



# **Belegkontrolle betreffend das Rechnungsjahr 2013**

*Klagenfurt am Wörthersee, im Dezember 2014*

## INHALTSVERZEICHNIS

1. Prüfungsauftrag.....	3
2. Prüfungsgegenstand .....	3
2.1. Ausgangssituation.....	3
2.2. Rechnungslauf .....	3
2.3. Ziffernmäßige Richtigkeit.....	5
2.4. Zweckmäßigkeit .....	6
2.5. Sparsamkeit .....	7
2.6. Wirtschaftlichkeit .....	7
2.7. Rechtmäßigkeit bzw. Ordnungsmäßigkeit .....	8
3. Zusammenfassende Feststellungen und Schlussbemerkung .....	11

## 1. Prüfungsauftrag

Gemäß § 89 Abs. 1 Klagenfurter Stadtrecht ist es Aufgabe des Kontrollamtes, die Gebarung der Stadt auf ihre ziffernmäßige Richtigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften zu überprüfen.

Das Kontrollamt hat gemäß § 90 Abs. 2 Klagenfurter Stadtrecht in der Abteilung Rechnungswesen eine stichprobenartige Belegkontrolle von Amts wegen vorgenommen. Nachstehend wird über die **Belegkontrolle** in der **Abteilung Rechnungswesen** betreffend den Zeitraum **1.1.2013 bis 31.12.2013** berichtet.

Im Sinne der geschlechtersensiblen Voranschlagserstellung (Beschluss des Stadtsenates vom 5. März 2014) und der damit verbundenen, entsprechenden Selbstbindung des Kontrollamtes wird - sofern gesetzliche Datenschutzbestimmungen und fachlich-inhaltliche Anforderungen an das Berichtswesen nicht entgegenstehen - auf eine geschlechtergerechte Formulierung Bedacht genommen.

## 2. Prüfungsgegenstand

### 2.1. Ausgangssituation

Ausgangspunkt der vorliegenden Überprüfung war eine Belegkontrolle in der Abteilung Rechnungswesen betreffend den Zeitraum 10.12.2012 bis 21.12.2012. Basierend auf dem anschließend erfolgten Bericht "Zahlungssicherheit und Belegkontrolle" des Kontrollamtes aus dem Jahr 2013 vollzog das Kontrollamt im Jahr 2014 erneut eine unangekündigte Stichprobenüberprüfung der ausgabenwirksamen Belege vom Zeitraum 1.1.2013 bis 31.12.2013 (rd. 30.000 Belege).

Unter Zuhilfenahme der Ergebnisse der erfolgten Einschau überprüfte das Kontrollamt, inwieweit die im § 89 Abs. 1 Klagenfurter Stadtrecht normierten **Grundsätze der Kontrolle**, nämlich **ziffernmäßige Richtigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit** und **Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften** eingehalten wurden.

### 2.2. Rechnungslauf

Nach Leistungserbringung und Leistungsabrechnung durch den Lieferanten trifft die zugehörige Rechnung in der **Posteinlaufstelle** des Magistrates im Rathaus ein. Anschließend wird die Rechnung in der **Abteilung Rechnungswesen** mit einem Barcode versehen,

eingescannt und als Eingangsrechnung im elektronischen Posteingang des Buchhaltungsprogramms erfasst. Die Rechnung wird dabei unter Eingabe der wesentlichen Merkmale der Rechnung (z.B. Rechnungsdatum, Rechnungsnummer, Rechnungsbetrag, Zahlungskonditionen etc.) sowie der Eingabe des Auftraggebers bzw. Bestellers durch die Angabe der Anordnungsbefugnis (AOB) einem **Lieferanten** zugeordnet.

Danach wird die physische Rechnung in der Abteilung Rechnungswesen mit einem Hinweis auf die **AOB des Bestellers** der in Rechnung gestellten Lieferung oder Leistung (in Folge Leistung) versehen und per Hauspost an diese Abteilung gesendet.

Der Auftraggeber der Leistung (**die Fachabteilung**) prüft die **Ordnungsmäßigkeit** der Leistungserbringung und der Leistungsabrechnung. Dies ist Gegenstand der Bestätigung bzw. Bescheinigung der **sachlichen und rechnerischen Richtigkeit** (als nach § 22 Haushaltsordnung zwingender Bestandteil der Anweisungen bzw. Ausgabeanordnungen). Die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erfolgt entweder mittels entsprechendem Stempel und Fertigung auf der Rechnung selbst oder im Feld „rechnerisch & sachlich richtig“ auf der ausgedruckten Ausgabeanordnung.

Mit dem Vermerk „rechnerisch und sachlich richtig“ wird **bescheinigt**, dass

- der Leistungserbringer seine vertraglichen Verpflichtungen erfüllt hat, bzw. die erbrachte Leistung hinsichtlich Zeit, Ort, Menge, Qualität, Preis usw. dem Vereinbarten entspricht. Für die Bestätigung der zu diesem Zweck durchgeführten Lieferscheinkontrollen existiert ein eigenes Feld auf den schriftlichen Ausgabeanordnungsformularen;
- die Leistung fachlich richtig ist, d.h. dass der Rechnungsleger seine Leistungen auch fachtechnisch richtig erbracht hat (z.B. auf bautechnischem Gebiet);
- der Beleg (die Rechnung) glaubwürdig und vollständig ist und im Original vorliegt bzw. ist bei Fehlen der Originalrechnung der Grund anzugeben;
- die Rechnung rechnerisch und formal keinen Fehler aufweist, die Berechnungsgrundlagen vertragskonform sind und der abgerechneten Leistung hinsichtlich Menge und Preis entsprechen;
- vereinbarte Rabatte und Skontokonditionen gewährt wurden;
- bei getätigten Abschlagszahlungen diese in der Schlussrechnung abgezogen sind.

Die im Posteingang elektronisch erfasste Rechnung wird im **Buchhaltungsprogramm** der Fachabteilung (Auftraggeber) ausgewählt und der entsprechenden **Bestellung** zugeordnet, wobei die maßgeblichen Daten aus Rechnung und Bestellung übernommen und den Haushaltskonten zugeordnet werden. An dieser Stelle sind die **Zahlungskonditionen** zu überprüfen und gegebenenfalls abzuändern, um einen Skontoabzug auszunützen.

Mit diesen Schritten wird die Bestellung als Mittelreservierung (Budgetmittel) aufgelöst (sofern der Bestellbetrag mit dem Rechnungsbetrag ident ist oder der Bestellrest nicht weiter benötigt wird) und findet im Rahmen des Kreditvormerks die entsprechende **Mittelabrechnung** statt.

Das Ergebnis dieser Tätigkeiten ist die ausgedruckte **Ausgabeanordnung**, auf der die rechnerische und sachliche Richtigkeit im dafür vorgesehenen Feld mit Unterschrift zu bestätigen ist, sofern dies nicht schon auf der Rechnung erfolgt ist. Im Feld „AOB-Anweisung“ hat die anweisungsbefugte Person zu unterschreiben.

Die Ausgabeanordnung samt Beilagen gelangt in der Folge in die **Abteilung Rechnungswesen**, wo nochmals eine Überprüfung des Zahlungs- und Verrechnungsauftrages auf ziffernmäßige Richtigkeit, Vollständigkeit und Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen stattfindet.

Der diesbezügliche **Prüfvermerk** der Abteilung Rechnungswesen wird bei Ausgabeanordnungen im Feld „RW-Anordnung“ angebracht. Außerdem wird entsprechend dem Verrechnungsauftrag die SOLL-Buchung auf dem (den) jeweiligen Haushaltskonto(en) durchgeführt. Damit wurde der **Voranschlag** in der Höhe des Anweisungsbetrages auf den von der Anweisung umfassten Konten (Voranschlagsstellen) **vollzogen**.

In der **Stadtkasse**, an die sich die Ausgabeanordnung als Zahlungsanordnung richtet, wird eine weitere Durchsicht der Ausgabeanordnung mit Beilagen vollzogen, die Auszahlung wird je nach Fälligkeit vorbereitet und abgewickelt.

### **2.3. Ziffernmäßige Richtigkeit**

Zum Grundsatz der ziffernmäßigen Richtigkeit zählen sowohl die rechnerisch korrekt ermittelte Rechnungssumme als auch die Übereinstimmung der Anweisungssumme mit dem auf dem entsprechenden Beleg ausgewiesenen Rechnungsbetrag. Durch die Anwendung des **Vier-Augen-Prinzips** wird die Kontrolle der ziffernmäßigen Richtigkeit gewährleistet. Demnach bescheinigt ein Bediensteter die rechnerische und sachliche Richtigkeit und ein zweiter Bediensteter ist anordnungsbefugt.

Im Rahmen der vorliegenden, stichprobenartigen Überprüfung stellte das Kontrollamt fest, dass bei der Kontrolle der ziffernmäßigen Richtigkeit das Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig eingehalten wurde.

So wurde beispielsweise festgestellt, dass - in Durchbrechung des Vier-Augen-Prinzips - die Felder "rechnerisch/sachlich richtig" und "AOB-Anweisung" entweder von ein und derselben Person gefertigt waren, oder dass eines der beiden Felder ungefertigt blieb.

Im Zusammenhang mit der Zahlung von Sammelrechnungen fiel in Einzelfällen auf, dass keine Lieferscheine zur nachweislichen Gegenkontrolle beigefügt waren.

## **2.4. Zweckmäßigkeit**

Unter dem Grundsatz der Zweckmäßigkeit versteht man ein Prinzip des Verwaltungshandelns, nach dem von mehreren Handlungsalternativen diejenige gewählt werden sollte, die die Erreichung des angestrebten Ziels am besten gewährleistet. Es gilt demzufolge so zu handeln, dass das Verhältnis zwischen dem Ressourceneinsatz (z.B. Sachmittel, Personal) und der Zielgröße der zu erbringenden Leistung (z.B. Anzahl ausgestellter Bescheide) optimiert wird. Die Zielgröße muss hierbei nicht zwingend in Geldeinheiten bewertet sein, sondern kann sich auch aus Mengen- oder Qualitätsgrößen ableiten (je nachdem, wie der betreffende Sachverhalt am besten abgebildet werden kann). Die Zweckmäßigkeit kann daher gleichgesetzt werden mit dem Begriff der **Effektivität des Verwaltungshandelns**.

Die **zuständigen Fachabteilungen** entscheiden im Zuge der Lieferscheinkontrolle sowie der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit auch über die Zweckmäßigkeit von Ausgaben.

Bei einigen Rechnungen über Bewirtungen war entweder der Zweck der Konsumation nicht erkennbar, oder es konnte nicht nachvollzogen werden, warum die Stadt im Zusammenhang mit konkreten Dienstleistungen zusätzlich für die Verpflegung aufgekommen ist. In diesem Zusammenhang wird auf die Dienstanweisung des Magistratsdirektors vom 18. Jänner 1982 verwiesen. Derzufolge sind die einladende Dienststelle, der eingeladene Personenkreis (samt Anzahl), sowie eine detaillierte Restaurantaufstellung ausnahmslos auf der Rechnung festzuhalten.

Ein davon abweichendes Handeln sollte die Nichtverarbeitung bzw. Nichtanweisung der betreffenden Rechnung zur Folge haben.

Es wurde festgestellt, dass im Einzelfall Dienstleistungen zugekauft wurden, obwohl gleiche oder ähnliche Leistungen grundsätzlich intern erstellt werden könnten (Make or by). Der selbe Sachverhalt wurde im Zuge der Einschau in einzelnen Fällen beim Zukauf von Gütern festgestellt, bei denen aufgrund der vorliegenden Belege für das Kontrollamt kein unmittelbarer Zusammenhang zum Dienstbetrieb der jeweiligen Abteilung erkennbar war.

## **2.5. Sparsamkeit**

In engerer Auslegung versteht man unter dem Grundsatz der Sparsamkeit einen Handlungsgrundsatz, nach dem die öffentliche Verwaltung ihre Ausgaben so gering wie möglich zu halten hat. Der **Haushaltsgrundsatz** der Sparsamkeit besagt, dass die Verwaltung von mehreren Handlungsalternativen diejenige zu wählen hat, die den **geringsten finanziellen Mitteleinsatz** erfordert.

Das Prinzip der Sparsamkeit als Prämisse des Verwaltungshandelns konnte im Rahmen der vorliegenden Belegprüfung nicht in allen Fällen nachvollzogen werden.

Aus der Sicht des Kontrollamtes konnte die Einhaltung des Sparsamkeitsprinzips bspw. im Zusammenhang mit der Dauer der Anmietung von Fahrzeugen, der Handhabung der Kostenabrechnung von Mobiltelefonen im Dienstgebrauch, dem Mehrfachabonnement von Tageszeitungen und Fachzeitschriften sowie der Handhabung der Inventarisierung beim Ankauf von Fachliteratur nicht festgestellt werden.

## **2.6. Wirtschaftlichkeit**

Die zuvor genannten Grundsätze der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit sind - streng genommen - unter dem Überbegriff der "Wirtschaftlichkeit" einzuordnen, da sie Ausprägungsformen wirtschaftlichen Handelns darstellen, die in der öffentlichen Verwaltung gemeinhin Anwendung finden. Der Begriff "Wirtschaftlichkeit" wird im Allgemeinen als das Verhältnis zwischen dem erreichten Erfolg und dem dafür benötigten Mitteleinsatz definiert. Aus der Sicht der Verwaltungsführung sind dabei mehrere Ansätze denkbar - nach dem "Maximum- (bzw. Ergiebigkeits-)-prinzip" wäre bei gegebenen (knappen) Mitteln ein möglichst großer Erfolg anzustreben, während das "Minimum- (bzw. Sparsamkeits-)-prinzip" die Erreichung eines vorgegebenen Erfolges mit möglichst geringem Mitteleinsatz vorsieht. Ein Verwaltungshandeln nach dem "**Optimumprinzip**" versucht ein optimales Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und angestrebtem Nutzen zu erreichen.

Im Zusammenhang mit der Handhabung von Anweisungen und Auszahlungen wurde in einzelnen Fällen festgestellt, dass - trotz Einhaltung des Zahlungsziels - kein **Skontoabzug** in Anspruch genommen wurde bzw. ein Skontoabzug unterbleiben musste, weil das Zahlungsziel ohne erkennbaren Grund überschritten wurde. In Einzelfällen wurde bei der Durchführung von Zahlungen nicht die volle Zahlungsfrist ausgeschöpft.

Zur Ausnützung der Skonti und der Überprüfung von Rechnungen weist die Dienstanweisung des Magistratsdirektors vom 26. Juli 2001 u.a. darauf hin, dass für eine optimale Ausnutzung von Skonti von den Fachabteilungen im Zuge der Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Rechnung auch auf die Realisierung des Skontos Bedacht zu nehmen ist. Für die Einhaltung der zeitlichen Frist haben die jeweilige Fachabteilung und die Abteilung Rechnungswesen Sorge zu tragen.

## **2.7. Rechtmäßigkeit bzw. Ordnungsmäßigkeit**

Unter Rechtmäßigkeit versteht man die Übereinstimmung eines Aktes mit geltendem Recht. Folgende Normen stellen die relevanten Grundlagen für die Durchführung der vorliegenden Belegprüfung dar:

- Umsatzsteuergesetz
- Klagenfurter Stadtrecht 1998
- Haushaltsordnung 1999
- Kassenordnung 2001
- Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung VRV idgF
- Dienstanweisungen des Magistratsdirektors vom 18. Jänner 1982 und 26. Juli 2001
- Schreiben des Magistratsdirektors an alle Abteilungen und Dienststellen mit dem Titel "Ordnungsgemäße Rechnungsabwicklung" vom 23. Jänner 2014

Hinsichtlich der durchgängigen Anwendung der Haushaltsordnung musste die Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften beanstandet werden. Die **Haushaltsordnung der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee (Beschluss des Gemeinderates vom 21. Dezember 1999, Inkrafttreten per 1. Jänner 2000)** sieht vor, dass grundsätzlich für jede Einnahme oder Ausgabe eine dementsprechende Einnahme- oder Ausgabeanweisung zu fertigen ist.



Im § 22 Abs 2 der Haushaltsordnung der Landeshauptstadt Klagenfurt sind die zwingenden Bestandteile von **Einnahme- und Ausgabeanweisungen** (im Folgenden "Anweisung") aufgelistet. Der gegenständliche Paragraph ist in 3 Absätze gegliedert, wobei im Absatz 2 eine 12 Ziffern umfassende, demonstrative Aufzählung enthalten ist.

Das Kontrollamt hat im Rahmen der Einschau in Bezug auf die entsprechenden Bestimmungen **des § 22 der Haushaltsordnung** folgende Feststellungen getroffen:

- **§ 22 (2) Z. 12 leg.cit.:** die Anweisung hat den Tag der Ausstellung und die **eigenhändige Unterschrift des Anweisungsbefugten** zu enthalten.

*Bei der Einschau wurde festgestellt, dass in Einzelfällen für die Bestätigung "rechnerisch & sachlich richtig" Namensstempel verwendet wurden, was nicht einer Unterschrift gleichzusetzen ist.*

- **§ 22 (3) leg.cit.** verlangt, dass die die Zahlung begründenden Unterlagen, wie zB. **Rechnungen**, den Auszahlungsanweisungen anzuschließen sind.

*Bei den gesichteten Ausgabebelegen war in Einzelfällen eine die Zahlungsverpflichtung begründende Unterlage nicht vorhanden.*

Entspricht eine Anweisung nicht den Bestimmungen des § 22 der Haushaltsordnung oder wird durch sie eine andere haushaltsrechtliche Bestimmung verletzt, ist sie lt. § 27 (2) leg.cit. unter Angabe der Mängel dem Anweisungsbefugten zur Berichtigung zurückzustellen. Jede Abänderung der Zahlungsanweisung darf nur im Einvernehmen mit dem Anweisungsbefugten erfolgen und ist dementsprechend zu dokumentieren.

Zur **Ordnungsmäßigkeit** gehört auch ein aussagekräftiger, über den Geschäfts- oder Verrechnungsfall Aufschluss gebender und für gleichartige Sachverhalte gleichbleibender **Buchungstext**, der im Verrechnungsteil der Ausgabeanweisung durch die Fachabteilung vorgegeben wird und nach der Buchungsdurchführung am Sachbuchkonto aufscheint. Laut **§ 40 (3)** der Haushaltsordnung dürfen Abkürzungen des Buchungstextes nur verwendet werden, wenn dieser allgemein verständlich bleibt.

*Im Rahmen der vorliegenden Einschau war eine inhaltliche Überprüfung aufgrund des Buchungstextes nicht durchgängig möglich.*

Das Kontrollamt stellte im Rahmen der vorliegenden Prüfung fest, dass nicht jede Ausgabeanordnung den in der Haushaltsordnung festgelegten Kriterien entsprach.

Hinsichtlich der **korrekten Rechnungsadresse** "*Magistrat der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee, Neuer Platz 1*" wurden Mängel festgestellt. Das Vorhandensein einer falschen Adresse beeinträchtigt wiederum den Rechnungslauf (vgl. Pkt. 2.2.). Den Rechnungsinhalt betreffend fehlte teilweise die Angabe von **Menge** bzw. **Umfang** der erbrachten Lieferungen/Leistungen. Einige Rechnungen wurden auf nicht dafür vorgesehene Voranschlagstellen gebucht.

### 3. Zusammenfassende Feststellungen und Schlussbemerkung

Bei der vorliegenden Einschau des Kontrollamtes handelte es sich um eine Stichprobenüberprüfung, bei der festgestellt wurde, dass die überwiegende Zahl der gesichteten Belege den im Bericht behandelten Bestimmungen und Grundsätzen entsprach. Aufgrund der großen Anzahl von Belegen sowie der unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der einzelnen Prüfer im Zuge der Einschau kann von keiner lückenlosen Überprüfung gesprochen werden. Vielmehr handelt es sich um anlassbezogene Feststellungen im Hinblick auf haushaltsrechtliche Prüfungskriterien.

Im Rahmen der vorliegenden, stichprobenartigen Überprüfung stellte das Kontrollamt insbesondere fest, dass

- bei der Kontrolle der **ziffernmäßigen Richtigkeit** das Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig eingehalten wurde (vgl. Pkt. 2.3.);
- im Sinne der **Zweckmäßigkeit** beim Zukauf von Gütern in verschiedenen Fällen aufgrund der vorliegenden Belege für das Kontrollamt kein unmittelbarer Zusammenhang zum Dienstbetrieb der jeweiligen Abteilung erkennbar war (vgl. Pkt. 2.4.);
- in manchen Fällen die Einhaltung des **Sparsamkeitsprinzips** nicht nachvollzogen werden konnte (vgl. Pkt. 2.5.);
- hinsichtlich des **Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes** bei der Inanspruchnahme von Skonti sowie im Zusammenhang mit der Einhaltung des Zahlungsziels offenbar Optimierungsbedarf bestand (vgl. Pkt. 2.6.);
- nicht jede Ausgabeanordnung den in der Haushaltsordnung festgelegten **rechtlichen Kriterien** entsprach (vgl. Pkt. 2.7.).

Die zu den einzelnen Feststellungen vorliegenden Beispiele bzw. Anlassfälle liegen dem Kontrollamt vor und werden auf dem direkten Weg mit den Fachabteilungen abgeklärt.

Die bei der Überprüfung registrierten **Verfehlungen** im Zusammenhang mit den unterschiedlichen **haushaltsrechtlichen Prüfungskriterien** („ziffernmäßige Richtigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit“) bergen letztlich allesamt ein großes Potential für eine **Verbesserung beim Haushaltsergebnis** in sich. Vor allem wenn es gelingt, im Sinne der **Zweckmäßigkeit** jene Ausgaben zukünftig wegzulassen

bzw. zu vermeiden, bei denen die „betriebliche Notwendigkeit“ in Frage steht bzw. die nicht im überwiegenden Interesse der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee liegen, so kann sich langfristig eine verringerte Budgetbelastung bei den Sachausgaben in Millionenhöhe ergeben.

Das heißt, dass eine wesentliche **Kürzung der Sachausgaben** vielmehr durch Hinterfragen der Zweckmäßigkeit (Mengenfaktor) und deren Dokumentation (sachliche Richtigkeit), als durch kleinere Preise (Wertfaktor) erreicht werden kann. Durch die Beschränkung auf ausschließlich solche Ausgaben, die für Leistungen getätigt werden, die einen effektiven Nutzen bzw. Vorteil für die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee in ihrer Aufgabenerledigung mit sich bringen, gelingt es, einen wesentlichen Beitrag zur angestrebten **Budget-Konsolidierung** zu leisten.

Das Kontrollamt empfiehlt, den verschiedenen Sachbearbeitern bzw. Kreditvormerkführern der einzelnen Fachabteilungen die entsprechenden Grundlagen und Richtlinien gesondert in Erinnerung zu rufen, damit sowohl das **Verantwortungsbewusstsein** der handelnden Personen, als auch die „**haushaltswirtschaftliche Dimension**“ im Hinblick auf einen Budgetausgleich geschärft werden.

In Absprache mit der Abteilung Rechnungswesen empfiehlt das Kontrollamt die **Haushaltsordnung** (Verordnung des Gemeinderates vom 21. Dezember 1999) auf die geänderten digitalen Gegebenheiten des Rechnungswesens abzustimmen.

Die Prüfer:

Der Kontrollamtsdirektor: