichtsbehörde an den Beschwerdeführer, daß sie keinen Anlaß findet von ihrem Aufsichtsrecht Gebrauch zu machen, ist kein Bescheid und daher auch nicht bekämpfbar. Bei den Verhandlungen zur Novellierung der Gemeindeordnung wurde von einer Landtagsfraktion die Forderung aufgestellt, das Instrument der Aufsichtsbeschwerde in der Gemeindeordnung zu verankern und bestimmten Verfahrensregeln zu unterwerfen.

Diesem Versuch stand letztlich das geltende Bundesverfassungsrecht entgegen.

Im Regelfall wird daher die Gemeindeaufsichtsbehörde weiterhin so vorgehen, daß, wenn etwa im Zuge einer aufsichtsbehördlichen Prüfung ein rechtswidriges Vorgehen eines Gemeindeorganes festgestellt wird, diese Tatsache von der Aufsichtsbehörde der Gemeinde mitgeteilt wird mit der Aufforderung, künftig entsprechend der tatsächlichen Rechtslage vorzugehen bzw. entsprechende Beschlüsse nachzuholen.

Wird beispielsweise festgestellt, daß der Bürgermeister als ein Organ der Gemeinde seinen Wirkungskreis gemäß § 45 Gemeindeordnung überschritten hat und für seine Entscheidung bzw. Verfügung z.B. der Gemeindevorstand oder der Gemeinderat zuständig gewesen wäre, so besteht die Möglichkeit durch nachfolgenden Beschluß des zuständigen Organes das Fehlverhalten des Bürgermeisters formal zu sanieren.

Theoretisch könnte als Folge einer Aufsichtsbeschwerde und eines daran anschließenden Verfahrens die Aufsichtsbehörde gemäß § 102 Gemeindeordnung auch auf Amtsverlust des Bürgermeisters und der übrigen Mitglieder des Gemeindevorstandes erkennen bzw. gemäß § 103 der Gemeindeordnung die Auflösung des Gemeinderates verfügen.

Im Bereich der Steiermärkischen Landesverwaltung wird die Ausübung des Aufsichtsrechtes im Falle von Aufsichtsbeschwerden von der Rechtsabteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung wahrgenommen.

Die Entwicklung der Aufgaben und des Personalstandes der Rechtsabteilung 7 stellt sich wie folgt dar:

- Nach den verfügbaren Aufzeichnungen hatte die Rechtsabteilung 7 im Jahr 1959 einen Personalstand von **33 Dienstposten**.
- Mit Stand Jänner 1999 weist der Dienstpostenplan 37 Personen für die Rechtsabteilung 7 aus, wovon 2 Personen lediglich dienstzugeteilt sind und 1 geschützter Arbeitsplatz in der Entlohnungsgruppe „b“ vorhanden ist. Von diesen ausgewiesenen 37 Personen sind 4 teilzeitbeschäftigt mit 75 %, d.h., daß 36 Personen als vollbeschäftigt angesehen werden können. 2 Mitarbeiter befinden sich derzeit auf Karenzurlaub. Tatsächlich stehen für die Bewältigung der Aufgaben somit **34 Personen** zur Verfügung.
- Seit dem Jahr 1959 hat sich die Aufgabenstellung der Rechtsabteilung 7 zum Teil erheblich gewandelt, und durch neue Vollzugsaufgaben aufgrund der sich ständig vermehrenden Gesetzesflut wesentlich erhöht.

Neue Aufgaben ergaben sich durch:

- Einführung von Bürgermeisterpensionen
- Einführung des Stmk. Volksrechtegesetzes
- Steiermärkisches Vergabegesetz
- Schaffung von **gesetzlichen** Gemeindeverbänden, wie Sozialhilfeverbände, Abfallwirtschaftsverbände.
- Gemeindeverbandsorganisationsgesetze mit der Möglichkeit zur Bildung **freiwilliger** Gemeindeverbände (17 neue Verbände wurden gegründet).

Hier hat die Rechtsabteilung 7 die rechtliche und organisatorische sowie finanzielle Aufsicht wahrzunehmen.

Am Abgabensektor sind als neue Materien die Fremdenverkehrsabgabe auf Zweitwohnungen, Aufschließungsbeiträge gemäß § 6a der Stmk. Bauordnung, das Parkgebührengesetz sowie die Kommunalabgabe hinzugekommen. Die Folge sind insbesondere zahlreiche Vorstellungsverfahren.

Im Bereich des Haushaltskassen- und Rechnungswesens der Gemeinden sind als weitere Aufgabenstellungen die Beratung der Gemeinden bei neuen, in den letzten Jahren „modern“ ge-

wordenen Finanzierungsinstrumenten (z.B. Leasing) dazugekommen. Neueste Aufgabenbereiche sind die Vorbereitungen zur Einhaltung der Maastrichtkriterien sowie die Überwachung und Einhaltung des Stabilitätspaktes sowie die Umstellung auf den Euro.

Neu war im Betrachtungszeitraum der Aufbau der elektronischen Datenverarbeitung nicht nur in der Abteilung selbst, sondern auch in den steirischen Gemeinden. Eine eigene EDV-Beratungsstelle wurde eingerichtet.

Im Jahre 1959 waren S 53 Mio. an Bedarfszuweisungsmitteln zu verwalten, zuzuteilen und zu überprüfen. Heute sind es S 1,3 Mrd.

Zur Verwaltung der Bedarfszuweisungsmittel sind hinzugekommen:

Die Abwicklung der Förderungen nach dem SKAFF für die mobilen Dienste nach dem Sozialhilfegesetz; der Steirische Umweltlandesfonds mit der Förderung von Solaranlagen, seit neuem auch Förderung von modernen Holzheizungsanlagen und anderes mehr. Ein neuer Aufgabenbereich - zumindest durch Grundsatzbeschlüsse der Landesregierung abgedeckt - betrifft die Förderung von Holzbauten.

Durch die Zunahme von Bürgerlisten, Alternativgruppen sowie die zunehmende Demokratisierung der Verwaltungsabläufe ist

die Anzahl der Aufsichtsbeschwerden, Petitionen, Anfragen und dgl. wesentlich gestiegen.

Weiters mußte in den letzten Jahren die allgemeine Beratungstätigkeit der Gemeinden ausgebaut werden, da für die Vielzahl der kleineren und mittleren Gemeinden die ständige Erweiterung ihrer Aufgabenbereiche ohne Beratung nicht mehr möglich erscheint. Die Beratung ist hier zu einem wesentlichen Element der Aufsicht über die Gemeinden geworden.

Durch das Volksrechtegesetz nimmt die Anzahl von Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Volksbegehren auf Gemeindeebene, aber auch auf Landes- und Bundesebene ständig zu.

Der Landesrechnungshof sieht sich veranlaßt, das große Engagement des Vorstandes und sämtlicher Bediensteter der Abteilung zur Bewältigung eines äußerst umfangreichen Aufgabengebietes positiv hervorzuheben.

Aufsichtsbeschwerden werden bei der Rechtsabteilung 7 im Aktenplanabschnitt 501 protokolliert. Daneben finden sich im APLA 454 unter dem Titel „Gemeindeordnung“ Anfragen, die zwar nicht in Form einer Aufsichtsbeschwerde eingebracht werden, vom Inhalt und der Form ihrer Erledigung durch die Rechtsabteilung 7 aber einer solchen gleichen und einen vergleichbaren Arbeitsaufwand auslösen.

Im APLA 543 werden unter dem Titel „Rechtsauskünfte“ ähnliche Vorgänge protokolliert.

Der Landesrechnungshof hat sich bei seiner Prüfung auf die Akten der Jahre 1995 bis einschließlich 1998 beschränkt.

In diesem Zeitraum sind rund

- 340 Aufsichtsbeschwerden
- 450 Anfragen (Gemeindeordnung) und
- 120 Anfragen (Rechtsauskunft)

angefallen.

Stichprobenweise wurde in **rund 200 Akten** Einsicht genommen.

Festzuhalten ist, daß ein geringer Teil der eingebrachten Beschwerden fachliche Angelegenheiten anderer Rechts- oder

Fachabteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung betrifft.

Vornehmlich finden sich hier in die Zuständigkeit der Rechtsabteilung 3 fallende Bauangelegenheiten. Zugleich mit der Verständigung an die Antragsteller werden diese Vorgänge an die zuständigen Dienststellen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung abgetreten.

Beschwerden und Anfragen werden von Privatpersonen oder einzelnen Funktionären, Gruppen (Gemeinderatsfraktionen) oder Gemeinden eingebracht. Die stichprobenweise Überprüfung durch den Landesrechnungshof hat ergeben, daß der Einschreiter schriftlich vom Einlangen seines Antrages verständigt wird und ihm die folgenden Verfahrensschritte mitgeteilt werden:

Die Beschwerden werden entweder der zuständigen Bezirkshauptmannschaft zur Erhebung des Sachverhaltes übermittelt oder es wird die Gemeinde direkt zur Stellungnahme aufgefordert. In einzelnen Fällen wird von den Referenten der Rechtsabteilung 7 der Sachverhalt ergänzend vorort erhoben und im Gesprächsweg mit allen Betroffenen versucht, als neutrale „Schlichtungsstelle“ zu fungieren.

Nach Vorliegen der erforderlichen Stellungnahmen und Unterlagen wird ein entsprechendes Antwortschreiben mit Darlegung der Sach- und Rechtslage aus der Sicht der Aufsichtsbehörde

an den Beschwerdeführer und an die betroffene Gemeinde entfertigt.

Unter Hinweis auf den stichprobenartigen Charakter der Prüfung ist festzuhalten, daß bei den eingesehenen Fällen die Erledigung der Beschwerde innerhalb eines, je nach Art und Umfang der Beschwerde vertretbaren Zeitraumes erfolgt.

Festzuhalten ist ferner, daß sich keine Anhaltspunkte dafür gefunden haben, daß die Behandlung der eingesehenen Aufsichtsbeschwerden nicht mit der erforderlichen Sorgfalt und Objektivität gegenüber allen Betroffenen erfolgt.

Ein nicht unerheblicher Teil der Beschwerden und Anfragen betrifft Fälle aus dem Bereich der Auftragsvergaben durch die Gemeinden.

Generell fällt auf, daß bei den Gemeinden in ihrer Eigenschaft als öffentliche Auftraggeber große Unsicherheit hinsichtlich der für sie geltenden Vorschriften besteht.

In diesem Zusammenhang wird vom Landesrechnungshof empfohlen, auch die Referenten der Rechtsabteilung 7 intensiver mit dem Steiermärkischen Vergabegesetz 1998 und den bezugnehmenden ÖNORMEN zu befassen.

Als konkretes Beispiel für die Notwendigkeit einer entsprechenden Schulung sei die offensichtlich weitgehend unbekann-

te Bestimmung des § 12 Abs.5 Stmk. Vergabegesetz angeführt. Demnach gilt das Stmk. Vergabegesetz für Bauaufträge im Sinne des Anhanges II und in Verbindung mit solchen Aufträgen vergebenen Dienstleistungsaufträgen auch dann, wenn diese Aufträge von anderen als von öffentlichen Auftraggebern vergeben, aber von öffentlichen Auftraggebern zu mehr als 50 % finanziert oder direkt gefördert werden.

Diese Bestimmung trifft insbesondere auf die zunehmend in Anspruch genommenen Formen von Leasing-Finanzierungen und Beauftragungen privater Unternehmungen im öffentlichen Baubereich zu.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die steirischen Gemeinden auf die Notwendigkeit der Einhaltung des Stmk. Vergabegesetzes hinzuweisen.

Frau Landeshauptmann Waltraud Klasnic und Herr Erster Landeshauptmannstellvertreter Univ.-Prof. DDr. Peter Schachner-Blazizek haben folgende gleichlautende Stellungnahme abgegeben:

„Grundsätzlich ist den Ausführungen des Landesrechnungshofes in seinem Bericht, LRH 17 A 1 - 1998/4, betreffend „Stichprobenweise Prüfung der Rechtsabteilung 7 im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht bzw. der Handhabung von Aufsichtsbeschwerden durch das Amt der

Landesregierung anhand ausgewählter Beispiele“ nichts hinzuzufügen.

Zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofes betreffend das Stmk. Vergabegesetz 1998 darf festgestellt werden, daß die Referenten der Rechtsabteilung 7 immer wieder mit den Rechtsfragen dieses Gesetzes einschließlich der Ö-Normen befaßt werden. Die Anregung wird insofern intensiviert aufgegriffen werden, als die von der Gemeindeabteilung alljährlich zweimal veranstaltete Tagung mit den Gemeindeprüfungsreferenten der Bezirkshauptmannschaften und den Referenten der Gemeindeabteilung genutzt werden wird, eine nochmalige intensive Schulung für das Herbstprogramm vorzusehen.

Die steirischen Gemeinden wurden und werden auch in Zukunft selbstverständlich auch im Erlaßwege immer wieder auf die Einhaltung des Stmk. Vergabegesetzes hingewiesen“.

Graz, am 15. September 1999

Der Landesrechnungshofdirektorstellvertreter:

(Dr. Leikauf)