

**Prüfbericht über
die finanzielle Kontrolle der Gemeinden durch die
Abteilung Gebarungskontrolle (Illc)**

Bregenz, im Juni 2006

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Rechtliche Rahmenbedingungen	7
2 Strategie und Organisation	11
2.1 Prüfungsansatz und -planung	11
2.2 Organisationsstruktur	14
3 Gebarungsprüfung	16
3.1 Prüfungsorganisation	16
3.2 Prüfung der Ordnungsmäßigkeit	20
3.3 Exkurs: Bürgermeisterbezüge	24
3.4 Prüfung der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit	28
4 Sonstige Leistungsbereiche	30
4.1 Gemeindeaufsicht	30
4.2 Serviceleistungen	33
Abkürzungsverzeichnis	36

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über die finanzielle Kontrolle der Gemeinden durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc).

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof erscheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotentiale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Nach Art 67 Abs 3 können neun Mitglieder des Landtags besondere Akte der Gebarungsprüfung verlangen. Der Landtagspräsident hat dem Landes-Rechnungshof mit Schreiben vom 29. März 2006 einen Prüfungsauftrag (Beilage 28/2006) mit folgendem Inhalt übermittelt:

„Der Landes-Rechnungshof prüft die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc), im Amt der Vorarlberger Landesregierung mit dem Schwerpunkt der Prüfung der Effizienz der Gebarungskontrolle in den Gemeinden durch die genannte Abteilung. Dabei soll anhand von Beispielen untersucht werden, ob die angegebenen Empfehlungen durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) tatsächlich dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit entsprechen. Ebenso soll geprüft werden, ob die von der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) in ihren Berichten getroffenen Feststellungen in den entsprechenden Gesetzen Deckung finden“.

Der Landes-Rechnungshof prüfte von April bis Mai 2006 die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Insgesamt wurden im Zeitraum 2001 bis 2005 89 Gemeindeprüfungen durch die Abteilung durchgeführt. Der Landes-Rechnungshof hat aus den vorliegenden 87 Prüfberichten eine Stichprobe von 19 Gemeindeprüfungen im Detail untersucht.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) am 30. Mai 2006 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 21. Juni eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Landesregierung hat das Recht die Gebarung der Gemeinden hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit zu prüfen. Die Prüfkompetenz erstreckt sich auch auf Gemeindeverbände. In Bezug auf die rund 100 unterschiedlichen Beteiligungen der Gemeinden besteht hingegen ein Prüfvakuum, da diese Gesellschaften nicht der Gebarungskontrolle durch die Gemeinden und das Land unterliegen.

Die Prüfstrategie der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) orientiert sich am klassischen Prüfungsansatz. Wesentliche Schwerpunkte sind die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit. In den letzten Jahren wurde angedacht, Prüffelder der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu forcieren. Eine Umsetzung ist bislang noch nicht im ausreichenden Maß erfolgt.

Der Prüfplan wird anhand eines Prüfturnus erstellt. Jede Gemeinde wird etwa alle fünf Jahre geprüft. Eine Berücksichtigung von Risikokriterien erfolgt bei der Planung derzeit zu wenig. Auch Querschnittsprüfungen fanden in den letzten Jahren nicht statt. Die knappen Ressourcen wurden im Jahr 2005 weiter gekürzt, eine Prüferstelle wurde eingespart. In Relation zum Land erfolgt die Gebarungsprüfung in den Gemeinden hinsichtlich Prüfdichte und Risikoorientierung in einem deutlich geringeren Ausmaß.

Gebarungsprüfungen in den Gemeinden folgen einem festgelegten Prüfschema, das sich im Bericht widerspiegelt. Die Themenfelder reichen von der Darstellung der Finanzlage und Prüfung der Finanzgebarung bis zur Kontrolle von Vergaben. Die Prüfer arbeiten die relativ normierten Prüffelder mit hoher Sorgfalt und Qualität ab.

Bei den Prüfungen in Kennelbach und Dalaas wurde das Prüferisiko schlagend. So wurde beispielsweise im Prüfbericht 2005 der Gemeinde Kennelbach eine richtige Feststellung zur Rechtmäßigkeit gemacht. Der Prüfer hätte allerdings im Prüfbericht festhalten können, dass die Verordnung für den Bürgermeisterbezug im Jahr 2000 zu ändern gewesen wäre und der Bürgermeister die Verantwortung gehabt hätte, diese Änderung zu initiieren.

Auch in der Prüfung 2000 der Gemeinde Dalaas wurde lediglich die Rechtmäßigkeit des Bürgermeisterbezugs geprüft. Der Prüfer hätte darauf hinweisen können, dass das BezügebegrenzungsBVG zur Anwendung kommen könnte. Zur Einhaltung dieses Gesetzes ist jede bezugsauszahlende Stelle, aber auch jeder Empfänger von Mehrfachbezügen verpflichtet. Die Mehrfachbezüge des damaligen Bürgermeisters waren bereits im Jahr 2000 allen Normadressaten bekannt.

Die Anwendbarkeit des BezügebegrenzungsBVG auf Gemeinden unter 20.000 Einwohner war zwar seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1998 strittig, die Länder und der Rechnungshof haben sich aber im Dezember 1999 der klaren Rechtsmeinung des Verfassungsdienstes angeschlossen. Eine entsprechende Anweisung an die Prüfer wäre zweckmäßig gewesen. Im Zuge der Prüfung der Gemeinde Dalaas 2005 wurden Überbezüge festgestellt. Die Rechtsansicht aus 1999 wurde durch einen Gutachter neuerlich bestätigt.

Die Prüfergebnisse werden den Bürgermeister*innen schriftlich mitgeteilt. Diese haben auch die Möglichkeit zu einzelnen Punkten Stellung zu nehmen. Eine Einarbeitung der Stellungnahme ist nicht vorgesehen. Den Prüfberichten fehlt weiters die Publizität. Es liegt im Ermessen des Bürgermeister*in, mit welcher Intensität die Prüfberichte in der Gemeindevertretung behandelt werden. Die Verantwortung für die Umsetzung der Empfehlungen liegt in den Gemeinden. Im Bedarfsfall sollte die Gemeindeaufsicht die vorhandenen Möglichkeiten ausschöpfen, um wesentlichen Empfehlungen zur Umsetzung zu verhelfen.

Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) prüft die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse auf ihre ziffernmäßige Richtigkeit und Vollständigkeit. Ferner werden die finanzielle Lage und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde untersucht und bewertet. Die Schreiben der Landesregierung in diesem Zusammenhang sind nicht immer schlüssig. Die Formulierungen bringen zum Teil die Erheblichkeit und Dringlichkeit der Mängel nicht ausreichend zum Ausdruck. Derzeit bestehen keine Eskalationsstufen in den Formulierungen zur Differenzierung der Bewertungen.

Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) stellt den Gemeinden Richtlinien, Vorlagen und Tools zur Verfügung. Durch diese Instrumente wird die Qualität der Gemeindegebarung wesentlich unterstützt.

Beratungsleistungen werden von der Abteilung zunehmend als ein wichtiger Bestandteil zeitgemäßer Kontrolle gefordert. In Einzelfällen wird auch um die Beurteilung von Projekten gebeten. Damit sind ebenfalls bestimmte Prüfrisiken verbunden. Im Fall der Gemeinde Weiler erfolgte die Auskunft zur Finanzierung des Arzthauses auf Basis der vorgelegten Unterlagen ohne vertiefte Prüfung der Angaben. In der Folge wurde die Auskunft als Genehmigung der Gemeindeaufsicht interpretiert.

1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Prüfkompentenz der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) umfasst die Gebarung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Da ausgegliederte Rechtsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit nicht der Prüfkompentenz unterliegen, besteht in einem wesentlichen Bereich ein Prüfvakuum.

Situation	Die Aufgaben der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) in den Gemeinden ergeben sich aus der österreichischen Bundesverfassung und dem Vorarlberger Gemeindegesetz. In der Geschäftseinteilung des Amts der Landesregierung wird die Aufgabenverteilung innerhalb dieser Dienststelle geregelt.
Bundesverfassung	<p>Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) statuiert in Art 119a das Aufsichtsrecht gegenüber den Gemeinden. Demnach hat das Land ein Aufsichtsrecht gegenüber den Gemeinden ausgenommen in jenen Bereichen, die Angelegenheiten der Bundesvollziehung betreffen. Dieses Aufsichtsrecht umfasst die Kontrolle der Einhaltung der Gesetze und Verordnungen sowie des Wirkungsbereichs.</p> <p>Ferner hat das Land das Recht, die Gebarung der Gemeinden auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit zu prüfen. Im B-VG sind die Grundzüge des Verfahrens derartiger Prüfverfahren bereits festgelegt. Ausgegliederte Gesellschaften im (Mit-)Eigentum der Gemeinden sind von diesem Recht nicht erfasst.</p>
Gemeindegesetz	<p>Das Vorarlberger Gemeindegesetz (GG) regelt im VI. Hauptstück die Aufsicht über die Gemeinden für Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich, soweit die Vollziehung dieser Aufgaben Landessache ist. Demnach ist die Landesregierung Aufsichtsbehörde gegenüber den Gemeinden. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die Landesregierung der Bezirkshauptmannschaften und der Abteilungen Gebarungskontrolle (IIIc) sowie Inneres (Ia) und Personal (PrsP). Während die Bezirkshauptmannschaften die Gemeindeaufsicht in rechtlicher Hinsicht zu vollziehen haben, erfolgt die Gebarungskontrolle durch die Kontrollabteilung (IIIc). Die Abteilung Personal (PrsP) ist Aufsichtsbehörde in Personalangelegenheiten.</p> <p>Die Prüfkompentenz im Bereich Gebarungskontrolle erstreckt sich auf die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung sowie auf die ziffernmäßige Richtigkeit und die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften.</p>

Als Prüfobjekte kommen sämtliche Einrichtungen der Gemeinde in Frage, soweit sie keine eigene Rechtspersönlichkeit haben. Unternehmungen, Anstalten und sonstige Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit unterliegen nicht der Gebarungskontrolle durch die Landesregierung. Lediglich das Beteiligungsmanagement der Gemeinde sowie die Handlungen der Gemeindeorgane fallen unter die Prüfkompetenz.

Ferner unterliegen Gemeindeverbände, die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden in der Vollziehungskompetenz des Landes wahrnehmen, der Gemeindeaufsicht durch die Landesregierung. Die Aufsichtsfunktion wird auch hier durch die Bezirkshauptmannschaften und die Abteilungen Gebarungskontrolle (IIIc) sowie Inneres (Ia) und Personal (PrsP) wahrgenommen.

Die Prüfkompetenz der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) umfasst demnach die 96 Vorarlberger Gemeinden sowie 34 Gemeindeverbände und 18 Staatsbürgerschafts- und Standesamtsverbände. Kooperationen in privatrechtlichen Rechtsformen wie zB Vereine unterliegen nicht der Prüfung der Landesregierung. Die Städte und Gemeinden über 20.000 Einwohner unterliegen zusätzlich der Prüfung des Rechnungshofs.

Die Kommunikation zwischen Gebarungskontrolle und Gemeinde erfolgt auf Gemeindeseite durch den Bürgermeister. Grundsätzlich ist der Prüfbericht vom Bürgermeister der Gemeindevertretung zur Kenntnis zu bringen. Die Intensität der Diskussion kann vom Bürgermeister wesentlich mitgestaltet werden. Ferner liegt es im Ermessen des Bürgermeisters, in welchem Ausmaß Informationen in die Gemeindevertretung gelangen, die nicht im Prüfbericht enthalten sind.

Im Gemeindegesetz sind primär die Prüfungsausschüsse zur Kontrolle der Gemeindegebarung berufen. Die Prüfkompetenz deckt sich mit jener der Gemeindeaufsicht. Mindestens zweimal jährlich, davon einmal unvermutet, hat der Prüfungsausschuss die Gebarung zu kontrollieren, ferner hat er den Vermögensnachweis und den Rechnungsabschluss zu prüfen.

Geschäftseinteilung
des Amtes der
Landesregierung

Die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung regelt die Aufgabenverteilung in den Abteilungen. Demnach werden folgende Aufgaben der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) zugeordnet:

- Überprüfung der Gebarung der Landesdienststellen
- Überprüfung der Gebarung von Gemeinden und Gemeindeverbänden
- Überprüfung der Gebarung von Körperschaften, Stiftungen, Fonds, Anstalten und wirtschaftlichen Unternehmungen, soweit dem Land ein Prüfungsrecht zusteht

- Überprüfung der Gebarung physischer und juristischer Personen hinsichtlich der Verwendung von Förderungsmitteln des Landes, soweit diese Prüfung vorbehalten bzw dieser Prüfung zugestimmt wurde.

Die Aufgabe der Gemeindeaufsicht in finanziellen Angelegenheiten mit Ausnahme der Gebarungsprüfung wird der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) zugewiesen.

Richtlinien

Zur Umsetzung der gesetzlichen Rahmenbedingungen hat die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) interne Richtlinien erlassen. In den Revisionsrichtlinien werden die Ziele und der Aufgabenrahmen definiert und die Befugnisse der Kontrollabteilung festgeschrieben. Ferner werden in diesen Richtlinien die Planung und Durchführung der Prüfungen reglementiert. Laut den Richtlinien soll „nach Maßgabe der personellen Möglichkeiten [...] im Bedarfsfall bei der geprüften Stelle innerhalb angemessener Zeit eine Nachprüfung“ durchgeführt werden.

Die Genehmigung von Beschlüssen der Gemeindeorgane wird in separaten Richtlinien behandelt. Für drei Typen von genehmigungspflichtigen Geschäften werden in den Richtlinien zu prüfende Vorgaben definiert. So ist zB bei Darlehensverträgen zu prüfen, ob die Möglichkeit einer Zinsanpassung, einer Konvertierung von Fremdwährung und einer Laufzeitverlängerung im Vertrag vorgesehen ist. Weitere Erläuterungen finden sich zu Haftungsübernahmen und zur Errichtung von wirtschaftlichen Unternehmungen. Zu Leasingsverträgen finden sich keine Aussagen in den Richtlinien.

Bewertung

Die Landesregierung hat in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde eine Reihe von Aufgaben zu erfüllen. Die Verteilung dieser Aufgaben auf die Bezirkshauptmannschaften und die verschiedenen Abteilungen im Amt der Landesregierung ist angesichts der unterschiedlichen fachlichen Anforderungen zweckmäßig.

Die Gemeindeaufsicht in finanziellen Angelegenheiten umfasst auch die Genehmigung von Beschlüssen der Gemeindevertretung und die Prüfung von Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen. Die geübte Praxis im Amt der Landesregierung geht nicht mit der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung konform. Da diese Agenden in engem Konnex mit der Gebarungsprüfung stehen, ist die Zuordnung zur Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) jedenfalls effizient.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs besteht ein Vakuum an Prüfkompetenz bei den Beteiligungsunternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Durch die wachsende Zahl an ausgegliederten Gesellschaften und Private-Public-Partnership-Modellen werden zunehmend wirtschaftlich bedeutsame Bereiche der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde entzogen. Auch der gemeindeinternen Kontrolle durch den Prüfungsausschuss sind Ausgliederungen und Beteiligungen nur bei entsprechender vertraglicher Verankerung zugänglich. Der Gebarungskontrolle durch die Landesregierung ist durch die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen eine Grenze gesetzt. Abhilfe könnte durch Vereinbarung der Prüfkompetenz des Landes in den Gesellschaftsverträgen geschaffen werden.

Die Form und Intensität der Kommunikation von Prüfergebnissen durch den Bürgermeister an die Gemeindevertretung unterliegen keiner Regelung. Bei zurückhaltender Information und Behandlung ist die Wirkung der Kontrolle durch die fehlende Öffentlichkeit deutlich eingeschränkt.

Die Richtlinien für genehmigungspflichtige Geschäfte nach § 91 GG behandeln wesentliche Punkte. Die Genehmigung von Leasingverträgen wurde bisher nicht geregelt.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Kontrollmöglichkeiten auch gegenüber ausgegliederten Rechtsträgern sicherzustellen.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt weiters, die Richtlinien für genehmigungspflichtige Geschäfte zu ergänzen.

Stellungnahme

Es wird darauf verwiesen, dass gemäß § 90 Abs 3 Gemeindegesetz der Bürgermeister eine Ausfertigung des Überprüfungsergebnisses samt einer allfälligen Stellungnahme jedem Mitglied des Gemeindevorstandes sowie jeder Parteifraktion mindestens zwei Wochen vor der Gemeindevertretungssitzung, in der der Bericht behandelt wird, zuzustellen hat.

Leasingfinanzierungen haben in den letzten Jahren deutlich abgenommen und beschränkten sich zuletzt fast ausschließlich auf Mobilien. Die Richtlinien werden jedoch um dieses gemäß § 91 Gemeindegesetz genehmigungspflichtige Geschäft ergänzt.

2 Strategie und Organisation

2.1 Prüfungsansatz und -planung

Die Prüfstrategie folgt dem klassischen Auditansatz und sieht vor allem die Prüfung von Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit vor. Die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit werden zu wenig berücksichtigt. Die Prüfungsplanung folgt einem Turnus.

Situation

Die strategische Ausrichtung der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) zeigt sich einerseits im gewählten Prüfansatz und andererseits in der Gestaltung des Prüfplans.

Prüfungsansatz

In den Revisionsrichtlinien werden unter dem Punkt „Ziele und Aufgabenrahmen“ die Aufgaben entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen aufgelistet. Als Ziel der Gebarungskontrolle wird die Unterstützung des ressortzuständigen Regierungsmitglieds, des Landesamtsdirektors sowie der Führungsverantwortlichen und Mitarbeiter in den geprüften Stellen durch objektive Berichte, Analysen, Stellungnahmen und Empfehlungen genannt. Es obliegt dem Management der Abteilung Prüfungsschwerpunkte festzulegen.

Der Prüfansatz spiegelt sich in den Prüfberichten und den dort behandelten Fragestellungen wider. Demnach verfolgt die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) einen klassischen Audit-Ansatz, der sich auf die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit konzentriert. Bislang wurden Themen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zweitrangig behandelt. So heißt es beispielsweise in einem Protokoll zu einer Dienstbesprechung vom 1. Februar 2006: „Eine umfassende Organisationsprüfung ist weiterhin nicht vorgesehen.“

In den Dienstbesprechungen werden jährlich einmal inhaltliche Prüfungsschwerpunkte definiert. Die Durchsicht der Protokolle ergab, dass sich die Formulierungen über die Jahre wiederholen und diese Schwerpunkte wenig variieren. Im Jahr 2001 wurde beispielsweise festgehalten: „Auch für das Jahr 2001 werden die gleichen Prüfschwerpunkte gesetzt, wie sie für das Jahr 2000 vereinbart waren.“

Die vereinbarten Schwerpunkte betreffen Aspekte der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit wie Erstellung der Rechnungsabschlüsse, Kassenführung oder Zahlungsabwicklung. Zu diesen Punkten werden je nach Bedarf Details ergänzt. Beispielsweise wurde für das Jahr 2004 die Verwendung einer neuen Kennziffer zur Darstellung der Liquidität vereinbart. Die Prüfungen umfassen ein breites Spektrum, bei Bedarf werden einzelne Aspekte vertieft behandelt.

In den letzten Jahren finden sich auch Ansätze in Richtung Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. So heißt es im Protokoll der Dienstbesprechung vom 26. Jänner 2005: „So soll bei größeren und auch mittleren Gemeinden überprüft werden, welche Verwaltungsreformmaßnahmen getroffen worden sind bzw in Aussicht genommen werden.“ In der Vergangenheit wurde in den Dienstbesprechungen mehrfach die Möglichkeit diskutiert, verstärkt derartige inhaltliche Schwerpunkte in den Prüfungen zu setzen. Bislang ist die entsprechende Umsetzung nur in Ansätzen erfolgt.

Prüfungsplanung

Die Prüftätigkeit wird in einem jährlich erstellten Prüfplan abgebildet. Darin werden die zu prüfenden Gemeinden und Gemeindeverbände festgelegt und den einzelnen Prüfern bzw Prüfteams zugeordnet. Die Auswahl der zu prüfenden Gemeinden erfolgt nach zeitlichen Kriterien. Die Gemeinden, bei denen die letzte Kontrolle am längsten zurückliegt, werden als nächste geprüft. Im Durchschnitt wird eine Gemeinde alle fünf Jahre kontrolliert.

Die jährliche Prüfungsplanung wird der Landesregierung zur Genehmigung vorgelegt. In den Sitzungsvorlagen wird angeführt, welche Gemeinden und Gemeindeverbände im kommenden Jahr einer Gebärungskontrolle unterzogen werden sollen. Nähere Ausführungen über geplante Prüfungsschwerpunkte oder Risikofelder sind in den Schreiben nicht enthalten. Im Zeitraum 2000 bis 2005 wurde mit einer Ausnahme der Prüfplan nicht eingehalten. Geplante Gemeindeprüfungen wurden auf das Folgejahr verschoben.

In einer Dienstbesprechung am 2. April 2005 wurde in Aussicht gestellt, ab dem Jahr 2006 ausgewählte Gemeinden in kürzeren Abständen zu prüfen. Auch anlassbezogene Prüfungen wurden überlegt. Der Prüfungsplan 2006 sieht keine Prüfungen außerhalb des Turnus vor.

Ferner wurde in den Dienstbesprechungen überlegt, die Prüfintensität bei bestimmten Gemeinden herabzusetzen. Darunter wurde verstanden, dass die Zahl der Stichproben reduziert wird. Eine Änderung des Prüfrhythmus, bzw eine Auswahl der zu prüfenden Gemeinden nach Risikokriterien wurde bislang nicht vereinbart. Themenorientierte Querschnittsprüfungen wurden im Zeitraum 2001 bis 2005 nicht durchgeführt.

Bewertung

Der Prüfansatz umfasst vor allem Aspekte der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit werden nur in einzelnen Aspekten beleuchtet. Damit wird nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs dem gesetzlichen Auftrag nur zum Teil entsprochen.

Die verstärkte Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit wurde zwar laut Protokollen der Dienstbesprechungen angesprochen, bislang werden diese Aspekte aber noch nicht ausreichend in der konkreten Prüftätigkeit berücksichtigt. Die Ansätze sind positiv zu bewerten, eine Umsetzung ist möglichst rasch zu realisieren.

Durch die turnusmäßige Abwicklung der Prüfungen können Risikokriterien nicht berücksichtigt werden. Gemeinden mit kritischer Finanzlage werden beispielsweise nicht intensiver betreut, als Gemeinden mit gesunder Finanzsituation. Die Häufigkeit von Prüfungen ist mit einem Abstand von fünf Jahren für Risikogemeinden zu gering. Durch die Abwicklung von aufwendigen Prüfungen in Gemeinden, die hinsichtlich wesentlicher Risikofaktoren als unkritisch zu beurteilen sind, ergibt sich die Gefahr eines ineffizienten Einsatzes der Prüfer.

Unter Berücksichtigung von Risikokriterien wären auch Querschnittsprüfungen anzusetzen. Dadurch könnten Prüffelder über mehrere Gemeinden gleichzeitig sehr zielgerichtet untersucht und best practice Modelle aufgezeigt werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gemeindegebarung verstärkt zu prüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Prüfungsplanung anhand von Risikokriterien vorzunehmen und je nach Fragestellung auch Querschnittsprüfungen in das Prüfprogramm aufzunehmen.

Stellungnahme

In den vergangenen zwei Jahren wurde damit begonnen, vermehrt Ansätze der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu berücksichtigen. Eine Schwerpunktsetzung im Rahmen der Prüfungsziele des § 90 Gemeindegesetz bedeutet nach unserer Auffassung jedoch nicht, dass dem gesetzlichen Auftrag nur zum Teil entsprochen worden ist.

Wenn sich die Notwendigkeit ergibt, außerhalb der turnusmäßigen Prüfungsplanung „Risikogemeinden“ in kürzeren Abständen zu überprüfen, wird dem durch eine Änderung der Prüfungsplanung durch die Abteilung IIIc - Gebarungskontrolle Rechnung getragen.

Die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gemeindegebarung wird künftig verstärkt geprüft werden.

Im Rahmen der turnusmäßigen Prüfungsplanung werden Risikokriterien künftig verstärkt berücksichtigt werden. Die Aufnahme von Querschnittsprüfungen in das Prüfungsprogramm wird in Aussicht genommen.

Kommentar L-RH Die Prüfung durch den Landes-Rechnungshof hat gezeigt, dass bislang keine umfassenden Prüfungen in den Gemeinden durchgeführt wurden. Durch die fehlende Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit werden auch der Nutzen für die geprüfte Stelle und die Präventivwirkung für andere Gemeinden deutlich reduziert.

Bei der Durchsicht der Prüfungen in den Jahren 2000 bis 2005 wurden keine vom Turnus abweichenden Prüfungen festgestellt. Sowohl in der Literatur als auch in der Praxis werden turnusmäßige Prüfungsplanungen in Frage gestellt und Prüfprogramme nach Risikokriterien forciert.

2.2 Organisationsstruktur

Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) verfügt über ein engagiertes und routiniertes Prüfersteam. Die Zusammenfassung der Kontrollfunktionen in einer Organisationseinheit bietet eine Reihe von Vorteilen.

Situation Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) gliedert sich in die Bereiche Gemeinderevision und Interne Revision. In der Gemeinderevision werden kommunale Gebarungsprüfungen durchgeführt sowie Maßnahmen der finanziellen Gemeindeaufsicht mit Ausnahme der Vorstellungen behandelt. Die Interne Revision prüft diverse Einrichtungen und Abteilungen im Amt der Landesregierung.

Personalressourcen Das Team der Prüfer in den Gebarungsprüfungen umfasst vier Mitarbeiter, wovon ein Mitarbeiter zu 75 Prozent beschäftigt ist. Im Jahr 2005 wurde eine Prüferstelle mit Zustimmung des Abteilungsvorstands nicht nachbesetzt.

Die aufsichtsbehördlichen Genehmigungen werden ebenfalls durch die Prüfer erledigt. Für die Kontrolle der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse steht ein weiterer Mitarbeiter zur Verfügung, eine Mitarbeiterin unterstützt zusätzlich in diesem Bereich. Diese beiden Mitarbeiter sind überwiegend im Innendienst eingesetzt.

Zur Einschulung durchlaufen neue Mitarbeiter ein umfangreiches Trainingsprogramm, das mehrere Monate dauert. Dabei werden die Mitarbeiter auch eine Zeit lang in der Abteilung Finanzen (IIIa) und in einer Gemeinde eingesetzt.

Die Prüfer im aktuellen Team sind jeweils acht Jahre oder länger in diesem Tätigkeitsfeld beschäftigt. Mit der Zeit haben sich die Prüfer neben dem erforderlichen allgemeinen Prüferwissen auch Spezialwissen in einzelnen Fachgebieten angeeignet. So verfügen einzelne Prüfer über vertieftes Detailwissen in den Bereichen Vergabewesen, Personal oder EDV.

Die Prüfer führen keine detaillierten Aufzeichnungen, über den Ressourceneinsatz. Lediglich die Zeit im Außendienst wird dokumentiert und im Prüfbericht verzeichnet.

Bewertung

Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) verfügt im Bereich Gemeindekontrolle über ein routiniertes und engagiertes Prüftteam. Die knappen Ressourcen erschweren jedoch die Prüftätigkeit in der bestehenden Form und erforderlichen zeitlichen Dichte. In diesem Zusammenhang wird der Wegfall einer Prüferstelle im Jahr 2005 kritisch beurteilt. Die Streichung der Stelle ist nicht bedarfsgerecht.

Neue Prüfer werden in geeigneter Weise eingeschult und erhalten umfassende Kenntnisse in den erforderlichen Themenfeldern. In der Personalentwicklung ist zu berücksichtigen, welche Fachkompetenzen bei verstärkter Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gezielt aufzubauen sind.

Eine für Expertenorganisationen übliche Erfassung der projektbezogenen Arbeitszeiten erfolgt nicht. Durch eine detaillierte Zeitaufzeichnung wird die Einsatzplanung erleichtert und der Leistungsnachweis erbracht.

Die Zusammenfassung der Gemeinderevision und der Internen Revision in einer Organisationseinheit bietet nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs mehrere Vorteile. Insbesondere können dadurch Synergien und Wissen in den Prüffeldern genutzt werden. Ferner kann die Kontrolle klar von Vollzugsaufgaben wie zB Förderung von Gemeinden abgegrenzt werden. Dadurch wird dieser Funktion entsprechendes Gewicht in der Organisationsstruktur verliehen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, detaillierte Leistungsaufzeichnungen einzuführen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die fachlichen und methodischen Kompetenzen der Prüfer für die Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gezielt weiter zu entwickeln.

Stellungnahme

Im Jahre 2005 ist eine Mitarbeiterin der Abteilung IIIc – Gebarungskontrolle auf einen anderen Dienstposten im Landesdienst gewechselt. Aufgrund der Notwendigkeit, im Landesdienst Stellen einzusparen, wurde auf eine Wiederbesetzung des frei gewordenen Dienstpostens verzichtet.

Künftig sollen detaillierte Leistungsaufzeichnungen geführt werden.

Es ist beabsichtigt, durch Inanspruchnahme von geeigneten Aus- und Weiterbildungsprogrammen die fachliche und methodische Kompetenz der Prüfer insbesondere im Hinblick auf die verstärkte Wahrnehmung der Prüfungsziele „Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ weiter zu entwickeln.

Kommentar L-RH

Umfang und Aufgaben der Gebarungsprüfung in den Gemeinden rechtfertigen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs die Einsparung der Prüferstelle nicht.

3 Gebarungsprüfung

3.1 Prüfungsorganisation

Der Prüfungsablauf und die Berichte folgen im Aufbau einer Prüfungs-Checkliste und weisen dadurch eine einheitliche Struktur auf. Eine Zusammenfassung der zentralen Prüfergebnisse fehlt jedoch in den Berichten. Um eine möglichst intensive Auseinandersetzung mit den Prüfergebnissen in der Gemeinde sicher zu stellen, ist im Bedarfsfall die Kommunikation an die Gemeindevertretung zu verstärken.

Situation

Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) führt jährlich zwischen 18 und 32 Prüfungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden durch.

Anzahl Prüfungen 2001 bis 2005

Jahr	Anzahl Gemeinden	Anzahl Sonstige
2001	22	2
2002	17	1
2003	19	13
2004	16	9
2005	15*	3*

Quelle: Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc)

* Einige Prüfungen wurden im Jahr 2005 durchgeführt, die Berichte wurden im Jahr 2006 an die Gemeinden übergeben, in drei Fällen sind die Berichte noch nicht abgefertigt.

Prozessablauf

Der Ablauf einer Prüfung folgt einem einheitlichen Muster. Vor Start einer Prüfung werden vom Abteilungsleiter gemeinsam mit dem Prüfteam der zeitliche Rahmen der Prüfung insgesamt, die Prüfzeit vor Ort und die inhaltlichen Schwerpunkte mit der personellen Zuordnung festgelegt und eine Prüfvereinbarung abgeschlossen. Die Prüfer übernehmen einzelne Prüft Themen, die in Eigenverantwortung abgearbeitet werden. Eine Prüfungsleitung wird nicht eingerichtet.

Im Rahmen der Prüfungsvorbereitung werden die Unterlagen der vorangegangenen Prüfung durchgesehen. Ebenso werden die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse sowie die aktuellen Buchhaltungsdaten der vergangenen Jahre studiert. Ende 2005 wurde eine notwendige Umstellung der Prüfungsvorbereitung im Zuge der Behandlung von Fragen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ins Auge gefasst. Demnach werden künftig Haushaltsdaten über mehrere Jahre ausgewertet, und die Prüfungsinhalte präziser definiert.

Nach Abschluss der Vorbereitungsarbeiten folgen die Prüfungshandlungen vor Ort, bestehend aus Akteneinsicht und Interviews. Die Prüfung vor Ort dauerte in den Jahren 2001 bis 2005 zwischen zwei und 18 Tagen. Im Durchschnitt waren die Prüfer rund fünf Tage bei der geprüften Stelle.

Auf der Basis der Kontrolle vor Ort wird ein Prüfbericht erstellt, der im Rahmen einer Schlussbesprechung mit dem Bürgermeister und etwaigen leitenden Mitarbeitern im Gemeindeamt diskutiert wird. Der fertig gestellte Bericht wird der Gemeinde übergeben, und ist ohne unnötigen Aufschub vom Bürgermeister der Gemeindevertretung zur Kenntnis zu bringen.

In Einzelfällen wurde angeboten, bei der Diskussion der Prüfberichte im Gemeindevorstand bzw in der Gemeindevertretung als Auskunftspersonen anwesend zu sein. Dieses Angebot wurde von den Gemeinden bislang nicht angenommen. Auch von der Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, Vertreter in die Sitzung der Gemeindevertretung zu entsenden, wurde bislang nicht Gebrauch gemacht.

Berichtsstruktur

Die Gebarungsprüfungen werden anhand eines Prüfschemas abgewickelt. Dieses Schema ist zugleich auch der Grundraster, an dem sich der Aufbau der Berichte orientiert. Die Berichte gliedern sich in die Kapitel

- Merkmale der finanziellen Entwicklung
- Verwaltungsorganisation und -führung
- Gebarungsorganisation und -führung
- Personalverwaltung
- Vermögensverwaltung

Unter dem zusätzlichen Kapitel „Sonstige Verwaltungsbereiche“ werden fallweise Prüfungsschwerpunkte wie Gebührenkalkulationen und Landesförderungen behandelt. Ferner finden sich nach Bedarf Abschnitte zur Prüfung von Vergaben, Beteiligungen oder Tourismuseinrichtungen.

Die Prüfberichte enthalten seit etwa zwei Jahren ein Inhaltsverzeichnis und eine Tabelle mit zentralen Kennzahlen. Eine Aufstellung der größeren Investitionen sowie der Personalstand sind in der Kenndatenübersicht noch nicht enthalten. Ebenso findet sich keine Zusammenfassung der wesentlichen Prüfergebnisse.

Laut Gemeindegesetz hat der Bürgermeister die Möglichkeit der Gemeindevertretung zum Bericht eine Stellungnahme beizufügen. In den Berichten der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) sind diese Stellungnahmen nicht enthalten.

Umsetzungskontrolle Der Bürgermeister ist verpflichtet, der Aufsichtsbehörde die getroffenen Maßnahmen innerhalb von drei Monaten mitzuteilen. Bei Bedarf gibt die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) einen ergänzenden Kommentar ab, bzw fordert die notwendigen Ergänzungen ein. Darüber hinaus erfolgen keine nachgehenden Prüfungshandlungen. Bis Mitte der 90er Jahre wurden Follow-up-Prüfungen durchgeführt. Aufgrund der knappen Personalressourcen wurden diese jedoch eingestellt.

Bei der Dienstbesprechung am 4. April 2005 wurden Follow-up-Prüfungen erneut ins Auge gefasst, um die Erledigungen der Empfehlungen besser verfolgen zu können. Bislang sind keine derartigen Prüfungen durchgeführt worden.

Im Zuge der Vorbereitung einer neuen Prüfung werden die Ergebnisse der letzten Prüfung durchgesehen. Offen gebliebene Punkte werden erneut angesprochen und Empfehlungen formuliert. In einer Gemeinde wurden beispielsweise im Jahr 2005 Maßnahmen im Bereich des Internen Kontrollsystems bzw in der Abwicklung von Zahlungen kritisiert und auf die Kritik im Bericht aus dem Jahr 2000 hingewiesen. Konkret wurden die Einführung des Vier-Augen-Prinzips und die Verwendung eines zweiten TAN-Codes gefordert. Die Gemeinde verwies in ihrer Stellungnahme auf ihre Position aus dem Jahr 2000 und verweigerte beharrlich die Umsetzung.

Sanktionen durch die Landesregierung Zur Durchsetzung von Empfehlungen stehen der Landesregierung mehrere Instrumente zur Verfügung. Diese sind zum Teil im Rahmen der Gemeindeaufsicht von den Bezirkshauptmannschaften einzusetzen. Hierzu zählen beispielsweise die Aufhebung von Bescheiden, sonstigen Beschlüssen und Verordnungen. Mit Hilfe der Instrumente soll eine rechtmäßige Verwaltung in den Gemeinden sichergestellt werden.

Mit der Kürzung von Förderungen steht der Landesregierung ein weiteres Mittel zur Verfügung. Bis zum Inkrafttreten des Bundesvergabegesetzes im Jahr 2002 wurden bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Vergaberichtlinien des Landes die Fördermittel gekürzt.

Als schwerwiegende Verstöße wurden angesehen

- Wahl des falschen Verfahrenstyps
- Führen von Nachverhandlungen
- Entscheidung aufgrund von Lokalpräferenzen

Obwohl die Gemeinden für diese Sanktion nicht immer Verständnis zeigten, war nach Aussage der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) die Präventionswirkung dieser Förderungskürzung sehr hoch.

Bewertung

Der Prüfprozess ist für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs zweckmäßig. Der Einsatz einer Checkliste sowie von standardisierten, EDV-gestützten Abfragen erlaubt ein rasches und effektives Abarbeiten der Prüfthemen.

Die Berichte wurden durch Einführung einer einheitlichen Inhaltsübersicht und der Angabe zentraler Kenndaten deutlich übersichtlicher. Es fehlt jedoch nach wie vor eine Zusammenfassung. Dadurch sind die wesentlichen Prüfergebnisse für die Berichtsadressaten nicht klar und eindeutig zu erkennen.

Um eine möglichst effektive Behandlung der Prüfergebnisse in der Gemeindevertretung sicher zu stellen, ist die Kommunikation zu diesem Gremium offensiver zu gestalten. Stellungnahmen der Bürgermeister sind in diesem Sinn zu forcieren und nach Möglichkeit in die Berichte aufzunehmen. Bei Bedarf hat der Prüfer dann auch die Möglichkeit die Stellungnahme zu kommentieren, um Fehlinterpretationen auszuschließen. Das Angebot, als Auskunftspersonen in den Sitzungen zur Verfügung zu stehen, bewertet der Landes-Rechnungshof positiv. Darüber hinaus sollte die Landesregierung im Bedarfsfall von der Möglichkeit Gebrauch machen, Vertreter mit beratender Stimme in die Gemeindevertretung zu entsenden.

Bei entsprechend schwerwiegenden Verstößen bzw bei nachhaltiger Weigerung der Umsetzung seitens der Gemeinde ist die Landesregierung als Aufsichtsbehörde vom Verhalten der Gemeinde in Kenntnis zu setzen. Die Landesregierung hat auf Umsetzung zu dringen, erforderlichenfalls sind auch geeignete Maßnahmen zu ergreifen. In der Vergangenheit haben Förderungskürzungen durch die Landesregierung die Präventivwirkung nachweislich erhöht.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Kommunikation der Prüfergebnisse an die Gemeindevertretung zu verstärken.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die wesentlichen Prüfergebnisse in einer Zusammenfassung darzustellen.

Stellungnahme

Wir werden vermehrt die Entsendung von Auskunftspersonen in die Gemeindevertretungssitzungen anbieten.

Im Bedarfsfalle werden künftig die wesentlichen Prüfungsergebnisse in einer Zusammenfassung dargestellt.

3.2 Prüfung der Ordnungsmäßigkeit

Im Mittelpunkt der Prüfung stehen Fragen der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit. Die Behandlung dieser Themen erfolgt mit hoher Qualität und Detailtiefe. In strittigen Fragen fehlen vereinzelt klare Positionen und Prüfungsanweisungen, durch die eine einheitliche Spruchpraxis sichergestellt wird.

Situation Verwaltungs- organisation

Im Rahmen der Prüfung werden die einzelnen Organe der Gemeindeverwaltung hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und ihrer Aufgaben kontrolliert. So werden beispielsweise die Protokolle der Gemeindevertretung, des Gemeindevorstands und des Prüfungsausschusses durchgesehen. Das rechtmäßige Zustandekommen von Entscheidungen bzw die Einhaltung von Entscheidungskompetenzen wird überprüft.

Ferner wird nachvollzogen, ob der Prüfungsausschuss den gesetzlichen Anforderungen in seiner Prüftätigkeit gerecht wird. In der überwiegenden Zahl der Fälle werden zu wenig Sitzungen bzw die fehlende Prüfung der Finanzen ohne Voranmeldung in den Berichten kritisiert.

Gebarungsorganisa- tion und -führung

Im Rahmen der Gebarungsorganisation und -führung werden Themen wie Buch- und Belegführung, Kassenführung, Einhaltung des Voranschlags und das Haushaltswesen geprüft.

Die Gebarungsführung wird anhand der Buchhaltung stichprobenartig überprüft. Buchungen, die aufgrund des Empfängers oder des Betrags auffällig sind, werden anhand der Belege kontrolliert. In diesem Zusammenhang wiesen die Prüfer darauf hin, dass das in den Gemeinden verwendete Buchhaltungssystem Sicherheitsmängel aufweist. Diese Mängel ermöglichen beispielsweise eine Verbuchung ohne Angabe des Kreditors. Zur Prüfung der Buchhaltungsdaten wurde von einem Mitarbeiter in seiner Freizeit ein EDV-Programm entwickelt.

Die Kassenstände werden nachgezählt. In mehreren Fällen wurden Kassenstände in Höhe von mehreren tausend Euro festgestellt, dies wurde in den Berichten nicht immer kritisiert.

- Personalverwaltung** Die Prüfung im Rahmen der Personalagenden bezieht sich auf die Personalverwaltung. Insbesondere werden die Bezüge von Mandataren und Gemeindebediensteten untersucht. Weiters werden gewährte Zulagen und Nebenbezüge, Einstufungen sowie Vorrückungen stichprobenartig geprüft. In dienstrechtlichen Angelegenheiten finden sich im Bericht nur allgemeine Feststellungen sowie ein Verweis auf ein Schreiben an die Abteilung Personal (PrsP), die die Aufsichtsfunktion in Personalagenden wahrnimmt.
- Die Behandlung der Personalagenden in einem separaten Schreiben wird von der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) damit begründet, dass nach dem Gemeindegesetz derartige Themen in nicht-öffentlicher Sitzung der Gemeindevertretung zu behandeln sind. Der Bericht ist hingegen vom Bürgermeister in öffentlicher Sitzung der Gemeindevertretung zur Kenntnis zu bringen.
- Vergabewesen** Die Vergabeverfahren werden vor allem bezüglich der Einhaltung von Verfahrensvorschriften überprüft. Dabei werden Aspekte wie die Wahl der Verfahrensart, die Durchführung der Angebotseröffnung und -bewertung kontrolliert.
- In einzelnen Fällen ergaben sich aus den Prüfunterlagen Indizien für Mängel im Vergabeverfahren. So fanden sich beispielsweise in einer Gemeinde Hinweise auf die nachträgliche Änderung eines Angebots aufgrund eines Rechenfehlers, die zu einem Bietersturz geführt hat. In einer weiteren Gemeinde wird im Protokoll des Gemeindevorstands von gleich lautenden Angeboten gesprochen. In beiden Fällen wurde – soweit aus der Aktenlage ersichtlich – den Hinweisen nicht weiter nachgegangen.
- Laut Dienstbesprechungsprotokoll aus dem Jahr 2005 soll künftig der Prüfung der Bauabwicklung grundsätzliche Priorität gegenüber der Prüfung des Vergabeverfahrens eingeräumt werden.
- Beteiligungen** Im Rahmen der Prüfung von Beteiligungen der Gemeinden wird insbesondere der Frage nachgegangen, ob die aufsichtsbehördliche Genehmigung eingeholt wurde. Das rechtmäßige Zustandekommen der Beteiligungsgesellschaften, insbesondere die Beschlüsse der Gemeindevertretung ist dabei Untersuchungsgegenstand. Ferner soll laut definierten Prüfungsschwerpunkten das Berichtswesen an die Gemeinde geprüft werden.

In vielen Gemeinden wurden mittlerweile Aufgabenbereiche ausgliedert, die durch Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit wahrgenommen werden. Laut einer Aufstellung der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) sind die Vorarlberger Städte und Gemeinden an rund hundert unterschiedlichen Gesellschaften beteiligt.

Im Jahr 2003 wurde das Reporting der Beteiligungsunternehmen zum Prüfungsschwerpunkt erklärt. Die Durchsicht zeigte bei 24 Berichten im Zeitraum 2003 bis Anfang 2004 in sieben Berichten eine Behandlung der Beteiligungsgesellschaften. In zwei Berichten wird auf das Berichtswesen Bezug genommen, in den anderen fünf Berichten wird auf die Gesellschaftsorgane, deren Bestellung und deren Aufgaben eingegangen.

Ab dem Jahr 2004 finden sich in den Berichten vermehrt Beurteilungen des Informationsflusses zwischen Gesellschaft und Gemeinde.

Bewertung

Die Gemeindegebarung wird nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs hinsichtlich Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit mit hoher Qualität geprüft.

Das von einem Prüfer entwickelte EDV-Programm erlaubt eine rasche und präzise Analyse der Daten und erleichtert somit die Kontrolltätigkeit vor Ort. Zugleich wird die Qualität der Prüfung durch derartige Instrumente verbessert.

Die aufgezeigten Sicherheitsmängel im Buchhaltungsprogramm der Gemeinden stellen nicht nur eine Erschwernis für die Prüfer von Land und Gemeinden dar, sondern begünstigen auch dolose Handlungen in den Gemeinden. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind entsprechende Vorgaben zu entwickeln, anhand derer Beeinträchtigungen von Transparenz in den Gemeindegebarungen vermieden werden. Das Gemeindegesetz ermächtigt in § 79 Abs 5 die Landesregierung, entsprechende Vorgaben auf dem Verordnungsweg zu erlassen.

Das Gemeindegesetz sieht vor, dass alle Prüfungsergebnisse entweder im Prüfbericht oder im Anhang angeführt werden müssen. Dies ist bei den Personalagenden nicht der Fall. Prüfungsfeststellungen in diesem Bereich werden in einem eigenen Schreiben der Abteilung Personal (PrsP) dem Bürgermeister mitgeteilt. Die Befassung der Abteilung Personal (PrsP) erachtet der Landes-Rechnungshof als umständlich und nicht zwingend erforderlich.

Da Personalagenden nicht im Prüfbericht enthalten sind und diese lediglich dem Bürgermeister zur Kenntnis gebracht werden, besteht nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs die Gefahr, dass die Gemeindevertretung durch den Bürgermeister nicht umfassend über die Prüfungsergebnisse im Personalbereich informiert wird.

Die Kontrolle der Vergabeverfahren ist ein wichtiger Bestandteil der Prüfung von Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist bei diesen Kontrollen allen Indizien, die auf Verletzungen der gesetzlichen Vorschriften hindeuten, nachzugehen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, bei markanten Risikofeldern entsprechende Prüfanweisungen zu erlassen und so eine einheitliche Spruchpraxis sicherzustellen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine entsprechende Verordnung gemäß § 79 Abs 5 GG zu erlassen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Prüfungsfeststellungen im Personalbereich im Prüfbericht mit dem Vermerk vertraulich festzuhalten.

Stellungnahme

Das in sämtlichen Gemeinden Vorarlbergs verwendete Buchhaltungssystem „KIM“ hat sich insgesamt bewährt. Da die Anlage von Kreditoren durch das System nicht zwingend erforderlich ist, wird dies durch die Abteilung IIIc - Gebarungskontrolle den Gemeinden empfohlen. Das System „KIM“ ist österreichweit in rund 1.500 Gemeinden im Einsatz.

Von den im Prüfungsbericht erwähnten 24 Gemeinden betrug bei 16 die Beteiligungshöhe an Unternehmen weniger als 20 Prozent am Gesellschaftskapital oder eine entsprechende Beteiligung erfolgte kurz vor oder nach der Einschau.

Die bereits vorhandenen Prüfanweisungen werden laufend ergänzt. Die Landesregierung wird die Erlassung einer Verordnung gemäß § 79 Abs 5 des Gemeindegesetzes prüfen.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof erachtet eine Empfehlung zur Anlage von Kreditoren im Einzelfall als positiv. Eine einheitliche Buchungspraxis wird jedoch nur durch eine entsprechende Verordnung gewährleistet.

3.3 Exkurs: Bürgermeisterbezüge

Aufgrund der geänderten Erhebung der Einwohnerzahlen stand im Jahr 2000 in mehreren Gemeinden die Rechtmäßigkeit der Bürgermeisterbezüge in Frage. Eine entsprechende Prüfungsanweisung zur Kontrolle der Bezüge ist nicht erfolgt. Die Frage der Bezügebegrenzung wurde vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts im Jahr 1999 erstmals angesprochen. Eine inhaltliche Klärung durch die Landesregierung erfolgte erst auf Initiative eines Prüfers im Jahr 2005.

Situation

Die Funktionsbezüge der Bürgermeister und der anderen Gemeindefunktionäre werden durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) routinemäßig geprüft. Dabei wird kontrolliert, ob die Bezüge der Bürgermeister den Verordnungen der Gemeindevertretung entsprechen.

Höhe der Bezüge

Gemäß Vorarlberger Bezügegesetz hat die Gemeindevertretung den Bezug des Bürgermeisters in einer Verordnung festzusetzen. Sie ist dabei an Mindest- und Höchstbeträge gebunden, die sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde richten und durch die Landesregierung festgesetzt werden. Grundsätzlich obliegt die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnungen der Bezirksverwaltungsbehörde.

Vor der Gemeinderatswahl im Jahr 2000 wurde das System der Einwohnerzählung umgestellt. Aufgrund dieser Umstellung wurden nur noch Hauptwohnsitze berücksichtigt. Daraus ergab sich in mehreren Vorarlberger Gemeinden eine deutlich niedrigere relevante Einwohnerkennzahl. In einigen Gemeinden wurden dadurch niedrigere Höchstgrenzen für die Bürgermeisterbezüge schlagend.

Bei der Auswahl der Stichproben berücksichtigte der Landes-Rechnungshof Gemeinden, die zwischen 1995 und 2000 aufgrund der geänderten Zählweise einen signifikanten Rückgang der Einwohnerzahl zu verzeichnen hatten. Durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) wurde in allen betroffenen Fällen die Übereinstimmung der Bezüge mit den getroffenen Regelungen festgestellt. Aus der Aktenlage ist nicht ersichtlich, ob der Änderungsbedarf bei den bestehenden Verordnungen geprüft wurde. Mit Ausnahme der Gemeinde Kennelbach war kein Anpassungsbedarf bei den Bürgermeisterbezügen gegeben.

Im Fall Kennelbach ist anhand des Berichts aus dem Jahr 2005 und der Prüfunterlagen nicht nachvollziehbar, ob die Grundlage für den Bürgermeisterbezug geprüft wurde. Aufgrund der geänderten Voraussetzungen wäre die Verordnung durch die Gemeindevertretung zu ändern gewesen.

Der Bürgermeister hat die erforderliche Änderung der Verordnung einerseits als Vollzugsorgan gemäß § 66 GG und andererseits gemäß § 41 Abs 1 GG zu initiieren, da er Kenntnis über die aktuelle Einwohnerzahl hat und ein Anpassungsbedarf gegeben war. Entsprechende Anmerkungen wurden nicht in den Prüfbericht aufgenommen.

Repräsentationsausgaben und Verfügungsmittel

Im Rahmen der Gebarungsprüfungen werden nach Aussage der Mitarbeiter der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) auch die Repräsentationsausgaben und die Verfügungsmittel des Bürgermeisters untersucht. In den Unterlagen finden sich mit einer Ausnahme keine Hinweise auf eine entsprechende Überprüfung.

Anzahl der Bezüge und Bezügebegrenzung

In Jahr 1997 wurde das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG) vom Nationalrat beschlossen. In diesem Gesetz findet sich eine juristisch nicht eindeutige Passage. Demnach ist unklar, ob die Bestimmung auf Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern anzuwenden ist. Der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt hat im August 1999 eine Auslegung der Bestimmung vorgenommen. Im Rahmen einer Expertenkonferenz der Bundesländer am 21. Dezember 1999 wurde die Rechtsauffassung des Verfassungsdienstes geteilt. Der Rechnungshof schloss sich dieser Interpretation an. Das Protokoll der Länderkonferenz wurde allen Ämtern der Landesregierungen mit Schreiben vom 17. Jänner 2000 zugesendet. Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) wurde formell nicht informiert.

Im Rahmen der Prüfung der Gemeinde Dalaas wurde im Jahr 2000 bereits der Bezug des Bürgermeisters als Landtagsabgeordneter thematisiert. Die Fragestellung wurde allerdings nicht im Hinblick auf das BezBegrBVG untersucht. Eine interne Weisung oder Richtlinien, wie derartige Fragen von den Prüfern zu handhaben sind, bestanden nicht.

Auch in anderen Prüfungen wurde in der Folge die Möglichkeit von Mehrfachbezügen im Sinne des BezBegrBVG nicht thematisiert. Die Erhebungen in diesem Bereich gestalten sich schwierig. Die Mitarbeiter der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) sind hier überwiegend auf die Aussagen der Bürgermeister angewiesen.

In einer größeren Vorarlberger Gemeinde lagen zum Zeitpunkt der Prüfung durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) im Jahr 2003 Indizien vor, die auf Mehrfachbezüge hinwiesen. Der Prüfer ist diesen Hinweisen im Rahmen der Gebarungsprüfung nicht weiter nachgegangen. Im Zuge der Kontrolle durch den Landes-Rechnungshof wurde weiter recherchiert, eine Verletzung des BezBegrBVG konnte im konkreten Fall ausgeschlossen werden.

Im Jahr 2005 wurde die Gemeinde Dalaas neuerlich einer Gebarungskontrolle unterzogen. Der Prüfer griff diesmal die Fragestellung im Hinblick auf das BezBegrBVG auf. Unter Beiziehung der Abteilung Gesetzgebung (PrsG) sowie eines externen Gutachters wurde eine rechtliche Klärung herbeigeführt, die sich mit der Auslegung des Verfassungsdienstes aus dem Jahr 1999 deckt.

In den Prüfberichten wird nicht immer erwähnt, ob ein Mandatar mehrere Bezüge erhält. Ferner wird nicht festgestellt, ob die Summe der Bezüge über den Bezügegrenzen liegt. In mehreren Fällen erhalten die Bürgermeister von Kleingemeinden neben den Bürgermeisterentgelten einen Dienstbezug als Gemeindebediensteter.

Bewertung

Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2000 in mehreren Vorarlberger Gemeinden die relevante Einwohnerzahl für die Bürgermeisterbezüge niedriger war als im Jahr 1995, hätte eine entsprechende Anweisung an die Prüfer zur Kontrolle der Rechtsgrundlagen erfolgen müssen. Eine entsprechende Anweisung und Erläuterung wäre umso dringlicher gewesen, als die Prüfer über keine juristische Ausbildung verfügen.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist im Fall Kennelbach auf die Verantwortung des betroffenen Bürgermeisters hinzuweisen. Sowohl die Feststellung des Änderungsbedarfs aufgrund der geänderten Einwohnerzahl, als auch die Befassung der Gemeindevertretung sind Aufgabe des Bürgermeisters. Die Feststellung im Prüfbericht war hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit korrekt. Der Prüfer hätte darüber hinaus die Notwendigkeit einer Änderung der bestehenden Verordnung aus 1998 festhalten und auf die Gefahr einer Verletzung der Sorgfaltspflicht des Bürgermeisters hinweisen können.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs besteht auch eine juristische Unklarheit zur dienstrechtlichen Situation bei einer Doppelfunktion als Bürgermeister und Gemeindebediensteter. Die Zulässigkeit einer solchen Doppelfunktion ist – soweit ersichtlich – nicht ausgeschlossen. Die Frage der Diensthöhe über den Bürgermeister in der Funktion als Gemeindebediensteter ist jedoch nicht geregelt. Die Doppelfunktion ermöglicht die Umgehung der Bezügegrenzen. Entsprechende Überlegungen wurden in einzelnen Vorarlberger Gemeinden angestellt. Eine entsprechende Klärung ist auch hier anzustreben.

Aufgrund der vom Amt der Landesregierung eingeholten Rechtsgutachten unterliegen auch Funktionäre in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern den Bestimmungen des BezBegrBVG. Die Rechtsfrage war nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs bereits mit Vorliegen des Schreibens von der Verbindungsstelle der Bundesländer im Jahr 2000 einer Klärung durch die Landesregierung als Aufsichtsbehörde zuzuführen. Auf diesem Weg war eine einheitliche Spruchpraxis in der Prüftätigkeit sicherzustellen. Sowohl die Landesregierung als auch die Gemeinde Dalaas als bezugauszahlende Stellen, sowie der Bezugsempfänger haben auf eine Einhaltung des Verfassungsgesetzes zu achten. Der Bürgermeister war nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sowohl als Vollzugsorgan der Gemeinde als auch als Bezugsempfänger in der Prüfpflicht. Im Rahmen der Gebarungskontrolle war die Gemeinde auf diesen Mangel hinzuweisen. In diesem Sinn sollte künftig routinemäßig auch überprüft werden, ob der Bürgermeister und die anderen Gemeindefunktionäre weitere Bezüge oder Ruhebezüge von Rechtsträgern erhalten, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen.

Positiv hervorzuheben ist, dass der Prüfer im Jahr 2005 die Frage auch ohne entsprechende Prüfanweisung aufgegriffen und eine Klärung initiiert hat.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die offenen juristischen Fragen zu klären und mittels Prüfanweisung eine einheitliche Spruchpraxis sicherzustellen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, für die Prüfung der Einkommenssituation von politischen Mandataren in den Gemeinden einen klaren Standard festzulegen.

Stellungnahme

Die Prüfer wurden hinsichtlich der Vorgangsweise bei der Anwendung des BezügebegrenzungsBVG in den Gemeinden bereits unterrichtet.

Die Vorgaben orientieren sich am BezügebegrenzungsBVG, am Bezügesetz und an der Verordnung über die Monatsbezüge der Bürgermeister.

3.4 Prüfung der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit

Die Prüfung der Gemeindegebarung berücksichtigt bislang Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht ausreichend. Entsprechende Empfehlungen könnten den Nutzen der Prüfungen für die Gemeinden erhöhen.

Situation

In den Dienstbesprechungen werden einmal jährlich die Prüfungsschwerpunkte für das kommende Jahr besprochen. In den letzten Jahren wird seitens des Abteilungsleiters auf die verstärkte Prüfung von Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit Wert gelegt. Diese Prüfungsziele sollen anhand des Prüfschemas mit beleuchtet werden. Im Schema ist die Prüfung beispielsweise von Organisations schemata und -konzepten sowie von Veranlagungen vorgesehen. In den Unterlagen und Prüfberichten werden diese genannten Beispiele mit einer Ausnahme in den untersuchten Stichproben nicht behandelt.

Personal

Die Kontrolle der Personalagenden bietet auch die Möglichkeit, die Angemessenheit der Bezüge zu beurteilen. Derzeit wird dieser Aspekt nicht beleuchtet. Ferner wäre im Sinne der Wirtschaftlichkeit die Personalausstattung und -struktur zu untersuchen. Mit einer Ausnahme wurden bislang auch diese Themenfelder in den Berichten nicht angesprochen.

Finanz

Die Prüfung der Finanzgebarung konzentriert sich auf die tatsächliche Situation sowie auf die Abwicklung. Die Prüfer beleuchten ferner die Einnahmen der Gemeinden. Insbesondere werden die Gebühren und Abgaben auf zusätzliche Einnahmepotenziale untersucht. Angesichts der schwierigen Finanzlage einzelner Gemeinden wären Hinweise auf Einsparungspotenziale angebracht. Die Durchsicht der Prüfberichte ergab in diesem Zusammenhang keine Schwerpunktsetzung.

In größeren Gemeinden wird mitunter angeregt, eine mittelfristige Finanzplanung zu erstellen, sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Organisation

Die Durchsicht der Unterlagen durch den Landes-Rechnungshof ergab, dass mit einer Ausnahme in den Stichproben keine Aussagen zur Organisationsstruktur und -effizienz getroffen werden. Die Ablaufprozesse werden inhaltlich nicht überprüft. Möglichkeiten der Prozessoptimierungen werden nicht untersucht bzw finden sich in den Berichten keine Hinweise darauf.

In einer größeren Gemeinde wurden die Prozesse im Bericht thematisiert. Allerdings erfolgt keine inhaltliche Darstellung und Kritik. Der Bericht beschränkt sich auf den Hinweis an die Gemeinde, die Prozesse zu überprüfen.

Bei den aktuellen Prüfungsinhalten sollen unter Verwaltungsorganisation auch Verwaltungsreformmaßnahmen abgefragt werden. In den vorliegenden Berichten und Unterlagen fanden sich keine Hinweise zu entsprechenden Prüfungshandlungen. Vereinzelt finden sich Hinweise bzw Empfehlungen in Hinblick auf Gemeindekooperationen.

Vergabewesen

Bei der Kontrolle von Vergaben werden ausschließlich abgeschlossene Projekte ausgewählt. Das hat zur Folge, dass die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Projekten nur noch ex post festgestellt werden können.

Bewertung

Generell kommt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gemeindegebarung in den Prüfungen zu kurz. Der bestehende Prüfprozess bietet an unterschiedlichen Stellen die Möglichkeit neue Prüffelder einzubinden und entsprechende Hinweise in die Berichte aufzunehmen. Dadurch würde der Nutzen der Prüfung für die geprüften Stellen zusätzlich erhöht.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs bedeutet eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gemeindegebarung keinen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen berechtigen viel mehr die Landesregierung zu entsprechenden Überprüfungen und Empfehlungen.

Bei Bauprojekten ist der begleitenden Kontrolle gegenüber der Ex-post-Kontrolle der Vorzug zu geben. Die Kosten von Bauprojekten werden weitgehend durch die Planung determiniert. Die untersuchten Projekte liegen durchwegs bereits mehrere Jahre zurück, eine Gegensteuerung ist daher nicht mehr möglich.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, künftig die Gemeindegebarung auch auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu prüfen.

4 Sonstige Leistungsbereiche

4.1 Gemeindeaufsicht

Bislang hat die Landesregierung von ihrem Recht, gegen Voranschläge der Gemeinden Einwendungen zu erheben, nicht Gebrauch gemacht. Für kritische Gemeinden besteht kein Eskalationspfad, entlang dessen die Einhaltung von Empfehlungen sichergestellt werden kann.

Situation

Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) erfüllt neben den Gebarungsprüfungen zwei weitere Aufgaben im Rahmen der Gemeindeaufsicht. Einerseits werden die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gemeinden kontrolliert, und andererseits genehmigt die Abteilung bestimmte Geschäfte der Gemeinde, für die eine Einzelprüfung durch die Aufsichtsbehörde vorgesehen ist.

Voranschlag und Rechnungsabschluss

Die Gemeinde ist nach dem Gemeindegesetz verpflichtet, den Voranschlag und den Rechnungsabschluss in der von der Gemeindevertretung beschlossenen Fassung ehest möglich der Landesregierung zur Kenntnis zu bringen. Die Landesregierung hat die Möglichkeit gegen den Voranschlag Einwendungen zu erheben.

Die Mitarbeiter der Abteilung kontrollieren die Unterlagen auf ziffermäßige Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben. Ferner wird überprüft, wie sich die Finanzlage der Gemeinde darstellt. Beispielsweise werden der Verschuldungsgrad und die freie Finanzspitze errechnet. Anhand dieser Kennzahlen werden geplante Investitionen auf ihre Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen bzw auf ihre Leistbarkeit hin überprüft.

In der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) befindet sich derzeit ein Datenbanksystem in Aufbau, das eine rasche Analyse der Voranschlags- und Rechnungsabschlussdaten ermöglicht. Insbesondere sind anhand dieser Datenbank auch Auswertungen über den Zeitverlauf sowie eine Gesamtsicht über alle Gemeinden einfacher möglich.

Die Voranschläge werden mit einem Beschlussantrag der Landesregierung vorgelegt. Diese entscheidet, ob Einwendungen gegen den Voranschlag erhoben werden. Erhebt die Landesregierung keine Einwendungen, so wird dies der Gemeinde in einem Schreiben mitgeteilt. In diesem Schreiben werden auch eventuell notwendige Ergänzungen oder Berichtigungen angeführt.

In einer stichprobenartigen Durchsicht der Schreiben hat sich gezeigt, dass sich die Formulierungen von Jahr zu Jahr wiederholen. So findet sich etwa bei einer Gemeinde im Unterland in den Jahren 2004 bis 2006 folgende Formulierung mit geringen Abweichungen in der Wortfolge: „Aufgrund der Ermittlung der laufenden Gebarung auf der Grundlage der Voranschlagssätze verfügt [...] derzeit über einen äußerst eingeschränkten finanziellen Spielraum. Im Hinblick darauf ist bei den Ermessensausgaben äußerste Zurückhaltung zu üben. Es wird [...] erwartet, dass die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung intensiviert und eventuell erzielbare Mehreinnahmen und Einsparungen zur zusätzlichen Darlehenstilgung verwendet werden.“

Genehmigung von Beschlüssen

In einer Reihe von Fällen sieht das Gemeindegesetz vor, dass die Beschlüsse der Gemeindevertretung durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen sind. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn der Beschluss gesetzwidrig ist, wenn die Gefahr einer unangemessenen finanziellen Belastung der Gemeinde besteht oder wenn der Beschluss geeignet ist, nachteilige überörtliche Rückwirkungen hervorzurufen.

Die Prüfung der Vorhaben umfasst neben der Rechtmäßigkeit des Beschlusses auch wirtschaftliche Aspekte. So werden bei geplanten Darlehensaufnahmen etwa die finanzielle Gesamtsituation und die Verträglichkeit zusätzlicher Belastungen geprüft, sowie die Kreditkonditionen beleuchtet.

Bewertung

Der Aufbau des Datenbanksystems wird vom Landes-Rechnungshof als sehr positiv beurteilt. Anhand der gewonnenen Informationen können vor allem auch Risikokriterien identifiziert und ein risikoorientierter Prüfungsplan erstellt werden.

Die Voranschläge werden intensiv analysiert, allerdings führen die Ergebnisse nur in eingeschränktem Maß zu Konsequenzen. Bislang wurden in keinem Fall Einwendungen durch die Landesregierung erhoben. Die gleichlautende Wiederholung von Mängeln und Versäumnissen in den Schreiben der Landesregierung ist nicht effektiv. Ein Ampelsystem zur Kommunikation der Dringlichkeit und Erheblichkeit der Feststellungen besteht derzeit nicht. Die konsequente Umsetzung der Feststellungen unter Androhung von Sanktionen ist bei kritischen Fällen ein möglicher Eskalationspfad. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs fehlt vielfach die Einforderung und Prüfung einer mittelfristigen Finanzplanung mit Vereinbarungen über die künftige Entwicklung.

Das Schreiben der Landesregierung ist an die Gemeinde gerichtet, aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen wird die Gemeindevertretung über die finanzielle Lage der Gemeinde nicht zwingend informiert. In kritischen Fällen sollte daher die Information der Gemeindevertretung erwogen werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, hinsichtlich der Voranschläge einen Eskalationspfad festzulegen.

Stellungnahme

Bei Gemeinden ab einem Anteil von 70 Prozent des Nettoschuldendienstes am Bruttoüberschuss der laufenden Gebarung wird auf die sich verschlechternde Finanzlage hingewiesen und der Gemeinde empfohlen, entsprechend gegenzusteuern. Steigt der Verschuldungsgrad im folgenden Jahr weiter an, werden anlässlich der Voranschlagsbearbeitung Gespräche mit dem Bürgermeister und dem Leiter der Finanzverwaltung geführt um festzustellen, wie die mittel- bis längerfristige Entwicklung der Finanzgebarung der Gemeinde sich voraussichtlich ergeben wird. Seitens der Abteilung IIIc - Gebarungskontrolle werden im Bedarfsfalle konkrete Finanzierungskonzepte seitens der Gemeinde eingefordert.

Das Erledigungsschreiben wird der Abteilung IIIa – Finanzangelegenheiten zur Information weitergeleitet. Weiters werden der Abteilung IIIa - Finanzangelegenheiten Informationen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse zur Verfügung gestellt. Bei Gemeinden, die sowohl im Voranschlag als auch im Rechnungsergebnis eine angespannte Finanzlage aufweisen, wird gemeinsam mit der Abteilung IIIa – Finanzangelegenheiten nach Lösungsmöglichkeiten gesucht. Die Gemeinde wird in der Regel aufgefordert, wirkungsvolle Sanierungsmaßnahmen, wie zB Einsparungen bei Ermessensausgaben, Zurückstellung von nicht dringlichen Investitionen, Gebührenanpassungen, Vermögensveräußerungen umzusetzen. Die Gewährung von Sonderfinanzierungshilfen des Landes wird dabei von der Umsetzung solcher Maßnahmen abhängig gemacht. Diese Vorgangsweise hat sich bisher bewährt.

Das Rechtsinstrument der Erhebung von Einwendungen gegen einen Voranschlag im Sinne des § 74 Gemeindegesetz soll nach unserer Auffassung nur im Falle unbedingter Notwendigkeit eingesetzt werden, zB wenn sich eine Gemeinde weigert, erforderliche Haushaltssanierungsmaßnahmen umzusetzen. Im Übrigen könnte die Gemeindevertretung zum Voranschlag, gegen welchen Einwendungen erhoben worden sind, einen „Beharrungsbeschluss“ fassen.

Die oben angeführte Vorgangsweise hat durchaus den Charakter eines Eskalationspfades.

Kommentar L-RH Der Landes-Rechnungshof ist sich der Tatsache bewusst, dass die Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht hinsichtlich der Gebarung von mehreren Einflussfaktoren bestimmt wird. Nicht zuletzt wird vielfach auf die Gemeindeautonomie verwiesen. Trotzdem sollte vereinzelt mit mehr Nachdruck die Umsetzung der Empfehlungen gefordert werden, um die Wirksamkeit der Kontrolle sicher zu stellen.

4.2 Serviceleistungen

Durch diverse unterstützende Maßnahmen der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) wird die Qualität der Gemeindegebarung verbessert. Beratungsleistungen werden zunehmend als ein wichtiger Bestandteil zeitgemäßer Kontrolle gefordert. Ohne umfassende Prüfung der Sachlage sollten jedoch keine Auskünfte erteilt werden.

Situation Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) erstellt Vorlagen für die Erarbeitung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse, die den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Weiters empfiehlt die Abteilung den Gemeinden, Kennzahlen zu berechnen und die finanzielle Lage der Gemeinde eigenständig zu beurteilen.

Je nach Bedarf bieten die Mitarbeiter der Abteilung in Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen Kurse zu gemeindespezifischen Themen an. So wurden beispielsweise Seminare zur Anwendung der Inventarisierungsrichtlinien oder Ausbildungen für Mitglieder von Prüfungsausschüssen durchgeführt.

Beratung Sowohl während der Prüfungen vor Ort als auch unterjährig fragen die Gemeinden in der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) um Auskünfte an. Dabei handelt es sich überwiegend um Kontierungsfragen und Probleme der steuerlichen Behandlung. Die Anfragebeantwortungen erfolgen in der Regel ad hoc im persönlichen Gespräch oder am Telefon.

In einzelnen Fällen treten die Gemeinden an die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) mit dem Ersuchen heran, ein konkretes Projekt zu prüfen. So wurde beispielsweise im Jahr 2005 auf Ersuchen des Bürgermeisters die Vergabe des Dorfbrunnens in einer Rheindeltagegemeinde geprüft.

Weiler Im Herbst 2005 wurde von der Gemeinde Weiler eine Anfrage hinsichtlich der Finanzierung eines Sanierungsprojekts an den Abteilungsvorstand gerichtet. Die Gemeinde legte einen Finanzierungsplan vor, in dem neben einer Darlehensaufnahme der Verkauf einer Liegenschaft und die Auflösung von Rücklagen zur Finanzierung vorgesehen waren. Die Tilgung des Darlehens sollte mittels der Mieteinnahmen erfolgen, der angenommene Zinssatz für die Gesamtlaufzeit von 20 Jahren wurde mit 2,183 Prozent veranschlagt.

Nach einer Besprechung in der Gemeinde unter Beisein mehrerer Gemeindevertreter wurde vom Abteilungsvorstand festgehalten, dass das Projekt grundsätzlich realisierbar ist. Offenkundig wurde diese Feststellung von der Bürgermeisterin als Projektgenehmigung verstanden, obwohl die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) keine Projekte genehmigen kann.

Im Schreiben der Landesregierung zum Voranschlag 2005 wurde festgehalten, dass ein Fehlbetrag im Voranschlag bestehe, der nur durch Inanspruchnahme von außerordentlichen Haushaltsmitteln abgedeckt werden könne. Weiters wird festgehalten, dass eine zusätzliche Verschuldung nicht vertretbar ist. Zugleich wird in dem Schreiben aber auch die Möglichkeit eingeräumt, neue Projekte mit einem wesentlichen Finanzbedarf erst nach Vorliegen eines gesicherten Finanzplans zu beginnen.

Bewertung

Die Unterstützung der Gemeinden in der Ermittlung und Erstellung von Finanzplänen, Kennzahlen, Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen erhöht langfristig die Qualität der Gemeindegebarung. Gleiches gilt für die Beratung der geprüften Stellen hinsichtlich Kontierung und Steuerrecht. Angesichts der Inhalte der Anfragen besteht keine Gefahr der Befangtheit der Prüfer in der Ausübung ihrer Kontrollfunktion.

Kurzfristige Anfragebeantwortungen wie jene in der Gemeinde Weiler bergen die Gefahr in sich, ohne umfassende Prüfung Aussagen zu treffen. Obwohl laut Finanzierungsplan der Gemeinde das Projekt gesichert erschien, war die positive Beurteilung problematisch. Die finanzielle Lage der Gemeinde wurde als sehr angespannt beurteilt. Zumal auch die Annahmen im Finanzierungsplan teilweise unrealistisch sind, wären beide Aspekte im Zusammenhang zu prüfen und das Projekt zu hinterfragen gewesen.

Das Voranschlagsschreiben der Landesregierung ist in sich widersprüchlich, wenn einerseits zusätzliche Verschuldungen als nicht vertretbar angesehen werden, und andererseits finanzintensive Projekte bei Vorliegen eines Finanzierungsplans für zulässig erklärt werden.

Das Beispiel Weiler verdeutlicht die Problematik von Auskünften durch Prüfungsorgane. Der Anfragende wünscht eine verbindliche Auskunft, die jedoch nur im Zuge einer Gesamtprüfung erteilt werden kann. Diese ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs im konkreten Fall nicht erfolgt.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, bei Auskünften zu Finanzierungen auf eine umfassende Prüfung des Sachverhalts zu achten.

Bregenz, im Juni 2006

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt



Abkürzungsverzeichnis

B-VG

BezBegrBVG

GG

Bundes-Verfassungsgesetz

Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung der Bezüge

Gemeindegesetz