

Kontrollbericht 10/2018 zum Thema

Repräsentationsausgaben im Magistrat Graz

(Ordnungsmäßigkeitsprüfung)

GZ.: StRH – 01807/2018

Graz, 18. September 2018

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

Fotos (v. links): Stadt Graz/Pichler (1, 2), Foto Fischer (3),
photo 5000 – www.fotolia.com (4)

Diesem Kontrollbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte
bis zum 18. September 2018 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Kurzfassung	5
2	Gegenstand und Umfang der Prüfung	6
	2.1 Auftrag und Überblick	6
	2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung	6
3	Berichtsteil	7
	3.1 Repräsentation nach außen	7
	3.2 Freiwillige Sozialleistungen	11
	3.3 Verwendung von Verfügungsmittel	15
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	19
5	Prüfungsmethodik	19
	5.1 Zur Prüfung herangezogene Unterlagen	20
	5.1.1 Kassenprüfung	20
	5.2 Besprechungen	21
	Anlage	22
	Kontrollieren und Beraten für Graz	28

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
GO	Geschäftsordnung
StRH	Stadtrechnungshof
oÄ	oder Ähnliches
etc.	et cetera
RA	Rechnungsabschluss
VA	Voranschlag

Der Stadtrechnungshof sah bei den internen Kontrollen der Repräsentationsausgaben Verbesserungspotential, insbesondere in Bezug auf die richtige Verbuchung.

1 Kurzfassung

Für die Abwicklung der Repräsentationsausgaben gab es zwei Möglichkeiten:

- über SAP inklusive Bestellschein und
- über die Verlagskassen.

Im Bereich dieser Kassen gab es interne Kontrollen. Eine Auffüllung der Kassen war jederzeit möglich. Die budgetäre Vorsorge war auf der Kontenklasse der Amtspauschalien und Repräsentationsausgaben teilweise mangelhaft. Auf einzelnen Rechnungen war der Zweck der Ausgabe und die TeilnehmerInnen nicht ersichtlich. Der Stadtrechnungshof empfahl hier eine ausreichende Dokumentation.

Freiwillige Sozialleistungen wie etwa Zuwendungen für Ausbildungszwecke oder Betriebs-/Weihnachtsfeiern stellten keine Repräsentationsausgabe dar. Der Kontierungsleitfaden sah für Feiern jedweder Art die Kontenklasse 590 Freiwillige Sozialleistungen vor. Ebenso stellten Geschenke und Essen anlässlich von Geburtstagen keine Repräsentationsausgabe dar und waren auf derselben Kontenklasse zu verbuchen.

Um sich einen groben Überblick über den Magistrat zu schaffen, wählte der StRH 10 unterschiedliche Abteilung für seine Stichproben aus. Die Auswahl fiel einerseits zufällig aus, andererseits stütze der StRH sich auf durch die Vorprüfung des Rechnungsabschlusses bekannte Details einzelner Abteilungen.

Der Stadtrechnungshof sah für Fragen der Repräsentationskosten die Compliance Richtlinie der Holding als gutes Beispiel im Haus Graz an.

Im Rahmen dieser Kontrolle erhielten 3 aus 10 für die Stichprobe herangezogenen Abteilungen Verfügungsmittel. Der Verwendungszweck stand in Verbindung mit den städtischen Aufgaben. Die Aufstellungen der Einnahmen und Ausgaben war ordnungsgemäß. Nicht alle Abteilungen hielten sich an den Grundsatz der Jährlichkeit.

2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

2.1 Auftrag und Überblick

Das Kontrollteam soll die vorzunehmende Kontrolle als **§§ 3 und 5 GO-StRH Gebärungskontrolle** anlegen. Der Kontrollzeitraum umfasste 1.1.2014 bis 31.12.2017.

2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung

Das Kontrollteam sollte im Bericht insbesondere folgende Kontrollfragen beantworten:

1. ***Wieviel und wofür gaben die dazu befugten Stellen an Verfügungsmittel bzw. Repräsentationsauslagen im Kontrollzeitraum aus?***
2. ***Welche Vorgaben und internen Kontrollen zur Sicherstellung der Einhaltung dieser Vorgaben existierten?***
3. ***Wandten hierzu nicht befugte Stellen aus den Handkassen Mitteln auf, die als Verfügungsmittel bzw. Repräsentationsauslagen zu qualifizieren waren?***

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildete die Frage ***nach internen Kontrollen für die Verwendung von Verfügungsmittel bzw. Repräsentationsauslagen***. Die Kontrolle war durchzuführen, um die *Gebärung dieser Mittel transparent darzustellen*.

Im Speziellen sollte das Kontrollteam auf die ***Kriterien der Sparsamkeit und Ordnungsmäßigkeit*** eingehen.

Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziele) sind die folgenden Themen:

1. ***Gesamtkontrolle aller Kassen***
2. ***Kontrolle von den aus ausgewiesenen Sponsoringmittel getätigte Ausgaben***

Der Stadtrechnungshof nahm diese Kontrolle aufgrund ***§ 11 GO-StRH (amtswegige Kontrolle)*** in den Kontrollplan auf.

Die Gründe für die Beauftragung waren:

1. ***die Feststellungen im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen***
2. ***die Möglichkeit der Beratung für die Erstellung einschlägiger Vorschriften.***

3 Berichtsteil

Gegenstand der Kontrolle war die Verwendung der Gelder zur Repräsentation. Der StRH sah dies im engeren Sinne als

- Repräsentation nach außen (extern) sowie
- freiwillige Sozialleistung

an.

Hier war jedenfalls die Häufigkeit solcher Vorkommnisse zu betrachten und in Relation für Aufwand und Nutzen zu stellen.

Weiters kontrollierte der Stadtrechnungshof die Verwendung der Verfügungsmittel.

3.1 Repräsentation nach außen

Repräsentationsausgaben waren der Aufwand, der einer Gemeinde zur Erfüllung ihrer Selbstdarstellung gegenüber Außenstehenden zur Verfügung stand.

Diese Art von Ausgaben war bisher durch den Kontierungsleitfaden für Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 basierend auf der VRV 1997 wie folgt geregelt:

Amtspauschalien und Repräsentationsausgaben: Auf dieser Postengruppe sind zu verrechnen:

- a) Amtspauschalien an Funktionäre bzw. Funktionärinnen und Dienststellenleiter und -leiterinnen zur Bestreitung diverser freiwilliger Aufwendungen, wie für Ehrenkarten, Spenden, Trinkgelder usw.*
- b) Repräsentationsausgaben aller Art, sofern keine postenmäßige Gliederung vorgenommen wird. Werden Repräsentationsausgaben funktionell zugeordnet, ist ausschließlich die PG 723 zu verwenden.*

Der Kontierungsleitfaden 2018 für Gemeinden und Gemeindeverbände lt. VRV 2015 definierte Amtspauschalien und Repräsentationsaufwendungen wie folgt:

In dieser Gruppe werden Amtspauschalien und Repräsentationsaufwendungen aller Art verrechnet, sofern keine kontenmäßige Untergliederung vorgenommen wird.

Unter Repräsentationsaufwand ist jener Aufwand zu verstehen, der einer Gemeinde bei der Erfüllung ihrer Selbstdarstellung gegenüber außenstehenden Rechtssubjekten erwächst. Dazu zählen zum Beispiel Aufwendungen für Konferenzen, Tagungen, Verleihungen, (Druckkosten für) Einladungen, Empfänge, Presseveranstaltungen, Besuchsprogramme,

Bewirtung, Unterbringung, Spenden und Trinkgelder. Auf dieser Gruppe sind auch Waren, die als Geschenke verteilt werden, zu verbuchen (z.B. Bücher, Weinflaschen, Hüte, Trachtenjacken).

Nicht zum Repräsentationsaufwand zählen Anlässe, bei denen die Gemeinde nur zu ihren Bediensteten in Verbindung tritt (sogenannte Innenrepräsentation).

Nicht zum Repräsentationsaufwand zählen ferner freiwillige Sozialleistungen, das sind Aufwendungen der Gemeinde für ihre Bediensteten, die nicht auf einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung beruhen. Freiwillige Sozialleistungen sind hingegen in Gruppe 590 Freiwillige Sozialleistungen darzustellen.

Amtspauschalien werden an gewählte Organe bzw. an Dienststellenleiterinnen und -leiter zur Bestreitung diverser freiwilliger Aufwendungen, wie Ehrenkarten, Spenden und Trinkgelder geleistet.

Daher fielen aus Sicht des Stadtrechnungshofes wie bisher auch ab 2020 (Inkrafttreten der VRV 2015) folgende Sachverhalte nicht unter den Begriff der Repräsentation:

- Innenrepräsentation
- Arbeitsessen im Zuge interner Besprechungen und Erfrischungen aus derartigen Anlässen
- Freiwillige Sozialleistungen (Betriebsausflüge, Weihnachtsfeiern, etc.) – diese waren auf der Kontenklasse 590 zu verbuchen.

Im Bereich der Handkasse bestanden nur interne Kontrollen zur formalen Ordnungsmäßigkeit.

Im Rahmen der Kontrolle stellte der Stadtrechnungshof bei allen kontrollierten Abteilungen eine mangelnde inhaltliche interne Kontrolle fest. Der Prozess zu Ausgaben in der Handkasse sah vor, dass dieselbe Person, die die Ausgabe verantwortete, auch die Ausgabe genehmigte. Die Kassenvorschrift wies die für die Verwaltung eingeteilten Personen (hauptsächlich die BudgetreferentInnen) nicht ausdrücklich auf das ihnen zustehende Remonstrationsrecht¹ hin. Ein expliziter Hinweis auf dieses Recht würde das kontrollierende Vier Augen Prinzip nach Ansicht des Stadtrechnungshofes stärken.

¹ Eine **Remonstration** (von lateinisch *remonstrare* „wieder zeigen“) ist eine Gegenvorstellung oder eine Einwendung, die gegen eine Weisung erhoben werden kann, die von einem Vorgesetzten erteilt.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- einen ausdrücklichen Hinweis auf das Remonstrationsrecht der BudgetreferentInnen in die Kassenvorschrift aufzunehmen.

Eine Abteilung refundierte über private Konten im öffentlichen Interesse bezahlte Mitgliedsbeiträge.

In der Kasse einer Abteilung befanden sich unter anderem Rechnungen für Mitgliedsbeiträge. Diese Beiträge betrafen dienstlich notwendige Mitgliedschaften. Allerdings bezahlte die betroffene Mitarbeiterin diese Beiträge zunächst über ihr privates Konto. Die Abteilung zahlte daher die Beträge nicht an die betreffende Organisation, sondern an die Mitarbeiterin aus. Die Verwendung von privaten Konten erschwerte die Kontrolle und erhöhte das Risiko der Vermischung von öffentlichen und privaten Geldmitteln.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Mitgliedsbeiträge nicht als Refundierung aus Verlagskassen, sondern über das Rechnungseingangsbuch abzuwickeln.

Die budgetäre Vorsorge war auf der Kontenklasse der Amtspauschalien und Repräsentationsausgaben teilweise mangelhaft.

Viele Abteilungen budgetierten weniger als sie letztendlich verbrauchten. Auf Grund der Globalbudgetierung mittels Eckwerten², konnten Gelder intern verschoben werden. Teilweise erfolgte keine Budgetvorsorge auf der dafür vorgesehenen Postengruppe.

Im Zuge der jährlichen Budgeterstellung der Stadt Graz plante jede Abteilung die für sie voraussichtlich notwendigen Gelder auf den einzelnen Kontenklassen (=Postengruppen). Diese Planung erfolgte teils mangelhaft (zu wenig Budget, zu hohe Ausgaben). Bei unvorhergesehenen Ereignissen war dies für den Stadtrechnungshof nachvollziehbar. Da aber einige Abteilungen kontinuierlich das Budget auf dieser Postengruppe überschritten, war eine Anpassung der zu

² Dieser Eckwert wurde auf die neun StadtsenatsreferentInnen aufgeteilt. D.h. jeder/jede StadtsenatsreferentIn erhielt für seinen/ihren Zuständigkeitsbereich einen Eckwert. Auf dieser Ebene konnte es durch politische Verhandlungen zwischen den Ressortzuständigkeiten zu Verschiebungen von Budgetmitteln kommen.

In der Folge nahmen die StadtsenatsreferentInnen im Zuge von Strategieverhandlungen mit den jeweiligen AbteilungsvorständInnen die Gewichtung auf Abteilungsebene vor (Abteilungseckwerte). Die Abteilungseckwerte bildeten die finanzielle Basis für die operative Budgeterstellung. Die Finanzdirektion definierte bzw. errechnete die Eckwerte.

verwendenden Mittel erforderlich.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die budgetäre Vorsorge genauer zu überprüfen und die Beträge auf den dafür vorgesehenen Finanzpositionen anzuheben, um eine bessere Planung zu gewährleisten.

Auf einzelnen Rechnungen war der Zweck der Ausgabe und die TeilnehmerInnen nicht ersichtlich.

Wie der Stadtrechnungshof in seinem Bericht 2/2017 „Verlässlichkeit des Buchhaltungssystems der Stadt Graz³“ bereits darstellte, definierten die in § 131 BAO normierten Prinzipien die funktionale Kerndefinition einer ordnungsgemäßen Buchführung:

„[...] Bücher sind so zu führen, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle vermitteln können.

Die einzelnen Geschäftsvorfälle sollen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.⁴“

Demgemäß musste die Buchführung ihre Belegfunktion erfüllen können, also einzelne Geschäftsfälle von Entstehung und Abwicklung nachverfolgbar machen.

Im Zuge dieser Kontrolle verwies der StRH bereits in den Erstgesprächen darauf, dass er auf Belegen bei Bedarf eine entsprechende Dokumentation erwartete. Gründe dafür waren einerseits die leichtere Nachvollziehbarkeit für alle MitarbeiterInnen und kontrollierenden Stellen, sowie andererseits die Erreichung von mehr Transparenz. Bei einigen Belegen bzw. Konsumationsrechnungen konnte der Stadtrechnungshof den Zweck anhand der vorliegenden Unterlagen nicht feststellen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- jeden Kassenbeleg in der Verlagskasse ausreichend zu dokumentieren und gegebenenfalls sämtliche Teilnehmerlisten, Agenden, die Dauer oder ähnliches beizufügen.

³https://www.graz.at/cms/dokumente/10029027_7751130/4616838f/Verl%C3%A4sslichkeit%20Buchf%C3%BChrung_signiert.pdf

⁴ § 131 Absatz 1 Bundesabgabenordnung

3.2 Freiwillige Sozialleistungen

Freiwillige Sozialleistungen stellen keine Repräsentationsausgabe dar.

Diese Art von Ausgaben war bisher durch den Kontierungsleitfaden für Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 zur VRV 1997 wie folgt geregelt:

Zu den freiwilligen Sozialleistungen sind nur Leistungen der Gemeinde an die von ihr bezahlten aktiven Bediensteten zu rechnen, die nicht aufgrund von dienst- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen oder eines Vertrages als Bezug, Mehrleistungsvergütung, Aufwandsentschädigung, Belohnung, Aushilfe oder Reisegebühr bezahlt werden.

Beispiele solcher freiwilliger Sozialleistungen sind: Zuwendungen (Beihilfen, Vergütungen, Zuschüsse) an Gemeindebedienstete für Ausbildungszwecke (Fachprüfungs-, Fortbildungs- und Weiterbildungskurse, Dienst- Handwerks- und Kraftfahrzeuglenkerprüfungen usw.) und zwar für Fahrtkosten, Internatskosten, Kursbeiträge, Prüfungsgebühren, Taschengeld, Lehrbeihilfe usw., Bildungszulagen, Bücherzulagen, freiwillige soziale Aufwendungen für einzelne Bedienstete (z.B. Fahrtkostenzuschüsse, sofern es sich nicht um sonstige Nebengebühren handelt), Krankengeldzuschüsse (Zuschüsse zum Krankengeld der gesetzlichen Sozialversicherung), Reisebeihilfen.

Freiwillige Sozialleistungen für Empfänger und Empfängerinnen von Pensionen und sonstigen Ruhebezügen sind auf der PG 760 zu verrechnen.

Der Kontierungsleitfaden 2018 für Gemeinden und Gemeindeverbände lt. VRV 2015 definierte Freiwillige Sozialleistungen wie folgt:

In dieser Gruppe sind Sozialleistungen der Gemeinde zu verrechnen, welche nicht aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung oder eines Vertrages zu leisten sind. Begünstigte der Sozialleistungen können nicht nur Gemeindebedienstete, sondern auch deren Angehörige sein (z.B. im Rahmen von Weihnachtsfeiern). Die Auszahlung der Sozialleistung muss nicht zwingend an die Begünstigten erfolgen. Eine Auszahlung an Dritte wird regelmäßig dann erfolgen, wenn Leistungen von dritter Seite in Anspruch genommen werden (z.B. bei einem Lokalbesuch). Beispiele für freiwillige Sozialleistungen sind Betriebsausflüge, Aus- und Weiterbildung, Ehrungen, Weihnachtsfeiern, sportliche oder sonstige Wettbewerbe, Zuschüsse an Werksküchen und Fahrtkostenzuschüsse, wenn sie nicht aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmung zu leisten sind.

Fahrtkostenzuschüsse aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen sind in Gruppe 569 Sonstige Nebengebühren zu verbuchen.

Reisegebühren sind in Gruppe 724 Reisegebühren darzustellen.

Zu den freiwilligen Sozialleistungen sind nur Leistungen der Gemeinde an die von ihr bezahlten aktiven Bediensteten zu rechnen, die nicht aufgrund von dienst- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen oder eines Vertrages als Bezug, Mehrleistungsvergütung, Aufwandentschädigung, Belohnung, Aushilfe oder Reisegebühr bezahlt werden.

Weitere Beispiele solcher freiwilliger Sozialleistungen sind: Zuwendungen (Beihilfen, Vergütungen, Zuschüsse) an Gemeindebedienstete für Ausbildungszwecke (Fachprüfungs-, Fortbildungs- und Weiterbildungskurse, Dienst-, Handwerks- und Kraftfahrzeuglenkerprüfungen, usw.) und zwar für Fahrtkosten, Internatskosten, Kursbeiträge, Prüfungsgebühren, Taschengeld, Lehrbeihilfe usw., Bildungszulagen, Bücherzulagen, freiwillige soziale Aufwendungen für einzelne Bedienstete (z.B. Fahrtkostenzuschüsse, sofern es sich nicht um sonstige Nebengebühren handelt), Krankengeldzuschüsse (Zuschüsse zum Krankengeld der gesetzlichen Sozialversicherung), Reisebeihilfen.

Freiwillige Sozialleistungen für Empfänger und Empfängerinnen von Pensionen und sonstigen Ruhebezügen sind auf der Gruppe 760 zu verrechnen.

Die Stadt verbuchte freiwillige Sozialleistungen nicht durchgängig in der richtigen Kontenklasse.

Feiern mit Bediensteten, die keine Repräsentation, sondern freiwillige Sozialleistungen darstellten, waren auf der Kontenklasse 590 *Freiwillige Sozialleistungen* zu verrechnen. So fand der Stadtrechnungshof Rechnungen für Weihnachtsfeiern oder andere Betriebsfeiern, die die Abteilungen auf der Kontenklasse 723 (Repräsentationsausgaben) verbuchten. Der Kontierungsleitfaden laut VRV 2015 sah dafür die Kontenklasse 590 *Freiwillige Sozialleistungen* vor.

Geschenke und Essen anlässlich eines Geburtstages stellten freiwilligen Sozialaufwand und keine Repräsentationsausgabe dar.

Die Holding Graz definierte in ihrer „Compliance Guideline“⁵ freiwilligen Sozialaufwand als „Ausgaben zum Wohle der MitarbeiterInnen bzw. zur Pflege der Betriebsgemeinschaft“. Beispiele dafür waren

- Offizielle Weihnachtsfeiern (durch ArbeitgeberIn genehmigt)
- Offizielle Betriebsveranstaltungen

⁵ Compliance Guideline des Konzerns Holding Graz vom Juli 2012

- Gesundheitsprojekte bzw. -aktionen.

Nicht unter den Begriff des freiwilligen Sozialaufwandes fielen insbesondere Feiern anlässlich persönlicher Jubiläen bzw. privater Anlässe, da diese keine Betriebsveranstaltungen waren. Auch die Kosten und Aufwendungen für gemeinsame Essen von MitarbeiterInnen, die diese gleichzeitig als Arbeitsgespräch nutzten, fielen nicht unter den freiwilligen Sozialaufwand. Die Holding begründete dies damit, dass diese Essen vorwiegend im Interesse der MitarbeiterInnen lagen und daher nicht als betrieblich veranlasst angesehen wurden.⁶

Aufwendungen im Zusammenhang mit der Bewirtung von DienstnehmerInnen waren nur dann steuerlich abzugsfähig, wenn der Grund für die Bewirtung ein dienstlicher Anlass war.

Der Stadtrechnungshof fand im Zuge der Stichproben-Kontrolle einige Belege, auf denen als Zweck der Ausgabe „Geschenk“ vermerkt war. Es handelte sich einerseits um Geburtstagsgeschenke in Form von Blumen, Torten, oder ähnliches, andererseits Geschenke (z.B. Weinflaschen) zur Pensionierung, zum Einstand oder zum Abschied.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- *freiwillige Sozialausgaben zurückhaltend zu verwenden und diese unter 590 Freiwillige Sozialleistungen und nicht als Repräsentationsaufwendungen zu verbuchen.*

Bewirtung anlässlich von Sitzungen und internen Klausuren.

In der Compliance Guideline des Konzerns Holding Graz (stand Juli 2012) legte dieser fest, dass als interne Veranstaltung eine Arbeitsbesprechung galt, die länger als 4 Stunden ununterbrochen andauerte und an der überwiegend interne MitarbeiterInnen teilnahmen. Diese Veranstaltungen waren zu budgetieren. Mit dem Dokument „Richtlinie Compliance Guideline und Verbuchungsrichtlinie“ vom 24. Februar 2016 aktualisierte die Holding die Auslegung dieser Bestimmung. Darin stellte sie klar, dass die oben zitierte Bestimmung nur bei Sitzungen im eigenen Haus galten.

Der Stadtrechnungshof sah die Compliance Richtlinie der Holding als gutes Beispiel im Haus Graz an.

⁶ Vgl. dazu auch die Richtlinie Compliance Guideline und Verbuchungsrichtlinie vom 24. Februar 2016

Gemäß der Richtlinie für das Bestell- und Rechnungswesen der Stadt Graz waren folgende Dinge zu beachten:

- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit
- Grundsatz der Vollständigkeit: alle Unterlagen (insofern ein Scannen dieser möglich war) mussten im SAP abgelegt werden
- Keine Bestellung ohne Budget
- Kein Auftrag ohne Bestellschein (der Bestellvorgang war im SAP zu erfassen, eine Kontierungsprüfung erfolgte durch die A 8/3 – Abteilung für Rechnungswesen, Vorlage einer Aufwandsgenehmigung durch das zuständige Organ)
- Aufträge waren grundsätzlich schriftlich zu erteilen
- Keine Rechnungsanweisung ohne Bestellschein (ausgenommen Dauerleistungen sowie Empfänge des Bürgermeisteramtes).

Weiters waren die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Stadt Graz von hoher Relevanz. Die AGB regelten einerseits die Formalitäten zu den von Drittfirmen erstellten Angeboten, der Auftragserteilung seitens der Stadt und andererseits die Abrechnung und Bezahlung. Einrichtungen öffentlichen Rechts waren zur Einhaltung eines streng formalen Vergaberechts im Zuge der Auftragsvergabe verpflichtet. Es diente vor allem einem fairen Wettbewerb und der Transparenz.

Im Zuge der Kontrolle stellte der Stadtrechnungshof fest, dass Abteilungen interne Meetings und andere Besprechungen in Lokalen abhielten. Auf den Belegen dazu, konnte keine Dauer festgestellt werden, da diese nicht vermerkt war. Es fanden sich auch im SAP dazu keine im Vorfeld erstellten Bestellscheine, lediglich über die Handkasse abgerechnete Belege.

Weiters war die Sicherheit der dort geteilten Informationen von hoher Wichtigkeit. Jede/r MitarbeiterIn der Stadt Graz unterlag der Amtsverschwiegenheit, die Teil der Dienst- und Gehaltsordnung der Landeshauptstadt Graz war.⁷ Durch die Besprechung von möglicherweise dienstlichen (sensiblen) Inhalten an öffentlichen Orten bestand das Risiko, dass Dritte diese hörten und weitererzählten. Vor allem im Sinne des Datenschutzes war von Meetings in der Öffentlichkeit abzusehen. Auf

⁷ Der Beamte war verpflichtet, über Angelegenheiten, die ihm in Ausübung seines Dienstes bekannt geworden waren und deren Geheimhaltung im Interesse des Dienstes, der Stadt, einer sonstigen Gebietskörperschaft oder einer Partei geboten war, insbesondere über Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder über Angelegenheiten, die ihm als geheim oder vertraulich zu behandeln ausdrücklich bezeichnet worden waren, gegen jedermann, dem er über solche Angelegenheiten amtliche Mitteilungen zu machen nicht verpflichtet war, Stillschweigen zu beobachten. Veröffentlichungen in Druckschriften oder in anderer Art waren untersagt, wenn ihr Gegenstand unter die Pflicht der Amtsverschwiegenheit fiel.

Nachfrage erklärte eine Abteilung dem Stadtrechnungshof, dass sie diese Besprechungen stets in abgetrennten Räumen abhielten.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- interne Meetings bzw. Besprechungen jedenfalls in den eigenen Räumlichkeiten abzuhalten, vor allem im Hinblick auf die Sicherheit der Daten,
- für die Verpflegung für mehr als 4 Stunden dauernden internen Veranstaltungen Bestellscheine im SAP zu erfassen (inklusive Angebote bei Bestellungen über 1.500 Euro netto).

3.3 Verwendung von Verfügungsmittel

Im Bereich der Verfügungsmittel existierte zum Zeitpunkt der Kontrolle ein Gemeinderatsbeschluss vom 4. Februar 1998, der die Verwendungsmaßgabe der Mittel zum Betreff hatte.

Laut diesem Beschluss galt für die Verwendung und Verrechnung von Verfügungsmitteln folgende Maßgabe:

- 1) *„Die Inanspruchnahme hat unter jeweiliger Barmittelanforderung durch den Verfügungsmittelberechtigten beim Stadtrechnungsamt (Buchhaltung) in strikter Handhabung der allgemeinen Grundsätze der Budgetbewirtschaftung zu erfolgen. Insbesondere unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Jährlichkeit. Der Budgetgrundsatz der Jährlichkeit bedeutet, dass die Voranschlagsbeträge nach Ablauf des Finanzjahres (=Kalenderjahr) für keine Ausgaben mehr zur Verfügung stehen.*
- 2) *Der Verwendungszweck der Gelder ist nur Anlässen zu widmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der städtischen Aufgabenstellung stehen.*
- 3) *Anschaftungen mit investivem Charakter unterliegen den Inventarisierungsvorschriften der Geschäftsordnung für den Magistrat Graz.*
- 4) *Zuwendungen, die dem Grunde nach lohn- bzw. einkommensteuerepflichtig sind, dürfen aus Verfügungsmitteln nicht geleistet werden.*
- 5) *Die Verfügungsmittelausgaben sind laufend quittungsbelegt und gesondert schriftlich in Form einer Einnahmen- Ausgabenbuchhaltung zu erfassen und jährlich abzurechnen.“*

Für die Stadt Graz als Statutarstadt gab es keine weiteren gesetzlichen Verordnungen oder Vorschriften bezüglich der Verwendung von Verfügungsmitteln.

Weder im Statut der Stadt Graz noch in der Geschäftsordnung des Magistrates oder des Gemeinderates gab es eine Definition von Verfügungsmittel und wie damit umzugehen war.

Nicht alle Abteilungen hielten sich im Zusammenhang mit Verfügungsmitteln an den Grundsatz der Jährlichkeit.

Punkt 1 des Gemeinderatsbeschlusses zu den Verfügungsmittel bezog sich auf die strikte Handhabung der allgemeinen Grundsätze der Budgetbewirtschaftung und insbesondere auf den Grundsatz der Jährlichkeit.⁸

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass Abteilungen Gelder aus den Vorjahren in das neue Finanzjahr übertrugen. Es handelte sich hier um Beträge in unterschiedlichen Höhen - von 2 Euro bis 200 Euro. Dies widersprach dem Budgetgrundsatz der Jährlichkeit.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Einhaltung des ersten Punktes des Gemeinderatsbeschlusses vor allem im Bereich der Jährlichkeit und die Gelder nicht ins das Folgejahr zu übertragen.

Stellungnahme der Finanzdirektion:

Die einzelnen Anregungen des Rechnungshofes sollten grundsätzlich bei der durch die VRV2015 erfolgenden Neuregelung des städtischen Buchhaltungs- und Kassenwesens mitberücksichtigt werden.

Im Auge zu behalten ist jedoch auch weiterhin eine vernünftige Relation des bürokratischen Aufwandes zu den involvierten Beträgen: Es macht zB wenig Sinn, bewusst ein großzügiges Sparbuchsystem zu unterhalten, mit Hilfe dessen große Globalbudgetreste ins nächste Jahr übertagen werden können, bei den - im Vergleich dazu kleinen - Kassen jedoch wieder eine strikte Nichtübertragbarkeit ins nächste Kalenderjahr festzuschreiben, welche im Kleinen dann doch wieder das bekannt Dezemberfieber auslösen wird. Grundsätzlich sollte auch möglichst viel über Bestellungen und unbare Begleichung der Rechnungen abgewickelt werden, bestimmte de minimis Beträge werden praktischerweise aber wohl weiterhin als Ausnahme erforderlich sein.

⁸ Für alle Ausgaben und Einnahmen war ein jährlicher Haushaltsplan aufzustellen. Die Ausnahme stellte die Übertragbarkeit von Projektbudgets dar.

Der Verwendungszweck der Verfügungsmittel stand im Zusammenhang mit der städtischen Aufgabenstellung.

Verfügungsmittel waren nur Anlässen zu widmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den städtischen Aufgabenstellungen standen. Der Stadtrechnungshof fand in den Aufstellungen der einzelnen Abteilungen Rechnungen für unterschiedliche Feiern, Geschenke, Essen und andere Lebensmittel. Da es sich bei den Feiern um betriebsinterne Veranstaltungen handelte, war der Zusammenhang zur Aufgabenstellung gegeben.

Ebenfalls sah der Stadtrechnungshof diverse Essen als im Zusammenhang stehend an.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die Ausgaben im Zusammenhang mit den städtischen Aufgabenstellungen standen.

Die Abteilungen bezahlten keine Lohn- und einkommensteuerpflichtige Zuwendungen oder Inventargegenstände durch Verfügungsmittel.

Der Stadtrechnungshof fand keine Anschaffungen mit investivem Charakter die den Inventarisierungsvorschriften der Geschäftsordnung für den Magistrat zu Grunde lagen.

Punkt 4 des Gemeinderatsbeschlusses vom 4. Februar 1998 bezog sich auf die nicht statthafte Bezahlung von lohn- bzw. einkommensteuerpflichtigen⁹ Zuwendungen mittels Verfügungsmittel. Der Stadtrechnungshof fand hierzu keine Belege, die die Auszahlung einer solchen Zuwendung bedingten.

⁹ Grundsätzlich gilt: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Pensionistinnen und Pensionisten zahlen Lohnsteuer; Selbständige zahlen Einkommensteuer. Die Lohnsteuer unterscheidet sich von der Einkommensteuer lediglich in ihrer Erhebungsform. Der Steuertarif ist grundsätzlich gleich. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt es aber zusätzliche Absetzbeträge, besondere Steuerbefreiungen und Sonderbestimmungen für die Besteuerung bestimmter "Sonstiger Bezüge".

Die Lohnsteuer hat jede Arbeitgeberin/jeder Arbeitgeber einzubehalten und bis zum 15. des Folgemonats an das Finanzamt abzuführen.

Die Einkommensteuer wird im Veranlagungsweg erhoben. Dazu ist eine Einkommensteuererklärung beim Finanzamt abzugeben. Auf Grund dieser Erklärung wird die Einkommensteuer ermittelt und mit Einkommensteuerbescheid vorgeschrieben. Bei der Veranlagung werden auch die nichtselbständigen Einkünfte miteinbezogen. Die von der Lohnverrechnung bereits einbehaltene Lohnsteuer wird auf die Einkommensteuer angerechnet.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die Abteilungen den erwartbaren Anforderungen entsprochen hatten.

Die Aufstellungen der Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß.

Punkt 5 des Gemeinderatsbeschlusses vom 4. Februar 1998 sah die laufende Abrechnung der Ausgaben und Einnahmen der Verfügungsmittel vor. Diese erfolgte pro Quartal und war quittungsbelegt. Die Aufstellungen stellten die Abteilungen dem Stadtrechnungshof zur Verfügung. Diese waren ordnungsgemäß. Lediglich im Hinblick auf die Jährlichkeit stellte der Stadtrechnungshof fest, dass sie Beträge von Vorjahren in Folgejahre übertrugen. Eine Dokumentation in OTS (Aktenverwaltungssystem) erfolgte nur teilweise bzw. nicht von allen kontrollierten Abteilungen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben zukünftig jährlich im OTS abzulegen.

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die Ausgaben im Zusammenhang mit den städtischen Aufgabenstellungen standen,
- dass die Abteilungen den erwartbaren Anforderungen entsprochen hatten.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- einen ausdrücklichen Hinweis auf das Remonstrationsrecht der BudgetreferentInnen in die Kassenvorschrift aufzunehmen.
- Mitgliedsbeiträge nicht als Refundierung aus Verlagskassen, sondern über das Rechnungseingangsbuch abzuwickeln.
- die budgetäre Vorsorge genauer zu überprüfen und die Beträge auf den dafür vorgesehenen Finanzpositionen anzuheben, um eine bessere Planung zu gewährleisten.
- jeden Kassenbeleg in der Verlagskasse ausreichend zu dokumentieren und gegebenenfalls sämtliche Teilnehmerlisten, Agenden, die Dauer oder ähnliches beizufügen.
- freiwillige Sozialausgaben zurückhaltend zu verwenden und diese unter *590 Freiwillige Sozialleistungen* und nicht als Repräsentationsaufwendungen zu verbuchen.
- interne Meetings bzw. Besprechungen jedenfalls in den eigenen Räumlichkeiten abzuhalten, vor allem im Hinblick auf die Sicherheit der Daten,
- für die Verpflegung für mehr als 4 Stunden dauernden internen Veranstaltungen Bestellscheine im SAP zu erfassen (inklusive Angebote bei Bestellungen über 1.500 Euro netto).
- die Einhaltung des ersten Punktes des Gemeinderatsbeschlusses vor allem im Bereich der Jährlichkeit und die Gelder nicht ins das Folgejahr zu übertragen.
- die Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben zukünftig jährlich im OTS abzulegen.

5 Prüfungsmethodik

5.1 Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

Was ist Kontrolle?

Kontrolle war immer ein Vergleich zwischen SOLL (z.B. Vorschriften oder Planungen) und IST (Fakten). Kontrollmaßstäbe verbanden das SOLL mit dem IST. Sie waren der „Filter“ mit dessen Hilfe das Kontrollteam die Ergebnisse der Prüftätigkeit analysierte und bewertete. Ein Kontrollmaßstab war ein Mindeststandard. War er nicht erfüllt, kritisierte der Stadtrechnungshof das IST. War er erfüllt, musste daraus aber noch nicht zwingend ein Lob erfolgen.

Die **Ordnungsmäßigkeit** und **Sparsamkeit** waren die zentralen Kontrollmaßstäbe dieser Kontrolle.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabs **Ordnungsmäßigkeit** beurteilte das Kontrollteam, ob die Angaben richtig und die Handlungen rechtmäßig waren. Zu Kritik führte eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn

- die kontrollierten Unterlagen rechnerische Ungenauigkeiten, logische Fehler oder ungenaue Buchungstexte etc. aufwiesen
- die kontrollierten Stellen Verfahrensregeln nicht einhielten
- die von den kontrollierten Stellen gewählte Auslegungen entgegen dem Zweck der angewendeten Bestimmungen erfolgte.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabes **Sparsamkeit** beurteilte das Kontrollteam, ob die kontrollierten Handlungen mit möglichst geringem Gesamtaufwand erfolgten. Zu Kritik führt eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn die kontrollierte Stelle

- Ressourcen eingesetzt hatte, die für das konkret erzielte Ergebnis oder die Zielerreichung nicht notwendig gewesen wären (Vergeudung)
- die notwendigen Ressourcen kostengünstiger hätte beschaffen können (Überbezahlung)
- Ressourcen zukaufte, obwohl sie diese genutzt hat bzw. sie keine Auswirkungen auf die Leistungserbringung und deren Qualität hatten.

5.1.1 Kassenprüfung

Der StRH führte keine Kassenprüfung im klassischen Sinne durch, was bedeutet, dass er weder aktuelle Kassenstände noch alle Belege auf ihre formale Richtigkeit prüfte. Die Belege der Verlagskassen übermittelte die A 8/3 Abteilung für Rechnungswesen dem StRH über den Dienstweg. Einzelne Belege brauchte der

StRH für die Auswahl der Stichproben und insbesondere zur Überprüfung. Weiters kontrollierte der StRH die Kassenjournale im Hinblick auf Gesamtausgaben der einzelnen Abteilungen in den Jahren 2014 – 2017. Alle zur Stichprobe herangezogenen Belege bekamen die Abteilungen einerseits schriftlich andererseits mündlich im Erstgespräch zur Beantwortung bzw. Aufklärung.

Eine der kontrollierten Abteilungen informierte den Stadtrechnungshof nach dem Erstgespräch darüber, dass eine Auskunft zu den per Mail übermittelten Stichproben nicht möglich war - auf Grund von Langzeitkrankenständen einiger MitarbeiterInnen bzw. der Referatsleitung. Der Stadtrechnungshof nahm dies zur Kenntnis. Für dieses Referat lag ein Prüfhindernis vor. Da zu diesem Zeitpunkt die gesamte Kontrolle schon weit fortgeschritten war, entschied sich der StRH keine andere Magistratsabteilung als Stichprobe heranzuziehen.

5.2 Besprechungen

Im Zuge dieser Kontrolle hielt das Kontrollteam mehrere Besprechungstermine ab:

Montag, 07. Mai 2018	Magistratsabteilung A
Montag, 07. Mai 2018	Magistratsabteilung D
Montag, 07. Mai 2018	Magistratsabteilung E
Mittwoch, 09. Mai 2018	Magistratsabteilung J
Montag, 14. Mai 2018	Magistratsabteilung I
Dienstag, 15. Mai 2018	Magistratsabteilung H
Dienstag, 28. Mai 2018	Magistratsabteilung F
Dienstag, 30. Mai 2018	Magistratsabteilung G
Mittwoch, 29. Mai 2018	Magistratsabteilung B
Dienstag, 29. Mai 2018	Magistratsabteilung C

Die Schussbesprechung fand am 04. September 2018 statt. Der Stadtrechnungshof übermittelte am 18. September 2018 den Rohbericht an die kontrollierten Stellen. Die Stellungnahme der Finanzdirektion traf am 18. September 2018 ein. Der Stadtrechnungshof nahm diese wortwörtlich in den vorliegenden Kontrollbericht auf.

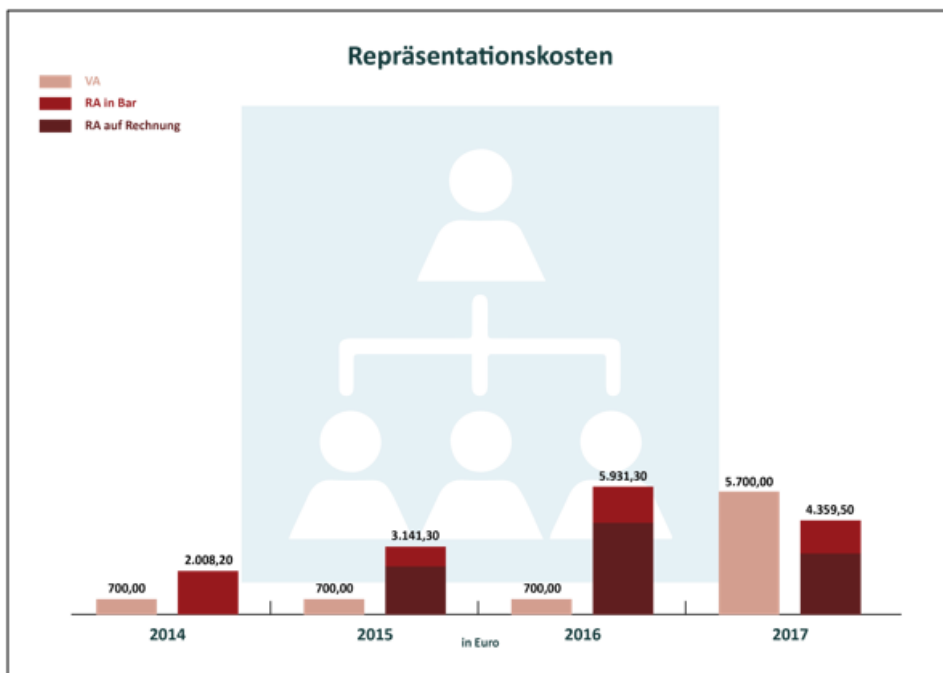
Anlage

Der Stadtrechnungshof stellte in den nachfolgenden Grafiken die Voranschläge den Rechnungsabschlüssen gegenüber. Es handelte sich hierbei um alle Abteilungen die sich der Stadtrechnungshof im Zuge der Stichproben kontrollierte. *VA* stand für die Voranschlagssummen (budgetierte Werte), *RA in BAR* für die tatsächlich geleisteten Ausgaben in Bar und *RA auf Rechnung* für alle über das Rechnungseingangsbuch getätigten Zahlungen.

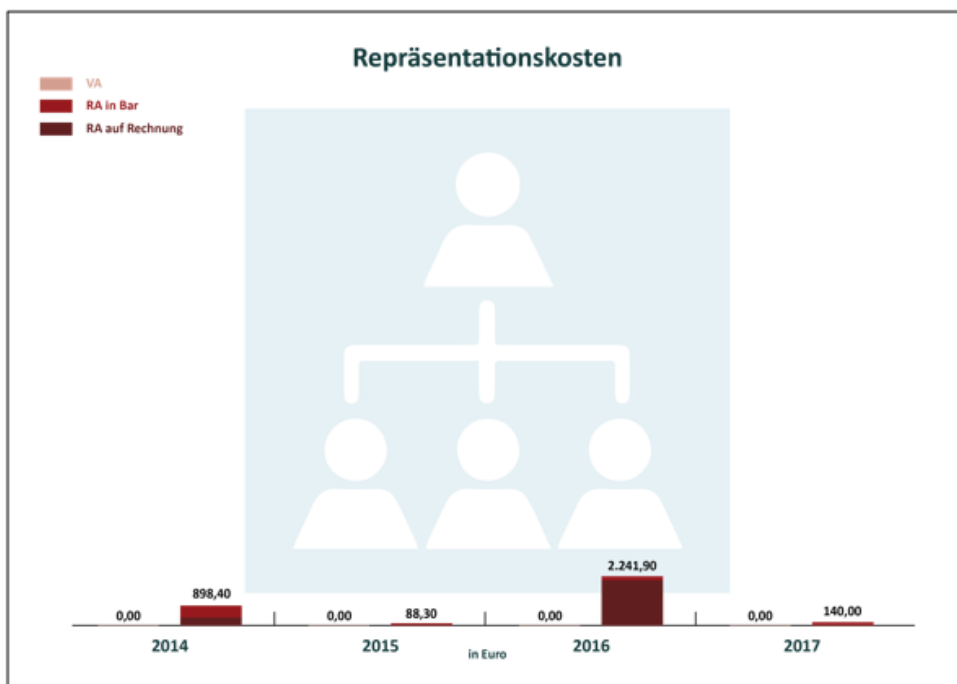
Die Auswahl der Abteilungen für die Stichprobe war größtenteils willkürlich bzw. teilweise durch Ergebnisse aus den Vorprüfungen der Rechnungsabschlüsse der letzten Jahre bedingt. Das Kontrollteam entschied sich dafür, 10 Abteilungen des Magistrates für eine nähere Kontrolle heranzuziehen.

Der StRH merkte weiters an, dass es nicht Ziel dieser Kontrolle war, die Wirkung der einzelnen Abteilung in ihrem Arbeitsfeld darzustellen. Ob etwaige Ausgaben für Essen oder Ähnliches dazu führten, dass sich Geschäftsvorfälle besser abwickeln ließen, konnte der StRH anhand der erhobenen Daten nicht beurteilen.

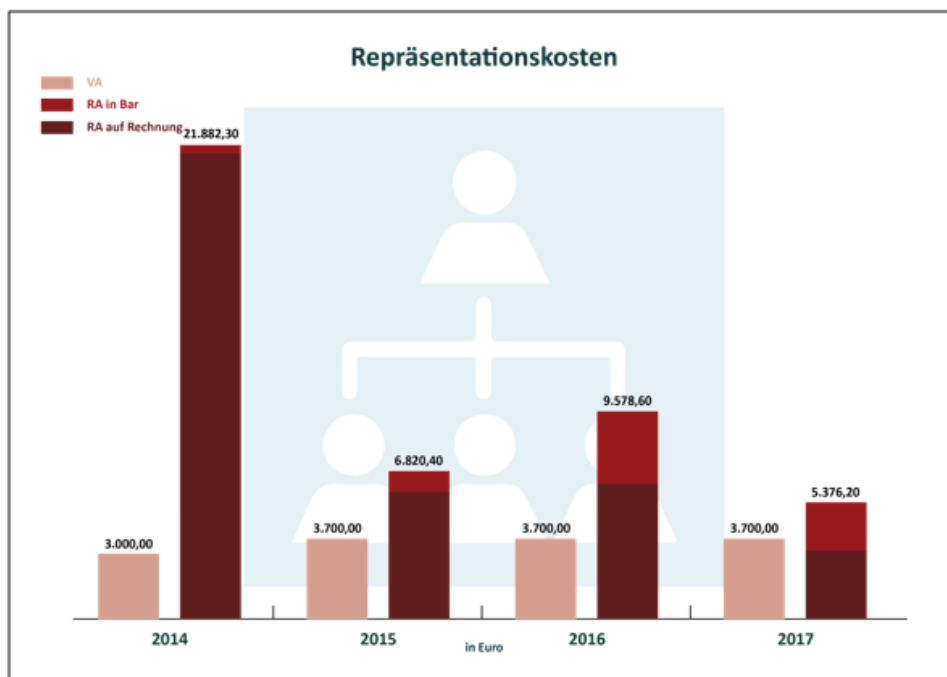
Magistratsabteilung A



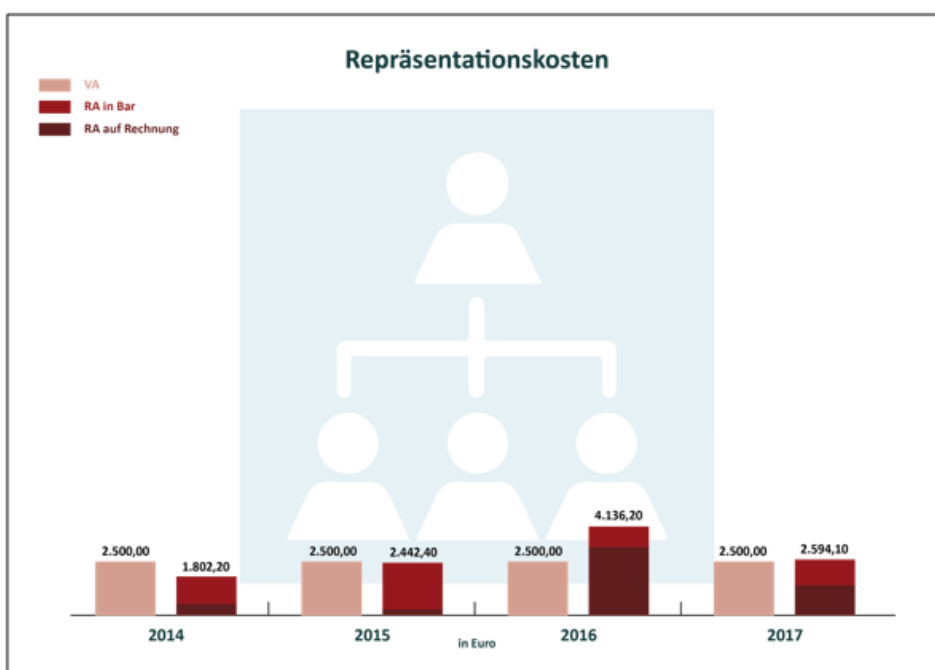
Magistratsabteilung B



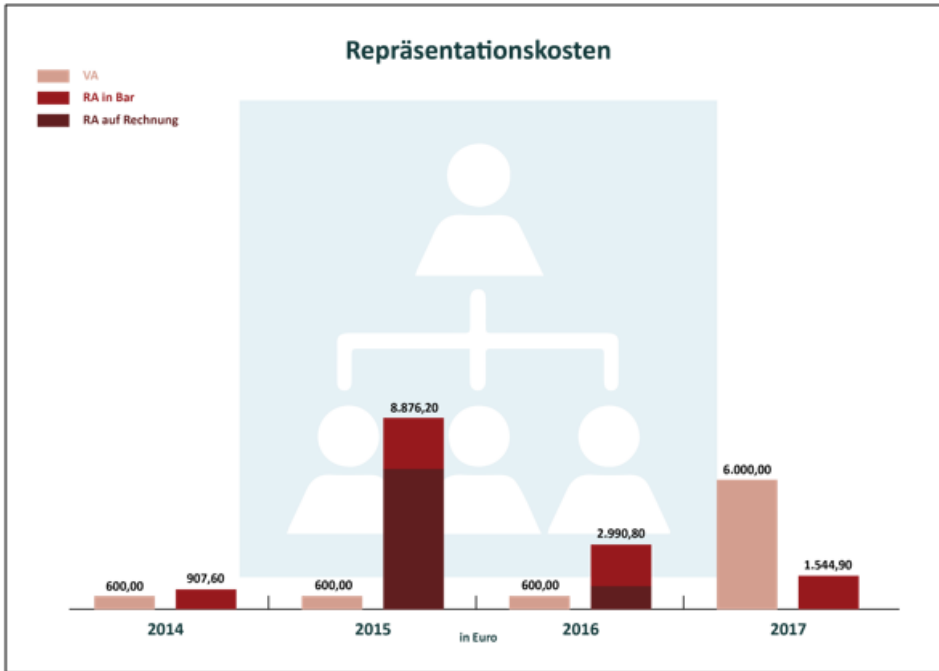
Magistratsabteilung C



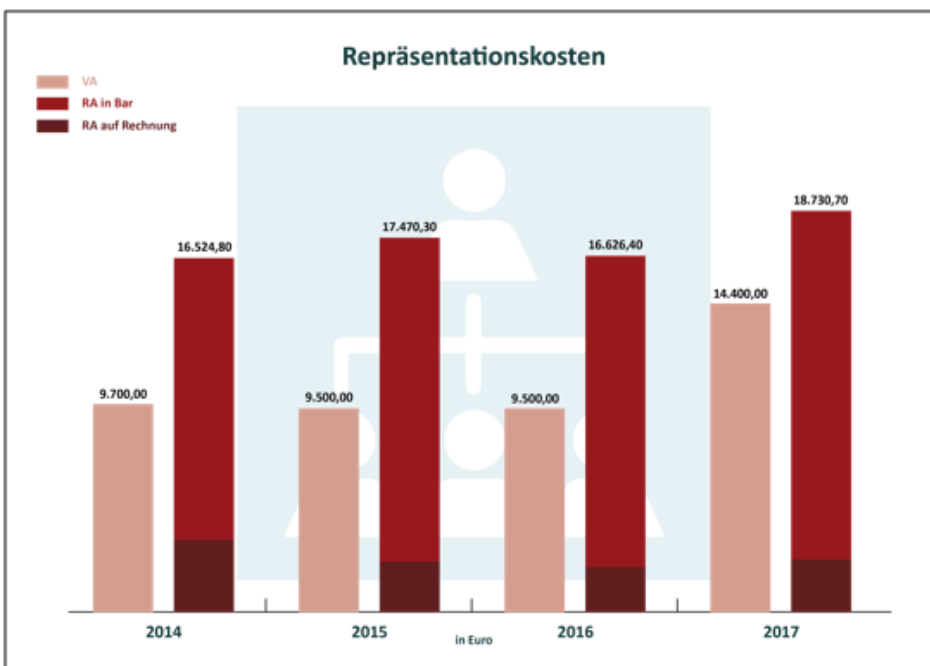
Magistratsabteilung D



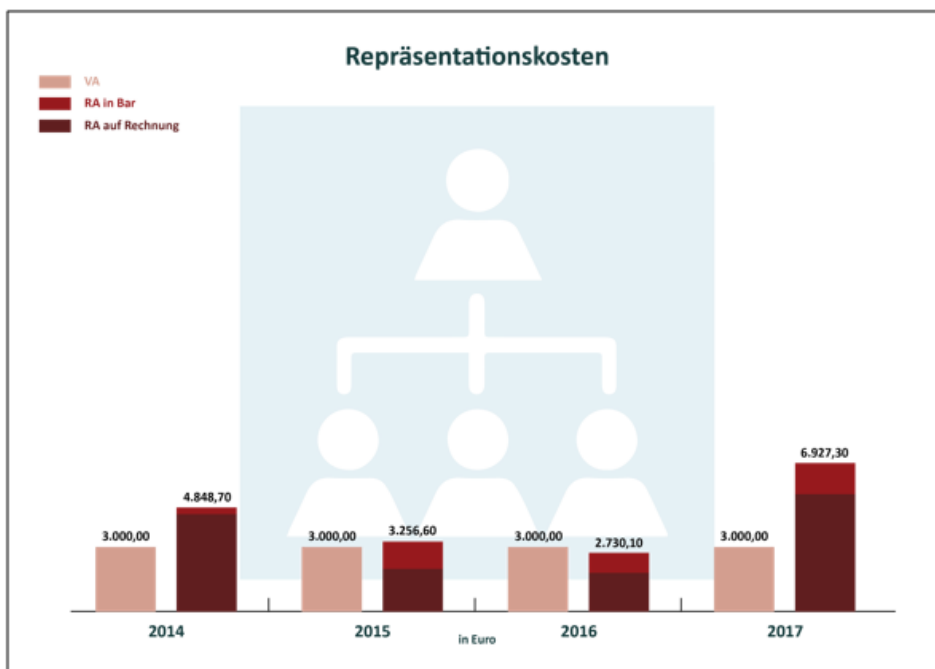
Magistratsabteilung E



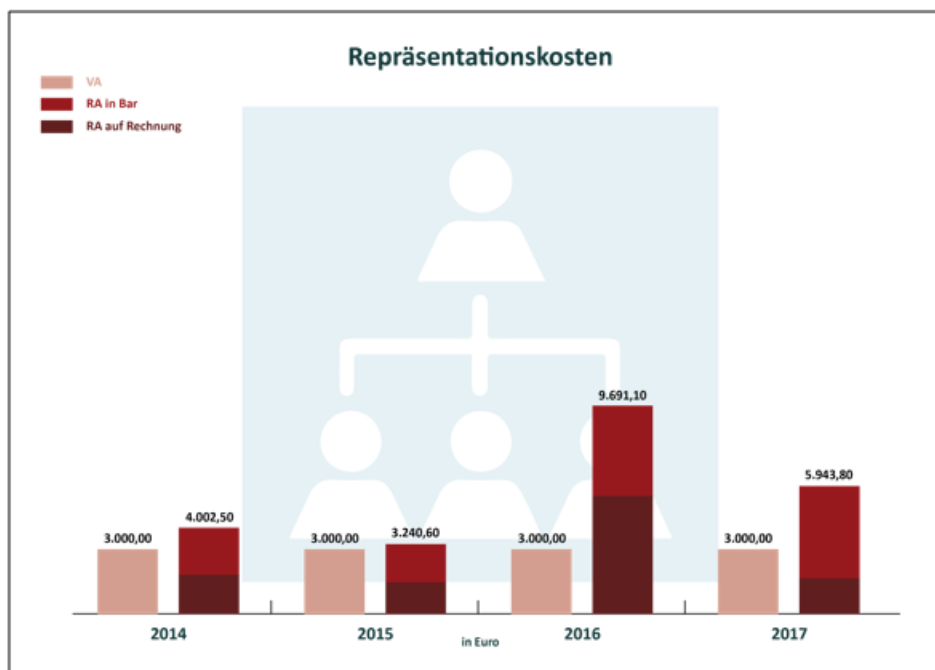
Magistratsabteilung F



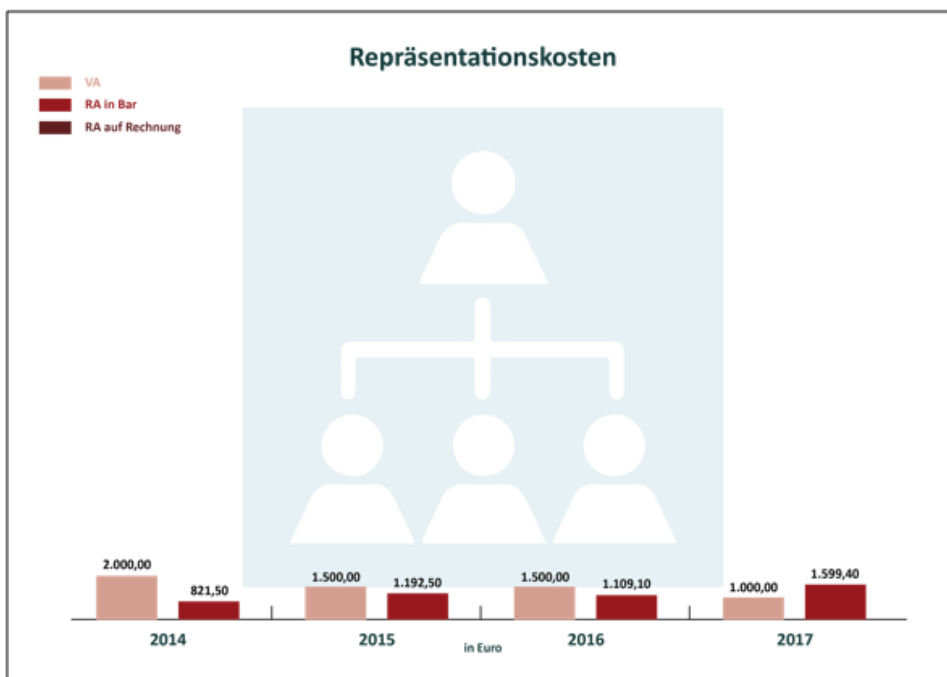
Magistratsabteilung G



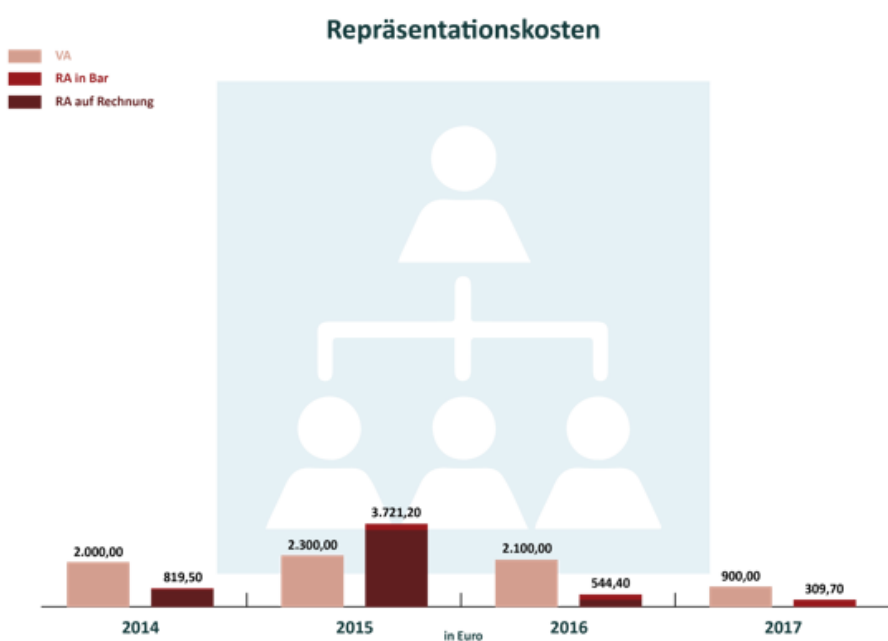
Magistratsabteilung H



Magistratsabteilung I



Magistratsabteilung J



Kontrollieren und Beraten für Graz

Seit 1993 kontrolliert und berät der Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt Einblick nehmen darf.

Der vorliegende Bericht ist ein Kontrollbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz 2000 enthalten und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss.

Die Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht erfolgen gemäß dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung.

Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangte Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA