

# Wie viel Aufsicht (v)ertragen Österreichs Kommunen?

*Dr. Martin Huber*

Ab 1. Jänner 2011 gelten für die Kontrolle der Österreichischen Städte und Gemeinden durch den Rechnungshof neue verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen. Die Neuordnung dieser Kontrollbefugnis baut ein beachtliches rechtspolitisches Spannungsfeld auf: zwischen den Grundprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung, der Zielsetzung der internen Gebarungskontrolle, den klassischen Aufgaben der Gemeindeaufsicht und der neuen Rolle des Rechnungshofes bzw. der Landesrechnungshöfe.

## 1. Einleitend

Im kommenden Jahr 2012 steht den Österreichischen Gemeinden ein besonderer Geburtstag bevor: am 12. Juli 1962 hat der Nationalrat den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über die Neuregelung der Grundsätze des Gemeinderechts einstimmig zum Beschluss erhoben und damit ein im Jahr 1925 den Gemeinden gegebenes Verfassungsversprechen eingelöst. „Durch diese Tat hat sich die Republik Österreich ganz entschieden und mit weitem Abstand an die Spitze all jener europäischen Länder gesetzt, die um die Entwicklung einer modernen rechtsstaatlichen Ordnung auf dem uralten Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung bemüht sind“ urteilte Henry Cravatte, damaliger Präsident des Rates der Gemeinden Europas über die historische Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers<sup>[1]</sup>.

In der Bilanz der vergangenen 50 Jahre scheinen manche Fortschritte, aber auch Rückschläge bei der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auf. Die Neuordnung der Rechnungshofkontrolle durch die Neufassung des Art 127a und 127c B-VG idF der B-VG Novelle I 98/2010 stellt dabei den schwerwiegendsten Einschnitt für die Gemeindeautonomie in Österreich dar.

## 2. Neue verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

### 2.1 Bundesrechnungshof

Mit 1.1.2011 wurde die bisherige Zuständigkeitsgrenze von 20.000 Einwohnern auf 10.000 Einwohner gesenkt (Art 127a B-VG idF BGBl I 98/2010); eine konkrete Begründung für diese Senkung ist den Erläuternden Bemerkungen zur B-VG Novelle nicht zu entnehmen. Der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof unterliegt somit die Gebarung der Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern sowie die Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen einer Gemeinde oder von Personen (Personengemeinschaften) verwaltet werden, die hiezu von Organen einer Gemeinde bestellt sind. Unverändert geblieben ist, dass sich die Überprüfung auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken hat. Weiters obliegt ihm die Gebarung von Unternehmungen, an denen eine Gemeinde mit mindestens 10 000 Einwohnern allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die die Gemeinde allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt. Hinsichtlich der Prüfständigkeit bei einer tatsächlichen Beherrschung gilt Art 126b Abs. 2 B-VG sinngemäß. Die Zuständigkeit des Rechnungshofes erstreckt sich auch auf Unternehmungen jeder weiteren Stufe, bei denen die Voraussetzungen gemäß diesem Absatz vorliegen. Auf 10.000 Einwohner

---

<sup>[1]</sup> Henry Cravatte, Österreichische Gemeinderundschau, Folge 1, März 1963, 3 f.

gesenkt wurde auch die Gebarungsprüfung öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Mitteln einer Gemeinde. Verfassungsgesetzlich eingeschränkt wurde die Heranziehung des Rechnungshofes als Hilfsorgan der zuständigen Landesregierung - in jedem Jahr dürfen zukünftig nur zwei derartige Ersuchen je Bundesland gestellt werden. Solche Ersuchen sind nur hinsichtlich jener Gemeinden zulässig, die im Vergleich mit anderen Gemeinden über eine auffällige Entwicklung bei Schulden oder Haftungen verfügen. Neu eingefügt wurde das Recht der Landtage, die Gebarung bestimmter Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern zu überprüfen. Auch hier dürfen in jedem Jahr nur zwei derartige Anträge und unter der Voraussetzung gestellt werden, dass diese Gemeinden im Vergleich mit anderen Gemeinden über eine auffällige Entwicklung bei Schulden oder Haftungen verfügen. Die für die Überprüfung der Gebarung der Gemeinden geltenden Bestimmungen sind bei der Überprüfung der Gebarung der Gemeindeverbände sinngemäß anzuwenden, auf die im ursprünglichen Antrag<sup>[2]</sup> vorgesehene ausdrückliche Begrenzung mit der Gesamtzahl der Einwohner der verbandsangehörigen Gemeinden wurde verzichtet.<sup>[3]</sup>

## 2.2 Landesrechnungshöfe

Auf Grund der Rechtslage bis zum 31.12.2010 haben die Landes(verfassungs)gesetzgeber, die für ihren Bereich dem „Rechnungshof gleichartige“ Einrichtungen geschaffen haben, in unterschiedlichem Umfang von der Ermächtigung Gebrauch gemacht, Sonderprüfungen der Gemeinden im Auftrag der Landesregierung vorzusehen.<sup>[4]</sup> Nunmehr wurde Art 127c dahingehend erweitert, dass die Landesgesetzgeber dem Art.127a Abs.1 bis 6 entsprechende Bestimmungen betreffend Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern sowie dem Art.127a Abs. 7 und 8 entsprechende Bestimmungen betreffend Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern vorsehen können. Abweichend von Art 127a Abs. 9 wurde in Art. 127c Zif. 4 für die sinngemäße Anwendung des Art. 127a Abs. 1 bis 6 eine Gesamtzahl der Einwohner der verbandsangehörigen Gemeinden von weniger als 10.000 und für die sinngemäße Anwendung des Art. 127a Abs.7 und 8 eine Gesamtzahl der Einwohner der verbandsangehörigen Gemeinden von mindestens 10.000 als maßgeblich vorgesehen. Eine nachvollziehbare Begründung, warum – anders als bei den Landesrechnungshöfen - für die Prüfung der Gemeindeverbände durch den Bundesrechnungshof keine (Mindest)Einwohnerzahl festgelegt wurde, fehlt – nur eines von vielen Fragezeichen, die sich auf Grund der neuen Verfassungsrechtslage stellen.

## 3. Spannungsfeld interne Gebarungskontrolle – Gemeindeaufsicht – Rechnungshofkontrolle

Bis Ende 2010 wurde die Gebarungskontrolle der Gemeinden von drei Ebenen<sup>[5]</sup> - teilweise mit sehr ähnlichen oder sogar identischen Zielsetzungen – wahrgenommen. Diese drei Prüfungseinrichtungen haben sich auf Grund einer klaren verfassungsrechtlichen Abgrenzung weder ausgeschlossen<sup>[6]</sup> noch widersprochen: auf der einen Seite die interne Gebarungskontrolle als unverzichtbares Element und charakteristisches Merkmal jedes Selbstverwaltungsträgers; auf der anderen Seite die Gemeindeaufsicht i.S. des Art 119a B-VG, mit der Aufgabe der externen

---

<sup>[2]</sup> Initiativantrag vom 17. Juni 2010, XXIV.GP-Nr 1187/A

<sup>[3]</sup> vgl. Art 127c Zif. 4 B-VG

<sup>[4]</sup> vgl zB § 8 Sbg. Landesrechnungshofgesetz 1993, LGBl 35/1993 idgF

<sup>[5]</sup> Überprüfungs- bzw. Kontrollausschüsse, Kontrollämter in Städten mit eigenem Statut; Aufsichtsbehörde bzw. Bundes- und Landesrechnungshof im Auftrag der Aufsichtsbehörde; Bundesrechnungshof bei Gemeinden über 20.000 Einwohnern

<sup>[6]</sup> Neuhofer, Gemeinderecht, 2. Auflage (1998), 507f. mwN

**Gebarungskontrolle; als dritte Ebene die Rechnungshofkontrolle, vornehmlich für die Gebarung von Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern bzw. als „Auftragnehmer“ der staatlichen Kontrolle.**

**Die ausgewogene Konstruktion, die der Bundesverfassungsgesetzgeber 1962 als Fundament für eine vorbildhafte Selbstverwaltung gewählt hatte, ist aus mehreren Gründen in`s Wanken gekommen:**

- 1. Es entspricht dem Wesen der Selbstverwaltung, dass durch das staatliche Aufsichtsrecht die freie und unter eigener Verantwortung stehende Besorgung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches nicht einem allgemeinen „Leitungsrecht“ sondern einem klar geregelten Kontrollrecht durch exekutive Organe (Landesregierung im Bereich der Landesgemeindefaufsicht, Bundesregierung im Bereich der Gemeindefaufsicht des Bundes) unterworfen ist.**
- 2. Die Gebarungsprüfung bei Gemeinden unter 20.000 EW durch Hilfsorgane der Landtage (Landesrechnungshöfe) bzw. des Nationalrates (Bundesrechnungshof) war bisher nur funktionell im Auftrag der exekutiven Aufsichtsorgane zulässig. Es ist in der hL unbestritten, dass die Tätigkeiten des Rechnungshofes als Hilfsorgan der gesetzgebenden Gewalt nicht der Vollziehung und damit auch nicht der Verwaltung im staatsrechtlichen Sinn zuzuordnen sind.<sup>[7]</sup> Die Kontrollmechanismen gegenüber der staatlichen Verwaltung einerseits und der Gemeindeverwaltung andererseits wurden bewusst verfassungsrechtlich verschieden konstruiert: hier Gemeindefaufsicht durch die Regierung, dort parlamentarische Kontrolle durch Nationalrat und Landtage.**
- 3. Dadurch, dass unmittelbar den Landtagen das Recht eingeräumt wurde – zusätzlich zur staatlichen Aufsicht – Gebarungskontrollen durch Bundes- bzw. Landesrechnungshöfe „anzuordnen“, wird die Trennung zwischen den Aufgaben der staatlichen Aufsicht und jenen der parlamentarischen Kontrolle offenkundig durchbrochen. Die Festlegung auf eine Höchstzahl von zu prüfenden Gemeinden ändert nichts an der verfassungspolitischen Widersprüchlichkeit der Regelung. Auf Grund der geltenden Systematik in der Bundesverfassung kommt den Landtagen vielmehr die Kontrolle der Gemeindefaufsicht – und nicht jene der Gemeinden selbst - zu. Mit der neuen Verfassungsrechtslage und der Kontrollanordnung durch die Landtage wurde die rechtsstaatliche Kontrolle durch eine „politische“ Kontrollebene ergänzt, durch die das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung fundamental unterlaufen wird.**
- 4. Es spricht für sich, dass die zahlenmäßige Eingrenzung der Prüfaufträge nicht aus Achtung vor der kommunalen Selbstverwaltung, sondern mit dem Argument der „Vermeidung der Überlastung des Rechnungshofes“ begründet wurde.**

### **Fazit und Schluss**

**Die fehlende sachliche Rechtfertigung der 10.000 EW „Grenze“, die unklare Kontrollbefugnis bei Gemeindeverbänden, die Umwandlung der aufsichtsbehördlichen Kontrolle in eine Aufsicht im Auftrag der Landtage hinterlässt ebenso offene Fragen wie das Verständnis des Rechnungshofes selbst, der sich neuerdings selbst als „föderatives Bund-Länder-Gemeinde Organ“ sieht.**

---

<sup>[7]</sup> Adamovich/Funk, 2. Auflage, Springer Verlag, Österreichisches Verfassungsrecht, 271

**Mit der neuen Verfassungsrechtslage wurde die kommunale Gebarungsprüfung um eine vierte „Ebene“ (Prüfung im Auftrag der Landtage) ergänzt und der Wirkungsbereich des Rechnungshofes ohne sachliche Begründung auf Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohner erweitert. Auf vehementes Drängen der kommunalen Interessenvertretungen konnte zwar erreicht werden, dass die Prüfung durch den Bundesrechnungshof bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern nur bei Gemeinden zulässig ist, die im Vergleich mit anderen Gemeinden über eine auffällige Entwicklung bei Schulden oder Haftungen verfügen; ein schmerzlicher Rückschlag für die kommunale Selbstverwaltung kurz vor ihrem „runden Geburtstag“ bleibt es allemal. Nimmt man die bestehenden Bestimmungen betr. Gemeindeautonomie und ihre staatliche Aufsicht als Ausgangspunkt, ergibt sich durch die Neuregelung der Rechnungshofkontrolle ein verfassungspolitisch nicht überbrückbarer Widerspruch.**

*Abstract zur Fachtagung „Controlling & Kontrolle“, Wien am 14. Juni 2011*