

LRH / Sonderprüfung / System der Gemeindeaufsicht

Land OÖ als Aufsichtsbehörde im Fall St. Wolfgang zahnlos. Streichungen in Prüfberichten bestätigen Anlass für erweiterte Sonderprüfung

Der Prüfungsauftrag der Oö. Landesregierung umfasst thematisch zwei unterschiedliche Fragestellungen. Der erste Teil betrifft die öffentlich hinlänglich bekannten Missstände in der Marktgemeinde St. Wolfgang; im zweiten Teil beurteilt der LRH Änderungen und Streichungen im Zuge der Berichtsgestaltung der Direktion für Inneres und Kommunales (IKD) in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde.

Bezüglich des Systems der Gemeindeaufsicht im Zusammenhang mit den Vorkommnissen in St. Wolfgang im Salzkammergut zeigt der LRH diverse Mängel auf: trotz vieler aufsichtsbehördlicher Prüfungen verbesserte sich die Gemeindeverwaltung kaum. Auch setzte die Landespolitik trotz der bekannten Probleme keine finanziellen Sanktionen.

Die Prüfung des Systems der Gemeindeaufsicht hinsichtlich Streichungen und Änderungen in Prüfungsberichten brachte teilweise Mängel ans Licht. Hier hat sich der Anlass der erweiterten Sonderprüfung insbesondere im Fall Freistadt bestätigt.

Wenig sachlich ist aus Sicht des LRH die Stellungnahme der Oö. Landesregierung, die den Auftrag zur Sonderprüfung erteilt hat. Diese zieht irritierenderweise die Objektivität des LRH in Zweifel; die Feststellungen des LRH werden jedoch nicht entkräftet. Der LRH erwartet sich in der weiteren Diskussion eine konstruktive Auseinandersetzung mit seinen Empfehlungen.

Die Marktgemeinde St. Wolfgang galt seit 20 Jahren als Problemfall, denn die mangelnde Qualität der Verwaltungsführung zeigte sich in zahlreichen Prüfungen der Gemeinde. „Wir haben aber keine Hinweise darauf, dass die Aufsichtsbehörde vor 2016 vom tatsächlichen Ausmaß der Arbeitsrückstände in der Bauverwaltung und dem dadurch entstandenen Schaden informiert war“, sagt LRH-Direktor Dr. Friedrich Pammer.

Aufsichtsinstrumente derzeit unzureichend; LRH empfiehlt Erweiterung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten

„Klar ist, dass die Gemeinden als autonome Gebietskörperschaften für ihr Verwaltungshandeln selbst verantwortlich sind; wichtig wäre es aber für das Land in seiner Aufsichtsverantwortung, bei Fehlentwicklungen früh zu handeln“, sagt der LRH-Direktor. Die Prüfung zeigt neben den festgestellten Mängeln auch auf, dass es neben der politischen Handlungsbereitschaft wirksamere Instrumente für die Aufsicht braucht. Die Aufsichtsbehörde in Oberösterreich verfügt mit Aufsichtsinstrumenten, wie Ersatzvornahme oder der Auflösung des Gemeinderates, lediglich über ein Mindestinstrumentarium. In der Vergangenheit haben sich diese zudem generell als

schwer anwendbar erwiesen. „Im Vergleich zu anderen Bundesländern hängt Oberösterreich hier am schwachen Ende des Fadens“, sagt der LRH-Direktor.

Gerade bei St. Wolfgang hätte beispielsweise die Einberufung von Kollegialorganen durch die Aufsichtsbehörde geholfen, die jahrelange Untätigkeit des Prüfungsausschusses zu beenden. Dazu gäbe es noch die Möglichkeit, Ordnungsstrafen bis hin zum Amtsverlust für den Bürgermeister zu verhängen. Solche Instrumentarien könnten die Optionen der Aufsichtsbehörde erhöhen und zusätzlich eine Präventivwirkung entfalten.

Zudem gibt es das Mittel der Disziplinaranzeige durch Aufsichtsbehörde, das die Gemeinde zum Handeln gezwungen hätte. Eine solche hat das Land OÖ im April 2016 gegen Mitarbeiter der Gemeinde wegen behaupteter Dienstpflichtverletzungen erstattet. „Die Aufsichtsbehörde hätte schon früher tätig werden müssen, denn sie wusste über die vielfältigen Versäumnisse, wie die lückenhafte Führung der Personalakten oder den finanziellen Schaden durch die mangelhafte Abwicklung von Bauprojekten Bescheid“, erklärt Pammer.

Land zahlte zugesagte Mittel aus, obwohl Verstöße der Gemeinde bekannt waren

Die Marktgemeinde St. Wolfgang hat mehrfach gegen gesetzliche Bestimmungen und Landesvorgaben verstoßen. „Besonders problematisch ist aus unserer Sicht das Vorhaben Amtsgebäude im Zuge der Landesausstellung 2008, denn hier wurde beispielsweise das Musikprobelokal viel zu groß ausgeführt, keine Bedarfsprüfung für die großzügigen Veranstaltungsräumlichkeiten vorgenommen und das Projekt ohne aufsichtsbehördliche Genehmigung umgesetzt“ sagt der LRH-Direktor. Letztere wurde erst vier Jahre nach Baubeginn nachträglich erteilt. Trotzdem hat das Land sämtliche zugesagten Landesförderungen und BZ-Mittel ausbezahlt. Die Oö. Landesregierung sollte die Oö. Gemeindeordnung dahingehend präzisieren, dass eine aufsichtsbehördliche Genehmigung für Bauvorhaben ausschließlich vor Baubeginn erteilt werden darf. „Werden diese Bestimmungen nicht eingehalten, sollten die BZ-(Projekt)Mittel und Landesförderungen gestrichen werden“, verdeutlicht der LRH-Direktor.

„Beim Vorhaben Amtsgebäude liegt der Schluss nahe, dass die Zusagen der zuständigen Mitglieder der Oö. Landesregierung höhere Bedeutung hatten als die Einhaltung von Spielregeln durch die Gemeinde; aber auch die Oö. Landesregierung sollte sich an jene Richtlinien halten, die sie selbst beschlossen hat“, erklärt Pammer. Eine besondere Rolle spielt im Fall von St. Wolfgang auch, dass das Land OÖ bei der Landesausstellung 2008 eine begleitende Kontrolle durchführte; die Alleingänge der Gemeinde waren also rasch bekannt.

Die Landespolitik wusste spätestens ab dem Jahr 2010 von den Problemen in St. Wolfgang. Kritisch ist, dass trotzdem alle in Aussicht gestellten Mittel ausbezahlt wurden, obwohl es hier Sanktionsmöglichkeiten gegeben hätte. Die angedachten Sanktionen, wie das vorübergehende Einfrieren von Bedarfszuweisungsmitteln (BZ-Mittel), wurden trotz der bekannten Mängel nicht umgesetzt. „2013 haben die beiden zuständigen Mitglieder der Oö. Landesregierung und die IKD eine Auszahlungssperre vereinbart; trotzdem wurden 430.000 Euro an BZ-Mitteln für die Volksschulsanierung ausbezahlt – ohne ersichtlichen Grund“, erörtert Pammer. Die intensive Prüfungstätigkeit hat kaum zu Verbesserungen in der Gemeindeverwaltung geführt und die Wirkungen der aufsichtsbehördlichen Prüfungen waren insgesamt gering.

System der Gemeindeaufsicht hinsichtlich Streichungen und Änderungen in Prüfungsberichten

Betreffend die Streichungen und Änderungen in Prüfungsberichten hat sich gezeigt, dass eine Qualitätssicherung notwendig ist und nicht nachvollziehbare Änderungen problematisch sind.

In der Aufsichtsbehörde (IKD) sind nach der Fertigstellung des ersten Berichtsentwurfes durch die Prüfer mehrere Schritte zur Qualitätssicherung vorgesehen, die zu Veränderungen in den Berichten führen können. „Inhaltlich nachvollziehbare Änderungen auf der Basis von Fakten können einen wesentlichen Beitrag für eine fachlich fundierte Qualitätssicherung leisten; sie stellen eine standardisierte Berichtsqualität sicher“, erklärt der LRH-Direktor. Problematisch wird es, wenn Streichungen bzw. Änderungen aus inhaltlicher Sicht nicht nachvollziehbar sind. Dadurch wäre es auch möglich, dass gleiche Sachverhalte in verschiedenen Prüfungen unterschiedlich bewertet werden, was zu einer Ungleichbehandlung der Gemeinden durch die Aufsichtsbehörde führen kann.

Aus Gründen der Transparenz sollte das Land den Gemeinden das Recht zu einer Stellungnahme einräumen; sie sollte auch in den Prüfungsbericht aufgenommen werden.

Kein einheitliches Muster bei Streichungen; gravierende Mängel bei Freistadt

„Betreffend die Streichungen war nicht feststellbar, dass alle Berichte unsachlich geändert wurden; in diesem Sinne gab es kein für alle Fälle geltendes Muster“, sagt Pammer. Der LRH hat relevante Streichungen bzw. Änderungen in den Prüfungsberichten über Freistadt (2014), St. Wolfgang (2015), Kefermarkt (2014), Pichl bei Wels (2009), Grein (2015), Hohenzell (2016) und Bad Kreuzen (2005) auf Basis eines risikoorientierten Auswahlverfahrens analysiert. In Einzelfällen zeigt sich, dass die Streichungen aufgrund unterschiedlicher Faktoren problematisch sind.

Die Änderungen bzw. Streichungen im Prüfungsbericht **Freistadt** waren allerdings weit gravierender als in allen anderen Prüfungsberichten. So wurden hier viele Berichtsteile erst nach der Schlussbesprechung gestrichen. „Insgesamt lagen uns neun Berichtsversionen vor; nur drei davon waren in den Akten dokumentiert“, erklärt der LRH-Direktor. Jene Streichungen, die vor der Schlussbesprechung erfolgten, kamen zumeist im Rahmen der Qualitätssicherung zustande. Dazu gab es teilweise auch Erhebungsfehler der Prüfer, die Anlass für Veränderungen der Berichte waren.

Problematisch sind Änderungen bzw. Streichungen, welche die IKD nach der Schlussbesprechung - vielfach aufgrund des nicht gerechtfertigten Widerspruchs der Stadtgemeinde - durchführte.

„Aus unserer Sicht sind viele dieser Änderungen bzw. Streichungen sowohl in ihrer Quantität als auch Qualität - z. B. die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Grundverkäufen - grundsätzlich nicht plausibel“, sagt Pammer. Kritisch ist zudem, 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; allerdings wurde die adaptierte Berichtsversion auch dort nicht mehr nachgeprüft.

Der LRH hat im Auftrag der Oö. Landesregierung 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 in einer Sonderprüfung durchleuchtet.

Geprüfte Stellen waren im Land Oberösterreich die Direktion Inneres und Kommunales, die Direktion Bildung und Gesellschaft, die Direktion Kultur, die Direktion Umwelt- und Wasserwirtschaft (Abteilung Umwelt-, Bau- und Anlagentechnik), die Landessportdirektion, die Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung (Abteilung Naturschutz) sowie die BH Gmunden.

Folgende Organisationen haben im Zuge der Prüfung Auskünfte erteilt: die Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung (Abteilung Raumordnung, Abteilung Wirtschaft und Forschung), die Bezirkshauptmannschaften Freistadt, Kirchdorf, Wels-Land sowie die Stadtgemeinde Freistadt, die Marktgemeinden St. Wolfgang, Kefermarkt, Pichl bei Wels, die Gemeinde Hohenzell, die Stadtgemeinde Grein und die Marktgemeinde Bad Kreuzen.

Prüfungsziel war die:

- Beurteilung der gesetzten bzw. vorgeschlagenen Maßnahmen der Gemeindeaufsicht des Landes OÖ sowie der Nachverfolgung von Kritikpunkten aufgrund von Prüfungsberichten der Bezirkshauptmannschaft Gmunden, der IKD, bzw. des LRH über die Marktgemeinde St. Wolfgang
- Beurteilung der Förderverwaltung des Landes bei ausgewählten Hochbauvorhaben der Marktgemeinde St. Wolfgang in unterschiedlichen Direktionen bzw. Abteilungen
- Bewertung der Ergebnis- bzw. Gebarungsrelevanz sowie der Sachlichkeit von Änderungen bzw. Streichungen im Verlauf der Feststellungen und Formulierung der Prüfungsberichte
- Ableitung von allgemeinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Systems der Gemeindeaufsicht bzw. der Aufsichtsinstrumente

Rückfragen-Kontakt: Dr. Friederike Riekhof (+43 732) 7720 – 140 91 oder mobil 0664 / 6007214091

Weitere Informationen unter <http://www.lrh-ooe.at>