

Kurzgutachten

**zu ausgewählten
bundesverfassungsrechtlichen Grenzen
der Einrichtung eines Kontrollamts bzw Stadtrechnungshofs als Organ
(Teil I)**

sowie

**zu
bundesverfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf den Bericht an den Gemeinderat
vom 23. Juni 2022, GZ: 011169/2003/0048 und GZ: 122254/2022**

(Teil II)

**erstattet im Auftrag von
Mag. Philipp Pointner / Neos – Das Neue Österreich
Landesgruppe Steiermark
Glockenspielplatz 4
8010 Graz**

von Univ.-Prof.in Dr.in Maria Bertel

Graz, 29.4.2024

Gutachtensauftrag

Mag. Philipp Pointner (für die Neos – Das Neue Österreich, Landesgruppe Steiermark) hat die Gutachtensverfasserin mit der Erstellung des nachstehenden Gutachtens beauftragt.

Gegenstand des Kurzugutachtens ist lt Gutachtensauftrag ein Grobscreening eines Novellierungsentwurfes des Statuts der Landeshauptstadt Graz 1967 sowie des Steiermärkischen Parteienförderungs-Verfassungsgesetzes mit dem Ziel, verfassungsrechtliche Bedenken, die durch die Neuregelungen entstehen könnten, aufzuzeigen. Schwerpunktmäßig sollen Überlegungen zu relevanten bundesverfassungsrechtlichen Grenzen der Einrichtung eines Kontrollamts bzw Stadtrechnungshofs als Organ angestellt werden.

Als Grobscreening erhebt das Kurzugutachten weder den Anspruch alle verfassungsrechtlichen Bedenken aufzuzeigen noch diese Bedenken aufzulösen. Vielmehr soll dargelegt werden, wo ggf weiterführende Untersuchungen anzustellen sind.

Das Kurzugutachten beschränkt sich auf die Untersuchung in Bezug auf Bundesverfassungsrecht.

Nicht untersucht wurden verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die schon bestehende Rechtslage.

Für die Erstellung dieses Kurzugutachtens wurden die Anlagen C 1 und C 2 zum Gemeinderatsentwurf, Bericht an den Gemeinderat vom 23. Juni 2022, GZ: 011169/2003/0048 und GZ: 122254/2022, herangezogen.

Teil I widmet sich Überlegungen zu relevanten bundesverfassungsrechtlichen Grenzen der Einrichtung eines Kontrollamts bzw Stadtrechnungshofs als Organ.

Teil II zeigt mögliche weitere bundesverfassungsrechtliche Problemfelder auf.

Einleitung

Die Kontrolle der Gebarung von Gemeinden ist in Österreich auf verschiedene Art und Weise verwirklicht: Zunächst bestehen Kontrollkompetenzen des Rechnungshofs des Bundes (Art 127a B-VG) sowie der jeweils zuständigen Landesrechnungshöfe (Art 127c B-VG). Schließlich unterliegt die Gebarung der Gemeinde auch der Kontrolle der Aufsichtsbehörde des Landes (Art 119a Abs 2 B-VG).¹

Unstrittig ist, dass die Gemeinde darüber hinaus eigene Kontrolleinrichtungen vorsehen darf.² Dabei sind Kontroll- bzw Prüfungsausschüsse (als Gemeinderatsausschüsse³) sowie Kontrollämter bzw Stadtrechnungshöfe denkbar.⁴ Die Kontrollämter und Stadtrechnungshöfe der Städte mit eigenem Statut sind dabei in aller Regel Teil des Magistrats.⁵ Dies wird – abhängig von der konkreten Ausgestaltung – in der Literatur etwa von *Hengstschläger* kritisch gesehen, weil dadurch keine vollständige Unabhängigkeit der Kontrollämter bzw Stadtrechnungshöfe verwirklicht ist.⁶

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Einrichtung eines Kontrollamtes bzw Stadtrechnungshofes als einem Organ der Gemeinde (bzw in Städten mit eigenem Statut) verfassungsrechtliche Grenzen entgegenstehen, wobei ein besonderer Fokus auf aus Art 117 Abs 7 B-VG („Geschäftsbesorgungsmonopol“ des Gemeindeamts bzw Magistrats) abzuleitende Grenzen zu legen ist (Teil I).

Aus der Stellung als Organ, das in aller Regel weisungsfrei gestellt ist,⁷ ergeben sich weitere Konsequenzen, insbesondere die Frage nach der Beziehung zu anderen Organen der Gemeinde bzw Stadt, die insbesondere in Teil II, als Teil des „Grobscreenings“ dargelegt werden.

¹ *Kahl/Schmid*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁷ (2023) Rz 560.

² *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht⁷ Rz 560.

³ *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht⁷ Rz 560.

⁴ Vgl nur *Kolonovits*, Verfassungsrechtliche Fragen der Unabhängigkeit der städtischen Kontrollämter, in Österreichischer Städtebund (Hrsg), Personalwesen in den städtischen Kontrolleinrichtungen (2012) 33.

⁵ Vgl nur *Kolonovits*, Fragen 33.

⁶ Vgl *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle, in Pabel (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (Austauschheft Mai 2015) Rz 33: „Die Eingliederung der städtischen Kontrollämter in den Magistrat hat wegen der damit verbundenen Unterwerfung unter den Bürgermeister zur Folge, dass der Kontrollor dem Kontrollierten untersteht“.

⁷ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 34.

Teil I

A. Art 117 Abs 1 B-VG als Mindeststandard

1) Zunächst ist darzulegen, ob die Bundesverfassung überhaupt erlaubt, neben den in Art 117 Abs 1 B-VG genannten Organen der Gemeinde, weitere Organe vorzusehen. Dazu ist festzuhalten, dass der Wortlaut des Art 117 Abs 1 B-VG der Einrichtung weiterer Organe, neben dem Gemeinderat, dem Gemeindevorstand und dem Bürgermeister, nicht entgegensteht.⁸ Dies wird durch Art 118 Abs 5 B-VG gestützt, der auf „allenfalls bestellte andere Organe der Gemeinde“ verweist.⁹ Art 118 Abs 5 B-VG normiert, dass diese Organe „für die Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich sind“.

Zuständig für die Einrichtung weiterer Gemeindeorgane ist der Gemeindeorganisationsgesetzgeber¹⁰, somit der Landes(verfassungs)gesetzgeber.¹¹ Dass Art 117 Abs 1 B-VG der Einrichtung weiterer Organe – neben den dort genannten – nicht entgegensteht, wird in der Literatur nicht bestritten.¹²

Zwischenergebnis:

Der Landesgesetzgeber kann – neben dem verpflichtenden „Mindestbestand“¹³ des Art 117 Abs 1 B-VG – grundsätzlich weitere Organe der Gemeinde vorsehen.

B. Fokus: Geschäftsbesorgungsmonopol des Art 117 Abs 7 B-VG als Grenze

2) Damit stellt sich die Fragen, ob sich Grenzen für diese weiteren Organe aus der Bundesverfassung ableiten lassen.

⁸ *Stolzlechner*, Art 117 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (20. Lfg 2022) Rz 12.

⁹ *Stolzlechner*, Art 117 B-VG Rz 12.

¹⁰ *Stolzlechner*, Art 117 B-VG Rz 12.

¹¹ *Eberhard*, Gemeinderecht, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder (2012) 593 (598 f, 612 f).

¹² Schon früh zum Magistrat als Organ etwa *Gröll*, Die Stellung des Magistrats in der österreichischen Gemeindeverfassung, ÖJZ 1965, 595 (595 ff, 597); s außerdem allgemein *Gröll*, ÖJZ 1965, 598; darüber hinaus zB *Giese*, Art 117 B-VG, in Kahl/Khazkadeh/Schmid (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 5; *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁵ (2016) Rz 321; *Muzak* zufolge wird aus Art 117 Abs 7 B-VG „[z]um Teil ein Geschäftsbesorgungsmonopol des Gemeindeamts“ abgeleitet (*Muzak*, B-VG⁶ [2020] Art 117 B-VG Rz 12).

¹³ *Müllner*, Art 117 B-VG, in Korinek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (15. Lfg 2019) Rz 7 und insgesamt zur Frage weiterer Organe und verfassungsrechtlicher Grenzen Rz 7 ff.

Die Literatur zeigt, dass es bei den in der Fragestellung angesprochenen verfassungsrechtlichen Grenzen der Einrichtung eines Kontrollamtes bzw Stadtrechnungshofs insbesondere um organisatorische Fragestellungen, konkret darum geht, ob Art 117 Abs 7 B-VG (das „Geschäftsbesorgungsmonopol“ des Gemeindeamts bzw Magistrats) der Einrichtung eines Kontrollamtes bzw Stadtrechnungshofs als eigenem Organ entgegensteht.¹⁴

3) Art 117 Abs 7 B-VG legt fest, wer zur Geschäftsführung der Gemeinde berufen ist. Die Bestimmung zielt darauf ab, einen einheitlichen Geschäftsapparat für die Gemeinden festzulegen. Konkret normiert Art 117 Abs 7 B-VG, dass „[d]ie Geschäfte der Gemeinde [...] durch das Gemeindeamt (Stadtamt), jene der Städte mit eigenem Statut durch den Magistrat besorgt [werden]. Zum Leiter des inneren Dienstes des Magistrates ist ein rechtskundiger Bediensteter des Magistrates als Magistratsdirektor zu bestellen.“

Die hL leitet daraus das sog „Geschäftsführungsmonopol“¹⁵ des Gemeindeamtes bzw Magistrats ab. Darunter ist der Umstand zu verstehen, „dass es neben dem Gemeindeamt [bzw dem Magistrat] keinen zweiten Geschäftsapparat innerhalb der Gemeinde geben darf.“¹⁶ Daraus wird gefolgert, dass „[d]as Gemeindeamt [...bzw der Magistrat] gem [Art 117] Abs 7 [B-VG] alle Verwaltungsgeschäfte durchzuführen [hat], die anlässlich der Geschäftsbesorgung der Gemeindeorgane anfallen.“¹⁷

4) Damit stellt sich die Frage, was unter den „Verwaltungsgeschäften“ bzw „Geschäften“ zu verstehen ist, „die anlässlich der Geschäftsbesorgung der Gemeindeorgane anfallen“.¹⁸

In vorliegendem Zusammenhang interessiert insbesondere, ob die „Gebärungskontrolle“ ein solches Geschäft ist, handelt es sich bei der vom Kontrollamt oder Stadtrechnungshof ausgeübten Tätigkeit ja um eine Form der Gebärungskontrolle, die in der Literatur als „Kontrolle durch gemeindeeigene Organe“¹⁹ bezeichnet wird.

5) Klar ist, dass dem Gemeinderat aufgrund des Art 117 Abs 4 B-VG gewisse Aufgaben, die der Gebärung zugeordnet werden, vorbehalten sind, sodass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Gebärung selbst nicht Teil der Aufgaben der Gemeinde ist.²⁰

¹⁴ Vgl nur *Kolonovits*, Fragen 33.

¹⁵ *Eberhard*, Gemeinderecht 612.

¹⁶ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 69.

¹⁷ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 70.

¹⁸ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 70.

¹⁹ *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht⁷ Rz 560.

²⁰ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 14.

Fraglich ist, ob die Kontrolle der Gebarung Teil der Aufgaben der Gemeinde ist. Sofern entsprechende gemeindeinterne Kontrolleinrichtungen vom Landesgesetzgeber vorgesehen sind, ist davon auszugehen, dass diese Kontrolleinrichtungen und deren Kontrolltätigkeit, weil es interne (dh innerhalb der Gemeinde angesiedelte) Kontrolleinrichtungen sind, einen Teil des gemeindlichen Aufgabenspektrums bilden.

Es handelt sich nämlich gerade nicht um gemeindeexterne Kontrollmöglichkeiten, wie sie etwa durch die Gemeindeaufsicht und die Kontrolle des Rechnungshofs und der Landesrechnungshöfe vorgezeichnet ist.

6) Zu diskutieren ist, ob es sich um ein „Geschäft“ handelt, welches „bei der Geschäftsbesorgung“ der Gemeinde anfällt. *Müllner* hat dargelegt, dass der Begriff des „Gemeindeschäftes“ im Kontext des Art 117 Abs 6 B-VG alle Gemeindeschäfte umfasst, sowohl solche des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches als auch privatwirtschaftliche und hoheitliche Tätigkeiten der Gemeinde,²¹ sodass davon auszugehen ist, dass eine interne Gebarungskontrolle der Gemeinde, ebenso zu den Geschäften der Gemeinde gezählt werden kann

Zwischenergebnis:

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Formen der internen Gebarungskontrolle, wie sie etwa durch Kontrollämter oder Stadtrechnungshöfe ausgeübt werden, als Geschäfte der Gemeinde einzuordnen sind.

Diese Sichtweise hat zur Folge, dass grundsätzlich auch für die Gebarungskontrolle das Gemeindeamt bzw der Magistrat als (einzig) Geschäftsbesorgungsapparat heranzuziehen ist.

C. Organstellung des Kontrollamtsleiters/der Kontrollamtsleiterin bzw des Stadtrechnungshofdirektors/der Stadtrechnungshofdirektorin

7) Damit ist danach zu fragen, ob eine interne Gebarungskontrolle, die Teil des Gemeindeamtes bzw Magistrats ist, nicht selbst verfassungsrechtlichen Bedenken hervorruft. *Hengstschläger* zufolge wirft die „Einrichtung des Kontrollamtes als spezielle Abteilung des Magistrates deshalb [...] verfassungsrechtliche Bedenken [auf], weil die Qualität eines bloß administrativen Hilfsapparates mit der Freistellung von fachlichen Weisungen nicht vereinbar

²¹ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 67.

ist. Ein derartiger Hilfsapparat muss schon begriffsnotwendig den gemeindlichen Organen zur Verfügung stehen und ihren jeweiligen Anweisungen unterliegen. Dies gilt auch für Akte, die nur im Innenverhältnis wirksam werden. Es widerspräche dem Wesen und der Funktion des Hilfsapparates Magistrat, wie ihn Art 117 Abs 6 B-VG konstituiert, wenn eine seiner Untergliederungen ihre Aufgaben völlig eigenständig verrichten könnte und nur im Hinblick auf die Leistung des inneren Dienstes durch den Magistratsdirektor an die Magistratsstruktur angebunden wäre.“²²

Die hL löst dieses Spannungsfeld – zurückgehend auf *Hengstschläger* – dahingehend auf, dass es ein Organ „Kontrollamtsleiter“ oder „Stadtrechnungshofdirektor“ geben kann²³ bzw diesem Organqualität in verfassungskonformer Auslegung zugebilligt werden muss²⁴.

8) Darauf, ob den Leitern/Leiterinnen der Kontrollämter bzw des Stadtrechnungshofs ausdrücklich Organqualität zugesprochen wird, kommt es dabei nach *Hengstschläger*²⁵ nicht an. Dies stützt *Steiner*. Ihmzufolge kann „für die Qualifikation einer Einrichtung als Organ [...] die bloße Bezeichnung als solche nicht [entscheidend sein]“.²⁶ Vielmehr müsse für die Prüfung dahingehend, „[o]b ein Organ im Sinne einer für die Gemeinde in deren Namen handelnden und entscheidungsbefugten Rechtsperson vorliegt, [...] an inhaltlichen Kriterien und damit im Zusammenhang des jeweiligen Gemeindeorganisationsgesetzes“²⁷ angeknüpft werden.

Im Kontext der Kontrollämter bzw Stadtrechnungshöfe verweist *Hengstschläger* darauf, dass (schon aktuell) „die einschlägigen Bestimmungen der Stadtrechte in verfassungskonformer Auslegung dahingehend zu verstehen [sind], dass den weisungsfreien städtischen Kontrolleinrichtungen – oder, genauer gesagt, deren Leitern – Organqualität zukommt, auch wenn dies die gesetzlichen Regelungen nicht ausdrücklich festschreiben“.²⁸

Zwischenergebnis:

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass Art 117 Abs 7 B-VG der Einrichtung eines eigenen Organs „Kontrollamtsleiter“ oder „Stadtrechnungshofdirektor“ (durch den

²² *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 35.

²³ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 68 mwN auf die Literatur.

²⁴ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 36 mwN.

²⁵ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 36 mwN.

²⁶ *Steiner*, Rechtsstellung und Aufgaben der Gemeindeorgane, in Pabel (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (Austauschheft September 2014) Rz 9.

²⁷ *Steiner*, Rechtsstellung Rz 9.

²⁸ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 36 mwN.

Landesgesetzgeber²⁹) nicht entgegenstehen dürfte, was jüngst *Müllner* ausdrücklich festgehalten hat.³⁰ Vielmehr ist, der Literatur folgend,³¹ schon jetzt davon auszugehen, dass „in verfassungskonformer Auslegung [... anzunehmen ist], dass dem Stadtrechnungshofdirektor eine Organstellung zukommt, selbst wenn das [entsprechende Gesetz] dies nicht ausdrücklich festschreibt.“³²

Folgt man dieser Auffassung und akzeptiert eine verfassungskonforme Auslegung wie soeben dargelegt, so kann Art 117 Abs 7 B-VG der Einrichtung eines eigenen Organs „Kontrollamtsleiter/in“ oder „Stadtrechnungshofdirektor/in“ wohl nicht entgegenstehen.

D. Kontrollamt oder Stadtrechnungshof als Organ mit eigenständigem (dh nicht in den Magistrat eingegliederten) Bedienstetenstab?

9) Damit stellt sich die Frage, ob nicht auch ein Kontrollamt oder ein Stadtrechnungshof als Organ mit einem Bedienstetenstab, der nicht in den Magistrat eingegliedert ist, eingerichtet werden könnte. Als unzulässig wird nach der hL „[e]in selbständiges Kontrollamt [...erachtet], das nicht in das Gemeindeamt eingegliedert ist“.³³ Hintergrund dieser Auffassung ist, dass aus Art 117 Abs 7 B-VG wohl – wie oben dargelegt – folgt, dass es nur einen Geschäftsbesorgungsapparat in der Gemeinde geben darf.³⁴

Das bedeutet, dass alle „Bediensteten, welche dem Leiter des Kontrollamtes [oder dem Stadtrechnungshof] zuarbeiten, [...] als Hilfskräfte [fungieren] und [...] im Einklang mit dem Geschäftsbesorgungsmonopol zur Gänze in den Magistrat eingebunden“³⁵ sind.

Zwischenergebnis:

Ein Organ „Kontrollamt“ oder „Stadtrechnungshof“, dessen Bedienstete nicht in den Magistrat eingebunden, sondern außerhalb dessen fungieren, ist mit Art 117 Abs 7 B-VG und dem daraus abgeleiteten Geschäftsbesorgungsmonopols des Magistrats nicht vereinbar.

²⁹ *Eder/Metzler*, Struktur und Aufgaben des Gemeindeamtes (Magistrates), in Pabel (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (Austauschheft Juni 2020) Rz 14 verweisen darauf, dass „die Gemeinden nicht über die erforderliche Organisationsgewalt zur Einrichtung selbständiger Gemeindeorgane ohne gesetzliche Grundlage [verfügen], da es sich hierbei nicht um Maßnahmen der inneren Organisation“ handle.

³⁰ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 68: „Folglich ist die Einrichtung eines Organs Kontrollamtsleiter [...] zulässig [...]. [...] Ein selbständiges Kontrollamt [...], das nicht in das Gemeindeamt eingegliedert ist, darf es demgegenüber nicht geben.“

³¹ *Steiner*, Rechtsstellung Rz 9.

³² *Hofstätter/Stolz/Zankel*, Organisation der Stadt Graz, in Poier/Wieser (Hrsg), Steiermärkisches Landesrecht, Band 2: Organisations-, Dienst- und Abgabenrecht² (2023) 151 (180).

³³ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 68.

³⁴ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 69 mwN.

³⁵ *Eder/Metzler*, Struktur Rz 12.

E. „Kontrollamt“ bzw „Stadtrechnungshof“ als Organ unter gleichzeitiger Einbindung der Bediensteten in den Magistrat?

10) Zu prüfen gilt es, ob ein Organ „Kontrollamt“ bzw „Stadtrechnungshof“ denkbar ist, der sich des Geschäftsbesorgungsapparates Magistrat bedient.

Kahl/Schmid zufolge versteht man unter einem Organ „eine rechtlich begründete, dauerhafte Einrichtung, die Kompetenzen für einen Rechtsträger wahrnimmt“.³⁶ Das bedeutet, dass aus einem Organ „Kontrollamt“ oder „Stadtrechnungshof“ als landesgesetzlich „begründete[r], dauerhafte[r] Einrichtung“³⁷, die gemeindeinterne Kontrollfunktionen wahrnimmt, nicht darauf geschlossen werden kann, dass deren Bedienstete notwendigerweise nicht in den Magistrat eingegliedert wären bzw sein können, ergibt sich doch aus dem Geschäftsbesorgungsmonopol, dass „[d]as Gemeindeamt [bzw der Magistrat ...] gem [Art 117] Abs 7 alle Verwaltungsgeschäfte durchzuführen [hat], die anlässlich der Geschäftsbesorgung der Gemeindeorgane anfallen“.³⁸ Die Geschäfte eines Organs Kontrollamt bzw Stadtrechnungshof sind nach einer solchen Auffassung – trotz Organstellung - vom Gemeindeamt bzw Magistrat zu führen, weil Art 117 Abs 7 B-VG dies anordnet. Umgekehrt kann aus dem sich aus Art 117 Abs 7 B-VG ergebenden Faktum, dass die Geschäfte eines Gemeindeorgans vom Gemeindeamt bzw dem Magistrat zu führen sind, nicht darauf geschlossen werden, dass ein Organ Kontrollamt bzw Stadtrechnungshof ausgeschlossen ist, wenn man gleichzeitig ein Organ Leiter/Leiterin des Kontrollamts bzw Stadtrechnungshofdirektor/Stadtrechnungshofdirektorin für zulässig hält, und davon ausgeht, dass die Schaffung weiterer Gemeindeorgane, neben dem oben dargelegten Mindeststandard, zulässig ist.

Zwischenergebnis:

Art 117 Abs 7 B-VG steht nicht im Widerspruch zur Einrichtung eines Organs „Kontrollamt“ bzw „Stadtrechnungshof“, solange sich dieses Organ des Geschäftsbesorgungsapparats Magistrat bedient.

³⁶ *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht⁷ Rz 85.

³⁷ *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht⁷ Rz 85.

³⁸ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 70.

F. Grad der Einbindung in das Gemeindeamt bzw den Magistrat

11) Zulässig ist, wie ausgeführt, dass der Leiter des Kontrollamts bzw des Stadtrechnungshofs als eigenes Organ eingerichtet wird,³⁹ wodurch „die Unterordnung der Leiter der Kontrolleinrichtungen unter die Diensthoheit der hierfür zuständigen Gemeindeorgane einschließlich der Dienstaufsicht, die gem Art 117 Abs 7 Satz 2 B-VG vom jeweiligen Magistratsdirektor im Rahmen seiner Kompetenz zur Leitung des inneren Dienstes auszuüben ist“⁴⁰ beseitigt werde, so *Janko*. Der Leiter des Kontrollamts bzw des Stadtrechnungshofs untersteht damit direkt dem obersten Organ der Gemeinde, dem Gemeinderat.⁴¹ Dies muss wohl auch für den Fall gelten, dass die Organbezeichnung „Kontrollamt“ bzw „Stadtrechnungshof“ lautet.

12) Damit bleibt die Frage nach der Bindung der „sonstigen Bediensteten der Kontrolleinrichtungen“ offen, die „[s]chon wegen des in Art 117 Abs 7 B-VG verfassungsrechtlich verankerten Geschäftsbesorgungsmonopols des Magistrates [...] in ihrer Funktion als Hilfskräfte, die dem Organ ‚Leiter der Kontrolleinrichtung‘ durch Vornahme von Prüfungshandlungen zuarbeiten, in den Magistrat eingebunden und damit auch dem Magistratsdirektor unterstellt“⁴² bleiben.

Janko hält hier jedoch für „denkbar, alle nicht zwingend zum ‚inneren Dienst‘ iS des Art 117 Abs 7 Satz 2 B-VG gehörigen Aspekte der Diensthoheit gegenüber den in Rede stehenden sonstigen Bediensteten per einfachem (Landes-)Gesetz den Leitern der jeweiligen Kontrolleinrichtung zu übertragen.“⁴³ Dies, so *Janko*, sei „mit einer – ebenfalls per einfachem Gesetz zu bewerkstellenden – unmittelbaren Unterstellung der Leitungsorgane unter die diesbezügliche Weisungshoheit des (und nur des) Gemeinderates“⁴⁴ möglich.

Das bedeutet, dass Bedienstete von Kontrolleinrichtungen nicht nur fachlich dem Leiter der Kontrolleinrichtung unterstellt werden können, sondern in einem gewissen Ausmaß auch in Bezug auf die Diensthoheit.⁴⁵ *Andreas Janko* hat hier dargelegt, dass dafür all jene Angelegenheiten, die nicht zwingend zum „inneren Dienst“ zählen, in Frage kommen.

³⁹ *Müllner*, Art 117 B-VG Rz 68.

⁴⁰ *Janko*, Das verfassungsrechtliche Konzept der Diensthoheit und seine Bedeutung für städtische Kontrolleinrichtungen, in *Österreichischer Städtebund* (Hrsg), Personalwesen in den städtischen Kontrolleinrichtungen (2012) 11 (28).

⁴¹ *Janko*, Konzept 28.

⁴² *Janko*, Konzept 28.

⁴³ *Janko*, Konzept 28.

⁴⁴ *Janko*, Konzept 28.

⁴⁵ So auch *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 38: „Art 117 Abs 6 B-VG verlangt jedoch nur, dass der Magistratsdirektor ‚zum Leiter des inneren Dienstes des Magistrates‘ zu bestellen ist. Versteht man unter

Unabhängig von der Frage, ob die Organbezeichnung „Kontrollamtsleiter/in“ bzw „Stadtrechnungshofdirektor/in“ oder „Kontrollamt“ bzw „Stadtrechnungshof“ lautet, ist *Janko* dahingehend zuzustimmen, dass eine innerhalb der Grenzen des Art 117 Abs 7 B-VG liegende Übertragung der Diensthoheit an die Leiter der jeweiligen Kontrolleinrichtungen denkbar ist.

G. Kontrollamt bzw Stadtrechnungshof als Organ außerhalb des Magistrats

13) Eine Mindermeinung in der Literatur vertritt, dass die Errichtung eines Organs „Kontrollamt“ bzw „Stadtrechnungshof“, das sich eines eigenen Personalstabes bedient (welcher nicht in den Magistrat eingliedert ist) sehr wohl möglich und mit Art 117 Abs 7 B-VG zu vereinen ist:

Marko verweist darauf, dass „zwischen der bundesverfassungsgesetzlich vorgesehenen Möglichkeit der Errichtung von Organen der Gemeinde und der Durchführung der Geschäfte mit Hilfe des Magistrats“ zu unterscheiden sei.⁴⁶ Unter Verweis darauf, dass vor der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 eigenständige Kontrollämter bestanden hätten, hält er die „Errichtung einer Kontrolleinrichtung mit Organqualität“ vor dem Hintergrund des Art 117 Abs 7 für möglich.⁴⁷ Die Frage, ob sich ein solches Organ „zur Besorgung seiner Aufgaben des Magistrats zu bedienen hätte, wie dies der Wortlaut des Art 117 Abs 6 [heute: Abs 7] naheulegen scheint“⁴⁸, beantwortet *Marko* negativ: Dass die Begriffe „die Geschäfte der Gemeinde“ bzw Städte ‚alle‘ denkmöglichen Tätigkeiten umfasse, [... sei] nur eine mögliche Normhypothese“, so *Marko*.⁴⁹ Er ordnet sodann die Kontrolle der Gemeinde nicht als „Geschäft der Gemeinde“ ein, sondern bemüht ein funktionelles Argument, nämlich dass „im Aufbau der Bundesverfassung die Kontrolle dem allgemeinen Vertretungskörper zugeordnet“ werde und sich daraus ableiten ließe, dass eine „Inter-Organ-Kontrolle“ vorliege.⁵⁰ Deshalb müsse ein „unabhängiger Stadtrechnungshof [...] als Hilfsorgan des Gemeinderates und nur diesem gegenüber verantwortlich tätig sein“.⁵¹

Marko verweist jedoch selbst darauf, dass es sich um „eine Normhypothese“ (zu ergänzen ist wohl: von mehreren) handelt.

„Leitung des inneren Dienstes“ die Dienstaufsicht, so steht es dem Landesgesetzgeber frei, das Kontrollamt in fachlicher Hinsicht aus der Weisungsgebundenheit gegenüber dem Magistratsdirektor herauszunehmen, solange diesem nur die Dienstaufsicht gewahrt bleibt.“

⁴⁶ *Marko*, Kontrolle in der Gemeinde, JBl 1987, 161 (165).

⁴⁷ *Marko*, JBl 1987, 165.

⁴⁸ *Marko*, JBl 1987, 165.

⁴⁹ *Marko*, JBl 1987, 165.

⁵⁰ *Marko*, JBl 1987, 165.

⁵¹ *Marko*, JBl 1987, 165.

14) In jüngerer Zeit hat sich in der Literatur *Kolonovits* der Argumentation von *Marko* in wesentlichen Teilen angeschlossen. Zentral ist die von *Kolonovits* und *Marko* in Zusammenhang damit aufgeworfene Frage, ob die gemeindeinterne Gebarungskontrolle als Geschäft der Gemeinde eingeordnet werden kann, oder nicht. Zur Frage, wie eng oder weit das „Geschäftsbesorgungsmonopol“ des Art 117 Abs 7 B-VG auszulegen ist, verweist *Kolonovits* wie schon *Marko* auf die Gesetzesmaterialien zur Gemeindeverfassungsnovelle.⁵² Diese halten fest: „Mit der Anordnung, daß als Hilfsapparat der Gemeindeorgane ein Gemeindeamt und in Städten mit eigenem Statut ein Magistrat zu betrauen ist und daß zum Leiter des inneren Dienstes eines Magistrates – nicht aber eines Gemeindeamtes – ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter zu bestellen ist, bewegt sich der Entwurf durchaus im Rahmen der bestehenden Regelungen“.⁵³

Weil, so *Kolonovits*, „das Kontrollamt der Stadt Wien als eigenständiges Organ vor der B-VG-Nov 1962 eingerichtet [war], das unabhängig vom Magistrat bestand und dem auch eigenes Personal aus den städtischen Angestellten ‚zuzuteilen‘ war oder bei dem eigenes Personal ‚vertragsmäßig angestellt‘ war“, sei „nicht eindeutig, dass nach der B-VG-Nov 1962 eigenständige Kontrollämter nicht zulässig sein sollen und zwingend in den Magistrat zu integrieren seien“.⁵⁴ Hinzu käme, dass der VfGH in VfSlg 8844/1980 es für zulässig erachtet habe, dass bürokratische Hilfstätigkeiten durch eine Einrichtung außerhalb des Organkomplexes erledigt würden. In ähnlicher Weise habe der VfGH in VfSlg 9816/1983 „die Ausfertigung von Bescheiden durch den Gemeindebund für die Gemeindeorgane“⁵⁵ für zulässig erachtet.

15) Gegen das (funktional angelegte) Argument, dass Kontrollämter bzw Stadtrechnungshöfe eine kontrollierende Funktion ausübten und daher als Organ mit einem außerhalb des Magistrats eingerichteten Personalstabes eingerichtet werden dürften, lässt sich ins Treffen führen, dass dieses Argument das Faktum, dass es sich um eine innerhalb der Gemeinde angelegte Kontrolle handelt und insofern eine Eingliederung in den nach der hA einzigen Geschäftsbesorgungsapparates, nicht zwingend zu beseitigen vermag. Die Kontrolle innerhalb der Gemeinde bleibt eine verwaltungsinterne Kontrolle. Aus dem funktionalen Argument lässt sich allerdings ableiten, dass die nähere Ausgestaltung dieser

⁵² *Kolonovits*, Fragen 39 mit Verweis auf EBRV 639 BlgNR 9. GP 15 f.

⁵³ EBRV 639 BlgNR 9. GP 15 f.

⁵⁴ *Kolonovits*, Fragen 39.

⁵⁵ *Kolonovits*, Fragen 40.

gemeindeinternen Kontrolle innerhalb der verfassungsrechtlichen Bindungen, die sich insbesondere aus Art 117 Abs 7 B-VG ergeben, auf eine möglichst zweckmäßig ausgestaltete Kontrollarchitektur hinauslaufen sollte.

16) Gegen das (historisch angelegte) Argument, dass sich aus der faktischen Situation bis 1962 und den Materialien zur Gemeindenovelle 1962 ergäbe, dass eigenständige, außerhalb des Gemeindeamts angesiedelte Kontrollämter zulässig seien, lässt sich ins Treffen führen, dass sich fragen lässt, weshalb der Verfassungsgesetzgeber, wenn er eine Regelung hätte treffen wollen, die eigenständige Kontrollämter umfasst hätte, dies nicht – weil es sich wohl um eine Ausnahme vom Regelfall gehandelt hätte – ausdrücklich angeordnet, oder aber zumindest in den Materialien explizit festgehalten hat. Denkbar ist nämlich auch, dass der Verfassungsgesetzgeber die faktisch bestehende Ausnahme gar nicht im Blick hatte, und deshalb davon ausging, dass keinerlei Gemeindegeschäfte außerhalb des Geschäftsbesorgungsapparats Gemeindeamt/Magistrat angesiedelt sein sollten.

Dies zeigt, dass der Passus „bewegt sich der Entwurf durchaus im Rahmen der bestehenden Regelungen“⁵⁶ verschiedene Deutungen zulässt und daher nur bedingt geeignet ist, eine Argumentation dahingehend, dass Kontrollämter bzw Stadtrechnungshöfe mit einem Personalstab außerhalb des Geschäftsbesorgungsapparats Magistrat als eigene Organe eingerichtet werden können, zu stützen.

17) Die Frage, ob als Konsequenz der von *Marko* und *Kolonovits* vertretenen Auffassung die Einrichtung eines Kontrollamts bzw Stadtrechnungshofs als unabhängiges Organ, ohne Eingliederung des Personals in den Magistrat durch den Landesgesetzgeber zulässig ist, lässt *Kolonovits* offen, was darauf schließen lässt, dass er selbst, den von ihm anschließend dargelegten rechtspolitischen Vorschlag für eine Absicherung eines entsprechenden Organs im Bundesverfassungsrecht (einer entsprechenden Auslegung ohne Absicherung) vorzuziehen scheint.

Kolonovits schließt seine Ausführungen nämlich mit einem konkreten „[r]echtspolitische[n] Vorschlag für einen Unabhängigen Stadtrechnungshof“.⁵⁷ Diesen will *Kolonovits* im B-VG verankert wissen. *Kolonovits* schlägt „eine Regelung im B-VG betreffend die Zulässigkeit von Unabhängigen Stadtrechnungshöfen (Kontrollämter) in den Städten mit eigenem Statut“⁵⁸ vor. Diese sollten „als eigene Gemeindeorgane vorgesehen werden, die als ‚Hilfsorgane‘ des

⁵⁶ EBRV 639 BlgNR 9. GP 15 f.

⁵⁷ *Kolonovits*, Fragen 45.

⁵⁸ *Kolonovits*, Fragen 45.

Gemeinderats nur diesem verantwortlich [... sein sollten]; Bestellung und Abberufung des Leiters wären durch den Gemeinderat vorzusehen; dem Stadtrechnungshof wäre ein eigener Hilfsapparat (Personal) außerhalb des Magistrats beizugeben, über den der Leiter des Stadtrechnungshofs die (alleinige) Diensthoheit und Dienstaufsicht⁵⁹ ausüben würde.

18) Der von *Kolonovits* vorgelegte rechtspolitische Vorschlag der Verankerung eines Stadtrechnungshofes in der Bundesverfassung beseitigt die von ihm selbst dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken, die sich, folgt man der hL aus dem Geschäftsbesorgungsmonopol des Gemeindeamts bzw des Magistrats gegen die Einrichtung eines Kontrollamtes bzw eines Stadtrechnungshofs als Organ ins Treffen führen lassen.

H. Zwischenfazit

- Im Ergebnis ist festzuhalten, dass verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einrichtung eines Kontrollamtes bzw eines Stadtrechnungshofes als eigenem Organ insoweit vorliegen, als die nähere Ausgestaltung der Kontrolleinrichtung einen Verstoß gegen das aus Art 117 Abs 7 B-VG abzuleitende Geschäftsbesorgungsmonopol des Gemeindeamts bzw des Magistrats bedeuten würde.
- Die Einrichtung eines Organs „Leitung des Stadtrechnungshofes“ oder „Kontrollamtsleiter“ ist im Lichte des Art 117 Abs 7 B-VG auch nach der hL unproblematisch, sofern das Personal in den Magistrat eingegliedert ist. Dies muss wohl auch dann gelten, wenn die Bezeichnung des Organs „Kontrollamt“ oder „Stadtrechnungshof“ lautet.
- Die aus Art 117 Abs 7 B-VG resultierenden Bindungen (und insbesondere die Eingliederung in den Magistrat) können mit der Einrichtung eines Organs „Kontrollamt“ oder „Stadtrechnungshof“ jedoch nicht beseitigt werden.
- Sie können allerdings iSd von *Janko* getroffenen, oben widergegebenen Ausführungen, auf ein der Kontrollfunktion angemessenes Maß reduziert werden.

⁵⁹ *Kolonovits*, Fragen 45.

- Ein eigenständiges Organ „Kontrollamt“ oder „Stadtrechnungshof“ mit einem nicht in den Magistrat eingegliederten Bedienstetenstab verstößt nach der hA gegen das Geschäftsbesorgungsmonopol des Magistrats.
- Ein solches Organ könnte mit dem von *Kolonovits* angestoßenen rechtspolitischen Vorschlags eines „Stadtrechnungshofes“ auf der Grundlage einer entsprechend einzuführenden bundesverfassungsgesetzlichen Regelung verwirklicht werden. Möchte man also einen Stadtrechnungshof als Organ einrichten, dessen Bedienstete nicht in den Magistrat eingegliedert sind, ist es notwendig, den von *Kolonovits* vorgeschlagenen Weg einer entsprechenden bundesverfassungsrechtlichen Absicherung einer solchen Einrichtung einzuschlagen, weil damit verfassungsrechtliche Bedenken, die aus Art 117 Abs 7 B-VG resultieren, beseitigt werden können.

Teil II

Teil II soll weitere bundesverfassungsrechtliche Bedenken darlegen, die einer näheren Untersuchung bedürften.

A. Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in der vorgeschlagenen Neufassung

(Paragrafenbezeichnungen beziehen sich auf die vorgeschlagene Neufassung des Statuts der Landeshauptstadt Graz)

§ 14 Abs 1 Z 6

19) § 14 Abs 1 Z 6, wonach der Stadtrechnungshof als Organ eingeordnet ist, begegnet nach den oben dargelegten Ausführungen keinen Bedenken iZhm Art 117 Abs 7 B-VG, weil in § 99 Abs 1 klargestellt wird, dass der Bedienstetenstab des Stadtrechnungshofs in den Magistrat eingegliedert bleibt.

Ob die Organbezeichnung „Stadtrechnungshofdirektor/in“ oder „Stadtrechnungshof“ lautet, dürfte – wie oben (Teil I) dargelegt - keinen Unterschied machen, wenngleich die hL explizit lediglich die Zulässigkeit des Organs „Stadtrechnungshofdirektor/in“ bzw „Kontrollamtsleiter/in“ statuiert. Änderungen der Stellung der Bediensteten des Stadtrechnungshofs sind jedoch mit dem vorliegenden Vorschlag – soweit ersichtlich – nicht geplant.

§ 37 Abs 3, Abs 5

20) Die Einfügung des Satzes „Die Mitglieder sollen nicht in einer der Kontrolle des Stadtrechnungshofes unterworfenen Entität beschäftigt sein“ in § 37a Abs 3 sichert die Unabhängigkeit der Mitglieder des Kontrollausschusses. Bestimmungen dieser Art sind auch in anderen Bundesländern verwirklicht.⁶⁰

21) Ebenso der Unabhängigkeit dient die Bestimmung, dass der Vorsitz des Kontrollausschusses keine Person sein darf, die derselben Gemeinderatspartei angehört wie der Bürgermeister/die Bürgermeisterin (§ 37 Abs 5).

⁶⁰ Vgl *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 11 f. Bestimmungen dieser Art „beruhen auf dem Gedanken, dass derjenige, dessen Arbeit geprüft werden soll, nicht sein eigener Kontrollor sein kann“, so *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 11.

§ 67a

22) Verfassungsrechtlich näher zu untersuchen wäre die Rolle des Kontrollausschusses, dessen Kontrollkompetenzen durch die Änderungen in § 67a ausgeweitet werden sollen, und zwar in Zusammenhang damit, dass der Stadtrechnungshof nunmehr ein Organ sein soll, das darüber hinaus (landesverfassungsgesetzlich, durch § 98 Abs 2) weisungsfrei gestellt ist.

23) Aus Art 118 Abs 5 B-VG ergibt sich, dass der Gemeinderat das oberste Organ der Gemeinde ist.⁶¹ Daraus wird die Weisungsbefugnis des Gemeinderates abgeleitet, die „sich aus seiner Stellung als oberstes Gemeindeorgan [ergibt], dem gegenüber alle anderen Gemeindeorgane verantwortlich sind, sowie aus seiner Stellung als sachlich in Betracht kommende Oberbehörde, welche das Weisungsrecht wesensnotwendig beinhaltet“.⁶²

24) Im Sinne der für die Kontrollfunktion notwendigen Unabhängigkeit des Stadtrechnungshofs stellt diesen § 98 Abs 2 des Entwurfs (in Form einer Verfassungsbestimmung) weisungsfrei. *Hengstschläger* hat in Zweifel gezogen, dass der Kontrollausschuss (als Hilfsorgan⁶³) Weisungen erteilen kann. Der Kontrollausschuss sei, so *Hengstschläger* grundsätzlich „nicht vorgesetztes Organ und daher auch nicht einem nachgeordneten Organ gegenüber weisungsbefugt“⁶⁴. Die kontrollierende Funktion schließe „nicht das Recht mit ein, anzuordnen oder zu befehlen“.⁶⁵

Allerdings hat *Hengstschläger* auch ausgeführt, dass „[e]ine gewisse engbegrenzte Weisungsbefugnis [...] dem Kontrollausschuss in einigen Stadtrechten eingeräumt [ist], die vorsehen, dass das städtische Kontrollamt/der Stadtrechnungshof [...] seinen Prüfungsauftrag unter anderem auch vom Kontrollausschuss erhalten kann“.⁶⁶

Wenn derartige Prüfungsaufträge als verbindlich vorgesehen sind, so sind diese nach *Hengstschläger* „verfassungsrechtlich als Weisung iSd Art 20 Abs 1 B-VG zu qualifizieren“.⁶⁷

25) Sofern Prüfungsaufträgen Verbindlichkeit zukommen soll, könnte sich aus der verfassungsrechtlichen Weisungsfreistellung des (Organs) Stadtrechnungshof(es) einerseits und einfachgesetzlich vorgesehenen Bindungen an den Kontrollausschuss (und nicht an den

⁶¹ *Weber*, Art 118 B-VG, in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1. Lfg 1999, 13. Lfg 2017) Rz 29 mwN auf die Judikatur.

⁶² *Weber*, Art 118 B-VG Rz 32.

⁶³ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 25.

⁶⁴ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 25.

⁶⁵ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 25.

⁶⁶ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 26.

⁶⁷ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 27.

Gemeinderat [der bundesverfassungsrechtlich als oberstes Organ vorgesehen ist]) andererseits allerdings ein Spannungsfeld auf tun.

26) Dies gilt auch für sämtliche vom Stadtrechnungshof vorzunehmenden „Unterstützungsleistungen“, die als Einschränkung der Weisungsfreistellung verstanden werden könnten, bspw die in § 89 Abs 9 vorgesehene „neue Beratungsleistung“ (Erläuterungen S 6).

27) Die Problematik betrifft darüber hinaus sämtliche Formen der Einflussnahme bzw Beauftragungen des Stadtrechnungshofes durch den Kontrollausschuss (etwa auch § 98 Abs 10 Z 2).

28) Abgemildert erscheint das Spannungsverhältnis dann, wenn wie in Teil I argumentiert, die aktuelle Gesetzeslage bezüglich des Stadtrechnungshofs bzw seiner Leitung schon jetzt dahingehend interpretiert wird, dass (zumindest) die Leitung als ein (einfachgesetzlich) weisungsfreies Organ zu verstehen ist. Wenn eine solche Interpretation der Rechtslage schon bislang für zulässig erachtet wird, müsste dies wohl auch für den Fall gelten, dass, wie nach dem vorliegenden Vorschlag, die Organstellung nunmehr explizit festgehalten wird.

29) Die Weisungsfreistellung könnte allerdings auch so verstanden werden, dass diese – als landesverfassungsgesetzliche Bestimmung – den einfachgesetzlich vorgesehenen Bindungen an zB Prüfungsaufträge vorgeht, und insofern der Stadtrechnungshof aufgrund der Weisungsfreistellung gem § 98 Abs 2 überhaupt keiner Bindung an den Kontrollausschuss unterliegt. Dies wäre näher zu untersuchen.

30) Einer näheren Prüfung bedürfte außerdem die Bindung des Stadtrechnungshofes an den Kontrollausschuss (und nicht an den Gemeinderat) sowie die Gesamtheit der Einflussnahmemöglichkeiten des Kontrollausschusses auf die Tätigkeit des Stadtrechnungshofes.

§ 97 Abs 1 Z 2, § 98 Abs 5

31) Verfassungsrechtlich näher zu untersuchen wäre überdies die Einfügung des Teilsatzes „auch unter Beachtung des UN-Aktionsplans „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ in § 97 Abs 1 Z 2 (sowie in § 98 Abs 5), weil es sich bei den

sogenannten SDGs um völkerrechtliches Soft-law⁶⁸ handeln dürfte, und sich Fragestellungen, etwa in Bezug auf die Bestimmtheit des Prüfungsmaßstabes iSd Art 18 B-VG ergeben könnten.

Es bedürfte einer näheren (verfassungs-)rechtlichen Prüfung, inwiefern und auf welche Art und Weise ein solcher (verbindlicher) Gebarungs- und Kontrollmaßstab statuiert werden kann.

§ 98 Abs 3 Z 9

32) Verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen könnte die Aufgabe des Stadtrechnungshofes als „geschäftsführende Stelle des Kontrollausschusses“ in § 98 Abs 3 Z 9. Fraglich ist nämlich, wie sich die Organstellungs- und die Weisungsfreistellung, und die damit einhergehende Unabhängigkeit zu einer Tätigkeit als „geschäftsführender Stelle“ verhält, und ob damit die Unabhängigkeit des Stadtrechnungshofs in Frage gestellt ist.

§ 98 Abs 10 Z 3

33) Näher zu untersuchen wäre außerdem die Herabsetzung der Schwelle für die Beauftragung einer Kontrollinitiative durch die Wahlbevölkerung. Diese sollte jedenfalls so ausgestaltet sein, dass dadurch keine Torpedierung der Kontrolltätigkeit des Stadtrechnungshofs erfolgen kann.

Näher zu untersuchen wäre außerdem, inwiefern eine Kontrollinitiative, wie sie in § 98 Abs 10 Z 3 vorgesehen ist, nicht ebenso verfassungsrechtlich abzusichern wäre, wenn dadurch eine Bindung des Stadtrechnungshofs erfolgen soll.

§ 98 Abs 11

34) Ähnliches gilt für die Anträge auf fallweise Prüfung durch die in § 98 Abs 11 Genannten. Auch darin könnte eine Beeinträchtigung der Weisungsfreistellung gesehen werden, und eine verfassungsrechtliche Absicherung geprüft werden.

B. Klub- und Fraktionsförderung sowie Wahlkampfkostenobergrenze

35) Verfassungsrechtliche Bedenken in Zusammenhang mit der Klub- und Fraktionsförderung sowie der Wahlkampfkostenobergrenze könnten entstehen, wenn diese Regelungen nicht dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugeordnet werden können, weil mit *Hengstschläger* davon auszugehen ist, dass „[d]ie Prüfungsbefugnis der Ausschüsse

⁶⁸ Zur schon im Völkerrecht unterschiedlichen Einordnung vgl *Huck/Kurkin*, Die UN-Sustainable Development Goals (SDGs) im transnationalen Mehrebenensystem, *ZaöRV* 78 (2018), 375 ff (mwN auf die Literatur).

und der Kontrollämter (Stadtrechnungshöfe) [...] jedenfalls auf die Gebarung der Gemeinde beschränkt“⁶⁹ ist, und sich die „Kompetenzen des Gemeinderates auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde“⁷⁰ beschränken.

Dabei gilt es insbesondere die (verfassungsrechtlich vorgegebene) Bezeichnungspflicht für Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde zu beachten.⁷¹

C. Weitere Bedenken

36) In der Literatur wird – zu Landesrechnungshöfen – ausgeführt, dass eine „begleitende“ Kontrolle, wie sie etwa in „Beratungsleistungen“ (s oben) oder „Vorkontrollen“ ex ante (im Unterschied zu einer Kontrolle ex-post) gesehen werden könnte, deshalb problematisch ist, weil „gebarungsrelevante Entscheidungen“ beeinflusst werden.⁷² Eine begleitende Kontrolle, so *Brückner* für die Landesrechnungshöfe, „würde dem Wesen einer unabhängigen öffentlichen Finanzkontrolle und den internationalen Standards widersprechen.“⁷³ *Brückner* unterscheidet davon die Prüfung von „einzelne[n] abgeschlossene[n] Projektabschnitte[n]“, die „zeitnah aber nachträglich“ erfolge. So ordnet *Brückner* die 2011 schon bestehenden „Projekt- bzw Großvorhabensprüfungen der Landesrechnungshöfe Steiermark und Kärnten [...] als] zeitnahe ex post-Kontrollen von Planungs- und Ausführungsvorgängen“⁷⁴ ein.

37) Festzuhalten ist, dass jegliche Form der Vorabkontrolle, seien dies Beratungsleistungen, Stellungnahmerechte in Bezug auf Akte der Vollziehung, Vorkontrollmöglichkeiten etc einer gesonderten Prüfung im Hinblick auf die oben dargelegten Bedenken in Zusammenhang mit einer begleitenden Kontrolle zu unterziehen wären.

⁶⁹ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 52.

⁷⁰ *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle Rz 52.

⁷¹ *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht Rz 219.

⁷² *Saywald-Wedl*, Der Landesrechnungshof, in *Poier/Wieser* (Hrsg), Steiermärkisches Landesrecht. Band 1: Steiermärkisches Landesverfassungsrecht² (2023) 251 (266).

⁷³ *Brückner*, Finanzkontrolle durch die Landesrechnungshöfe – ex post und zeitnah, in *Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft* (Hrsg), *Controlling & Kontrolle* (2011) 53 (60).

⁷⁴ *Brückner*, Finanzkontrolle 60.

Ergebnis

- **Einrichtung eines Organs Stadtrechnungshofs:**

Die Einrichtung eines Organs Stadtrechnungshofs scheint in den oben dargelegten Grenzen als bundesverfassungsrechtlich zulässig.

- **Verhältnis Kontrollausschuss und Stadtrechnungshof:**

Verfassungsrechtliche Bedenken können sich aus dem Verhältnis zwischen Kontrollausschuss und Stadtrechnungshof ergeben, insbesondere wenn dem Kontrollausschuss Befugnisse zukommen, die die Weisungsfreistellung des Stadtrechnungshofs beeinflussen könnten.

Umgekehrt könnte die (landes)verfassungsgesetzliche Weisungsfreistellung des Stadtrechnungshofs insofern verfassungsrechtliche Bedenken entstehen lassen, als näher zu untersuchen wäre, inwiefern die Weisungsfreistellung den Stadtrechnungshof von seiner (einfachgesetzlichen) Bindung an Aufträge, etwa des Kontrollausschusses, zu entbinden vermag.

- **Aufgabenspektrum:**

Sämtliche Aufgaben des Stadtrechnungshofs müssen dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugeordnet werden können, damit eine Prüfungsbefugnis des Stadtrechnungshofes vorgesehen werden kann. Dies ist für alle Aufgaben, insb aber für die Aufgabe der Prüfung der Wahlkampfkostenobergrenze, näher zu prüfen.

- **Prüfungszeitpunkt/Vorabkontrolle:**

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken können sich aus jeglichen Formen der Vorabkontrolle bzw -einflussnahme durch den Stadtrechnungshof ergeben.

- **Prüfungsmaßstäbe:**

In Zusammenhang mit der Statuierung der SDGs als Prüfungsmaßstab könnten sich verfassungsrechtliche Bedenken ua im Hinblick auf deren Bestimmtheit iSd Art 18 B-VG ergeben.

- **Empfehlung einer bundesverfassungsrechtlichen Absicherung:**

Vor dem Hintergrund der geschilderten Spannungsfelder, empfiehlt die Verfasserin, auf eine bundesverfassungsrechtliche Absicherung von Stadtrechnungshöfen hinzuwirken.

Graz, am 29.4.2024

M. Bertel

Univ.-Prof.in Dr.in Maria Bertel