

Prüfbericht  
gemäß § 11 Abs 3 der Geschäftsordnung  
für den Stadtrechnungshof

betreffend

## **Cut-off-Prüfung 2006 – Prüfung von Zahlungen vor Jahresende**

**StRH – GZ 1702/2007**  
**Graz, am 14. Juni 2007**  
**Prüfungsleitung: Ulrike Pichler**

**Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz**  
A-8011 Graz  
Tummelplatz 9

**Diesem Prüfbericht liegt der Informationsstand vom 4. April 2007 zugrunde. Vorliegende  
Stellungnahmen wurden am 12. Juni 2007 eingearbeitet.**

## Inhaltsverzeichnis:

	Seite
<b>1. Gegenstand und Umfang der Prüfung .....</b>	<b>3</b>
1.1. Auftrag und Überblick .....	3
1.2. Zur Untersuchung herangezogene Unterlagen .....	4
1.3. Abgehaltene Besprechungen .....	4
<b>2. Rechtliche Grundlagen .....</b>	<b>5</b>
2.1. Bundesvergabegesetz 2006 - Schwellenwerte.....	5
2.2. Bundesgesetz über die Besteuerung der Umsätze (Umsatzsteuergesetz 1994 – UStG 1994) – zuletzt geändert BGBl. I Nr. 101/2006 .....	6
Die 11 erforderlichen Rechnungsmerkmale gemäß § 11 UStG .....	6
2.3. Geschäftsordnung für den Magistrat .....	7
2.4. M.A.P. – Reformprojekt 2000+ und Präsidialerlass Nr. 32 vom 3. Juli 2002 .....	8
2.5. Haushaltsordnung.....	9
2.6. Präsidialerlass Nr. 20 vom 2.11.2006, Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsanboten .....	10
2.7. Allgemeine Geschäftsbedingungen der Landeshauptstadt Graz (AGB 2006) .....	10
<b>3. Feststellungen des Stadtrechnungshofes.....</b>	<b>11</b>
3.1. Festgestellte Einzelfälle von Bemängelungen .....	11
3.2. Mängelpunkte betreffend die internen Vorschriften Stadtverwaltung .....	13
3.3. Empfehlungen .....	14
3.3.1. Internes Kontrollsystem (IKS) .....	14
3.3.2. Interne Vorschriften der Stadt Graz .....	15
<b>4. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen.....</b>	<b>16</b>
<b>5. Beilagen .....</b>	<b>17</b>

## Beilagenverzeichnis:

	Beilage
Stellungnahme des Präsidialamtes vom 22. Mai 2007 (eingelangt 11. Juni 2007)	I
Stellungnahme der Abteilung für Rechnungswesen vom 31. Mai 2007	II

## Disclaimer

Dieser Bericht ist ein **Prüfungsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof der Stadt Graz** (in der Folge: GO-RH). Er enthält personenbezogene Daten im Sinne des § 4 des Datenschutzgesetz 2000 (in der Folge: DSG 2000) und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss der Stadt Graz im Sinne des § 17 GO-RH. Die **Beratung und Beschlussfassung über diesen Bericht** erfolgt gemäß § 37 Abs 9 des Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 (in der Folge: Statut) in **nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung**. Die **Mitglieder des Kontrollausschusses** wurden daran erinnert, dass sie im Sinne der §§ 17 und 47 Statut der Landeshauptstadt Graz die **Verschwiegenheitspflicht** wahren und die darin zu Ihrer Kenntnis gelangten Inhalte **vertraulich behandeln** werden.

Der Stadtrechnungshofdirektor

Dr. Günter Riegler

## 1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

### 1.1. Auftrag und Überblick

Mit der **amtswegig** veranlassten Prüfung von

#### **Zahlungen vor dem Jahresende 2006 – Cut-off-Prüfung**

wird bezweckt, eine **punktueller Untersuchung des Beschaffungsprozesses** (Bestellung, Lieferung/Leistung, Rechnungs- und Zahlungsfreigabe) **durchzuführen**, wobei der Schwerpunkt auf **bezogene immaterielle Leistungen** (Gutachten, Stellungnahmen, Lieferung unkörperlicher Vermögensgegenstände, wie etwa Software) gelegt wurde und als zeitlicher Rahmen für die Stichprobe der **Zahlungsfreigabezeitraum Dezember 2006** gewählt wurde.

Naheliegender **Grund für diese Eingrenzungen** ist es, dass genau in dem beschriebenen Prüfumfeld am Ehesten **Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Frage, ob die Leistung teilweise, ganz oder gar nicht erbracht** wurde, **zu erwarten** sind – dies in Verbindung mit der begründeten – und durch die Prüfung im jeweiligen Einzelfall selbstverständlich auch widerlegbaren – Vermutung, dass im kameralistischen Haushaltswesen gegen Jahresende eine **tendenzielle Neigung zum „rechtzeitigen“ Verbrauch von veranschlagten Budgetmitteln** gegeben ist.

Die **Prüfung** wurde von Jänner bis einschließlich April 2007 **durchgeführt**; **Prüfungsleiterin** war Frau Ulrike Pichler.

Mit dem Bericht wird versucht, **über den Einzelfall hinausgehende Erkenntnisse** für diesen Bereich des Haushaltswesens heraus zu arbeiten und zur Diskussion zu bringen. Die Diskussionen wurden in mehreren Gesprächen mit Abteilungsverantwortlichen sowie in einer breit angelegten Schlussbesprechung geführt; die daraus gezogenen Schlussfolgerungen sind in den **Beilagen (Stellungnahmen) zum Bericht** abgebildet.

**Ziel der Prüfung** ist daher, **allgemeine Erkenntnisse** über mögliche **Problemlagen im IKS** (Belegfluss im Beschaffungsbereich) zu gewinnen, die zu **Änderungsempfehlungen** in Bezug auf den Belegfluss führen.

## 1.2. Zur Untersuchung herangezogene Unterlagen

Von der A 8/3 und den Fachämtern zur Verfügung gestellte Originalrechnungen und Akten.

## 1.3. Abgehaltene Besprechungen

**Besprechungen** wurden zu folgenden Terminen abgehalten:

6. März 2007	DI Steinbrucker, Dr. Riegler, Frau Pichler, DI Dr. Stöckl
12. März 2007	Dr. Meisenberger, Dr. Riegler, Frau Pichler
13. März 2007	DI Werle, Dr. Riegler, Frau Pichler, DI Tieber, DI Wüster
14. März 2007	Mag. Peinhaupt, Dr. Riegler, Frau Pichler
9. Mai 2007	Schlussbesprechung: Magistratsdirektor, Finanzdirektor, Stadtbaudirektor, Stadtrechnungshof, Präsidiumamt, Reformteam, Abteilung für RW

**Schriftliche Stellungnahmen** liegen uns vor und wurde inhaltlich in den vorliegenden Bericht bereits eingearbeitet.

## 2. Rechtliche Grundlagen

### 2.1. Bundesvergabegesetz 2006 - Schwellenwerte

Bundesvergabegesetz 2006 - Übersicht über die Schwellenwerte		
Die Übersicht über die zulässigen Vergabeverfahren in Abhängigkeit vom Auftragswert gehen ausschließlich auf die in der Praxis am häufigsten vorkommenden Regelfälle ein.		
Zur besseren Übersichtlichkeit werden Ausnahmefälle nicht berücksichtigt.		
Auftrag	Schwellenwerte (exkl. USt.)	Vergabearart
<b>Geistig-schöpferische Dienstleistungen bzw. fehlende Spezifikation</b>	ab € 211.000,-	Verhandlungsverfahren, EU-weite Bekanntmachung
	Sektorenauftraggeber ab € 422.000,-	Verhandlungsverfahren, EU-weite Bekanntmachung
	bis € 60.000,00	Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung
	bis € 40.000,00	Direktvergabe
<b>Wettbewerbe</b>	Preisgeldsumme/Auftragswert des nachfolgenden Auftrages	Vergabearart
	ab € 211.000,-	Offener/nicht offener Wettbewerb, EU-weite Bekanntmachung
	Sektorenauftraggeber ab € 422.000,-	Offener/nicht offener Wettbewerb, EU-weite Bekanntmachung
	bis € 211.000,-	Offener/nicht offener Wettb. mit Bekanntmachung ODER geladener Wettb.
Anzahl der Teilnehmer: Nicht offenes Verfahren: <b>mind. 5</b> Verhandlungsverfahren, nicht offener/geladener Wettbewerb: <b>mind. 3</b>		
<b>Baufträge</b>	ab € 5.278.000,-	Offenes/nicht offenes Verfahren, EU-weite Bekanntmachung
	Sektorenauftraggeber ab € 5.278.000,-	Offenes/nicht offenes Verfahren mit Bekanntmachung
	bis € 120.000,00	Nicht offenes Verfahren ohne Bekanntmachung
	bis € 80.000,00	Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung
	bis € 40.000,00	Direktvergabe
<b>Liefer- und Allg. Dienstleistungsaufträge</b>	ab € 211.000,-	Offenes/nicht offenes Verfahren, EU-weite Bekanntmachung
	Sektorenauftraggeber ab € 422.000,-	Offenes/nicht offenes Verfahren, EU-weite Bekanntmachung
	bis € 80.000,00	Nicht offenes Verfahren ohne Bekanntmachung
	bis € 60.000,00	Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung
	bis € 40.000,00	Direktvergabe

**2.2. Bundesgesetz über die Besteuerung der Umsätze  
(Umsatzsteuergesetz 1994 – UStG 1994) – zuletzt geändert  
BGBl. I Nr. 101/2006**

**Die 11 erforderlichen Rechnungsmerkmale gemäß § 11 UStG**

für Rechnungen **bis EUR 150,00 (inkl. USt)**:

1. Name und Anschrift des Liefernden/Leistenden
2. Beschreibung der Lieferung (Menge und Bezeichnung) oder Leistung (Art und Umfang)
3. Tag der Lieferung bzw Zeitraum der Leistung
4. Entgelt für die Lieferung/Leistung (brutto inkl USt)
5. Steuersatz bzw Hinweis auf Befreiung oder Übergang der Steuerschuld
6. Ausstellungsdatum

für Rechnungen **über EUR 150,00 zusätzlich**:

7. Name und Anschrift des Empfängers
8. Steuerbetrag (und Entgelt – netto)
9. UID-Nr. des Liefernden/Leistenden
10. fortlaufende Rechnungsnummer

**über EUR 10.000,00 (inkl. USt)** zusätzlich:

11. UID-Nummer des Empfängers

Diese 11 Merkmale sind für den Vorsteuerabzug beim Empfänger erforderlich!

### 2.3. Geschäftsordnung für den Magistrat

Die Geschäftsordnung regelt den inneren Dienstbetrieb des Magistrates sowie die Behandlung und Bearbeitung der Geschäftsstücke. Für unsere Prüfung sollten die nachfolgend angeführten Regelungen der Geschäftsordnung eine wichtige Grundlage bilden. Es muss an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen werden, dass zahlreiche Textpassagen überaltert sind und die Geschäftsordnung in diesen Teilen einer dringenden Überarbeitung bedarf.

Als Beispiele werden der **§ 36 Vorgang bei Bestellungen** und der **§ 77 Bezahlung von Rechnungen durch die Stadt** angeführt. Diesen Regelungen ist in der Geschäftsordnung jeweils folgender Vermerk vorangestellt § 36: *„Bemerkung! unter Berücksichtigung Einführung SAP und PräsErl 53/2002 – Rechnungslauf“*. § 77: *„Bemerkung! Unter Berücksichtigung des Präsidialerlasses Nr. 53/2002“*.

Mit **Präsidialerlass Nr. 53** vom 10.10.2002 wurden die Zahlungsbedingungen – Skonto und der Rechnungslauf – neu geregelt. Für die **rechtzeitige Prüfung und Freigabe der Rechnungen** unter Einhaltung der Skontofrist sind nunmehr **die Abteilungen verantwortlich**, seit 1.1.2003 erfolgte der Rechnungseingang zentral über die Abteilung für Rechnungswesen (Ausnahme GGZ und WB).

**Die beiden beispielhaft zitierten Paragraphen sind veraltet, sie wurden z.T. durch neue Regelungen und Gesetze bereits außer Kraft gesetzt.**

Lt. § 36 Abs. 1 d) muss den **Bestimmungen der Vergabungsvorschrift** entsprochen werden, obwohl nunmehr das Bundesvergabe-gesetz und darüber hinausgehend der Präsidialerlass Nr. 20 vom 2.11.2006 über die Verpflichtung der Einholung von Vergleichsangeboten Gültigkeit hat.

Wiederholt wird in der Geschäftsordnung auf den Umgang mit dem **Bestellschein - „original auf weißem Papier und Durchschrift auf rosa Papier“** und auf die notwendige *„Einholung der Bedeckungsäußerung des Stadtrechnungsamtes“* hingewiesen.

Der Bestellvorgang wurde im Zuge des Reformprojektes 2000+ neu geregelt und in einer **Prozessdokumentation** zum Thema **Beschaffungen 29 Schritte des Beschaffungsvorganges** (von der Bestellung bis zur Bezahlung der Rechnung) festgeschrieben, die alten Bestellscheine auf weißem und rosa Papier (mit Durchschrift!) wurden auf Grund der Einführung von SAP durch Rechnungsbeiblätter und Textbausteine ersetzt.

**Die beiden beispielhaft zitierten Paragraphen sind veraltet, sie wurden z.T. durch neue Regelungen und Gesetze bereits außer Kraft gesetzt.**

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Geschäftsordnung für den Magistrat den im Zuge der Reformprozesse bereits gesetzten Schritten hinterher hinkt. Lapidare Änderungshinweise wie „Bemerkung unter Berücksichtigung Einführung SAP“ sind für eine Geschäftsordnung zu wenig. Das Regelwerk kann **ohne Kenntnis weiterer (umfangreicher) Unterlagen** - welche wiederum nicht gesammelt zur Verfügung stehen -



nicht als Arbeitsgrundlage für den Vorgang bei Bestellungen und für den Vorgang bei der Bezahlung von Rechnungen heran gezogen werden.

**Der Stadtrechnungshof empfiehlt, die Geschäftsordnung unter Einbeziehung sämtlicher im Zuge des Reformprojektes 2000+, sowie der aktuellen Allgemeinen Geschäftsbedingungen (2006) beschlossenen Maßnahmen zu überarbeiten und zu aktualisieren.**

#### **2.4. M.A.P. – Reformprojekt 2000+ und Präsidialerlass Nr. 32 vom 3. Juli 2002**

Das **Projekt M.A.P.** – Muster und Anleitungen für Piloten – ist ein Teilbereich **des Reformprojektes 2000+**. Mit dem Projekt wird den Abteilungen des Magistrates Graz eine möglichst weitgehende Budget-, Personal- und Organisationsverantwortung eingeräumt. Das heißt diese werden in die Lage versetzt, die Ihnen von der Politik vorgegebenen Ziele in weitest gehender **Eigenverantwortung** umzusetzen. Die für diesen Bereich **anzuwendenden Bestimmungen** wurden mit **nachfolgendem Präsidialerlass** geregelt:

Die Projekte M.A.P. (Dezentrale Ressourcenverantwortung) und KORE (Kostenrechnung) bedingen laut obigem Präsidialerlass **von den bestehenden Organisationsvorschriften abweichende Regelungen**.

So gelten für Magistratsabteilungen, die am Projekt M.A.P. teilnehmen, nachstehende Regelungen:

- Die im M.A.P. – Leitfaden festgelegten **Vorgehensweisen** und **Prozesse** (inklusive der dazu entwickelten Formulare) sind **verbindlich anzuwenden**.
- Sofern diese **von den bestehenden Organisationsvorschriften** der Stadt Graz (Geschäftsordnung, Präsidialerlässe etc.) **abweichen**, haben die im M.A.P. – Leitfaden **festgelegten Vorgehensweisen** und **Prozesse Vorrang**.
- Ebenso sind die **Beiwerke zum M.A.P. – Leitfaden**, wie Einkaufshandbuch, Lagerartikelkatalog und Warenkatalog des Beschaffungsamtes **verbindlich zu verwenden**. Die darin festgelegten **Vorgehensweisen sind jedenfalls einzuhalten**.

**Aufgrund der ständig hinzukommenden Erfahrungen** werden laut Präsidialerlass **laufend Anpassungen und Änderungen der Regelwerke notwendig sein**. Die jeweils neueste Version des jeweiligen Leitfadens bzw. der Beiwerke ersetzt die vorhergehende und ist ab dem Erscheinungsdatum die ausschließlich gültige Version. Die Verständigung über Änderungen erfolgt nach Genehmigung durch den Magistratsdirektor **per e-mail** durch die Projektverantwortlichen.

Eines der „**Beiwerke**“ zum M.A.P. bildet die **Prozessdokumentation „Beschaffungen“**. Zum Zeitpunkt der Prüfung (Anfang April 2007) war im Intranet unter **Reform** nur eine **veraltete Version** dieser verbindlich anzuwendenden Arbeitsanleitung auffindbar.

Die uns **vorliegende Version der Prozessdokumentation „Beschaffung“** haben wir im Feststellungsteil unseres Prüfungsberichtes zum Ausgangspunkt unserer Vorschläge gemacht.

## 2.5. Haushaltsordnung

Diese Verordnung **sollte** die näheren Bestimmungen zur Durchführung der im Statut der Landeshauptstadt enthaltenen **Regelungen über die Erstellung und Durchführung des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses**, sowie des **Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens** regeln.

Mit Schreiben vom 28.4.2004 gab der Stadtrechnungshof eine Stellungnahme zum Entwurf der Haushaltsordnung ab und stellte fest, dass

1. dem Wunsch des Stadtrechnungshofes nach einem Erstellen dieses Werkes nachgekommen wurde,
2. viele Anregungen, die in den Vorgesprächen erfolgten in den nunmehr bestehenden Entwurf eingearbeitet wurden.

Es wurde nochmals, die vom Stadtrechnungshof bereits im Zuge der Besprechungen geäußerte Meinung dokumentiert, dass **die künftige Haushaltsordnung** auch im Sinne eines **Arbeitshandbuches** Verwendung finden und den damit befassten MitarbeiterInnen der Stadt Graz zur **praxisbezogenen Unterstützung** dienen sollte.

**Eine Beschlussfassung ist bis dato nicht erfolgt, die Stadt Graz verfügt bislang über keine Haushaltsordnung.**

Der **Stadtrechnungshof empfiehlt**, den **Entwurf der Haushaltsordnung einer nochmaligen Durchsicht** im Hinblick auf im Zuge des Reformprozesses notwendig gewordene Änderungen bzw. Ergänzungen zu unterziehen und ehest baldig eine Beschlussfassung herbei zu führen.

## 2.6. Präsidialerlass Nr. 20 vom 2.11.2006, Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsanboten

Über die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 hinausgehend besteht die **Verpflichtung, ab einem geschätzten Auftragswert von EUR 1.500,- netto vor Auftragserteilung mindestens drei verbindliche Angebote** zu Vergleichszwecken einzuholen.

In **begründeten Ausnahmefällen** kann von der Einholung von Vergleichsanboten abgesehen werden. So zum Beispiel, wenn es nur einen geeigneten Auftragnehmer gibt, oder erst vor Kurzem Vergleichsanbote eingeholt wurden. Die Gründe sind in einem Aktenvermerk festzuhalten.

Bei sämtlichen Vergaben ist der Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit jedenfalls zu beachten.

## 2.7. Allgemeine Geschäftsbedingungen der Landeshauptstadt Graz (AGB 2006)

In den **AGB 2006** der Landeshauptstadt Graz finden sich Bestimmungen über die

- **Angebotserstellung** und **-abgabe** (Teil I),
- gesamten **Auftragsentwicklung** (Teil II) ab der Zuschlagserteilung
- **Leistungsstörungen** und das **Schadenersatzrecht** (Teil III).

(Siehe Intranet – Der Magistrat/Allgemeines/AGB für Vergabeangelegenheiten).

Als Ersatz für die Allgemeinen Anbot-, Lieferungs- und Leistungsbedingungen der Stadt Graz (aufgehoben mit Beschluss des Gemeinderates vom 22. 4. 2004) wurden die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Landeshauptstadt Graz (AGB 2004) für den innerdienstlichen Bereich in Kraft gesetzt und mit Präsidialerlass Nr. 20 vom 28. 4. 2004 zur Kenntnis gebracht.

Durch das Inkrafttreten des Bundesvergabegesetzes 2006 wurden Änderungen der AGB 2004 notwendig, dies wurde mit Präsidialerlass Nr. 8 vom 20. 4. 2006 zur Kenntnis gebracht.

### 3. Feststellungen des Stadtrechnungshofes

#### 3.1. Festgestellte Einzelfälle von Bemängelungen

Der Stadtrechnungshof hat im Zuge seiner Prüfung stichprobenartig Zahlungen vor bzw. um das Jahresende 2006 untersucht und hinterfragt, ob die Leistungen zum Zeitpunkt der Rechnungslegung bzw. Zahlungsfreigabe bereits vollinhaltlich erbracht worden sind.

Ziel der Prüfung ist es, abgesehen von der Diskussion des jeweiligen Einzelfalles, **allgemeine Erkenntnisse über mögliche Problemlagen im IKS (Belegfluss im Beschaffungsbereich)** zu gewinnen, die möglicherweise zu **Änderungsempfehlungen** in Bezug auf den Belegfluss führen könnten.

Bereits im Laufe der Prüfung wurde von uns ein gemeinsamer **Nachdenkprozess** in Gang gesetzt, der dann natürlich in der Diskussion des späteren Roh- und Endberichtes des Stadtrechnungshofes gipfeln wird.

Folgende **allgemein formulierte Mängelpunkte** wurden von uns im Laufe der Prüfung festgestellt:

##### 1. Investitionsprojekte in der AOG aus dem Bereich immaterieller Leistungen:

Obwohl die zu beschaffende Leistung noch nicht vollständig erbracht ist, wird dem Lieferanten eingeräumt, bereits Ende 2006 eine Rechnung zu legen, wobei aber - zur Vermeidung eines Zinsverlustes - das Fälligkeitsdatum auf einen Zeitpunkt Ende Jänner 2007 gelegt wird. In der Ex-post-Betrachtung ist die Leistung Ende Jänner 2007 tatsächlich erbracht, weswegen auch die Auszahlung grundsätzlich nicht zu beanstanden ist.

Das Problem ist aber, dass eigentlich mit **Anerkennen einer Rechnung Ende 2006** über eine - defacto - **bis dahin noch nicht vollständig erbrachte Leistung** eine rechtliche Schieflage zu Ungunsten der Stadt eintritt; dazu möge man sich nur den Fall vor Augen führen, dass der Lieferant zwischen Rechnungsausstellung (Dezember 2006) und vollständiger Leistung in Konkurs gehen würde. Das Problem liegt hier anscheinend darin, dass es bei immateriellen Leistungen keinen Lieferschein zu geben scheint. Da es sich um AOG-Investments handelt, ist auch ein Übertrag in das nächste Jahr - anstatt Akzeptierens einer Rechnung - bürokratisch aufwändig.

**Diskussionspunkt:** Wäre es denkbar, dass man bei allen (!) Leistungen - ohne Ausnahme - eine "Übernahmsbestätigung" nach der Art eines Lieferscheines verlangt?

##### 2. Lieferschein ungleich Rechnung bei Vereinbarung einer Pauschale: Sachverhalt: 60 Stück einer Hardware + dazugehörige Software werden laut Anbot zu einem "Pauschalpreis" bezogen und auch als "Pauschale Lieferung" bestellt. Faktisch wurden die 60 Stück geliefert - im Akt findet sich aber nur ein

Lieferschein über 45 Stück. Die Rechnung lautet auf 60 Stück. Unter **SAP wird daher offenbar kein Matching zwischen Lieferschein und Rechnung** abverlangt, weil es sich eben um eine "pauschale Lieferung" gehandelt hat.

Eine **handschriftliche "Abzeichnung"** eines Lieferschein-Dokumentes gibt es überhaupt nicht, wodurch der unseres Erachtens nach **wichtige Prüfschritt undokumentiert** bleibt, **wer und wann die Lieferung physisch übernommen** und als korrekt geliefert anerkannt hat.

3. **Vertragsgestaltung über Kooperationsprojekt (Beschaffung von Beratungsleistungen)**: Ein Beschaffungsprojekt ("*Kooperation*") geht über die Dauer von rund acht Monaten (Oktober 2006 bis Mai 2007) - im **Vertrags-Diskussionsentwurf** wird eine **Zahlung nach Projektfortschritt** über den Verlauf der acht Monate festgelegt; später - offenbar in der Verhandlung - wird **dieser Zahlungsmodus abgeändert**; nunmehr **gilt Zahlung bis 31. 12. 2006**, obwohl die Leistung mit Sicherheit noch nicht vollständig erbracht ist.

Hier erblicken wir **Regelungs- oder zumindest Diskussionsbedarf was das IKS im Bereich von Vertragsabschlüssen/-verhandlungen** anbelangt.

4. **Geistig-schöpferische Leistung (Gutachten)**: der Vertrag mit dem Auftragnehmer wird im Spätsommer 2006 geschlossen. Am **31. Dezember 2006 ist das Gutachten noch in der Rohfassung** befindlich, weil noch Abschlussgespräche und möglicherweise weitere Erhebungen folgen müssen. Die **Auszahlung** (Rechnungslegung durch den Gutachter) wird **dennoch für einen Zeitpunkt 12/2006** vereinbart und vorgenommen.

**Wirtschaftlich argumentiert die geprüfte Abteilung**, dass dem Auftragnehmer (Gutachter) nicht zuzumuten sei, noch länger auf das Geld warten zu müssen, weil die Fertigstellung auch von politischen Auskünften und Gesprächen abhängt. Dem entgegen zu halten ist aber, **dass im Vertrag ursprünglich ein Zahlungsplan vorgesehen** gewesen war, wonach eigentlich bereits zu Projektbeginn 30% und zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Rohkonzeptes 40% auszahlbar wären - **dieser Zahlungsplan wurde aber nicht eingehalten** (und vom Gutachter auch nicht durch Teilrechnungen eingefordert), sondern wurde vielmehr im Dezember der Gesamtbetrag angewiesen.

**Diskussion: auch hier wäre zu diskutieren, ob die Zahlungskonditionen unter SAP in geeigneter Weise bereits bei der Bestellung erfasst werden können, wodurch es in der Folge zu einer automatisierten Abfragemöglichkeit kommen könnte.**

5. **Geistig-schöpferische Leistungen (Gutachten)**: im Wesentlichen gleicher Fall wie oben - **Auszahlung im Dezember 2006, obwohl Gutachten nicht fertig** sind. Dennoch ist am Beleg für

die **Zahlungsanforderung/-freigabe durch den Projektleiter abgezeichnet**, dass die Leistung erbracht und die Rechnung in Ordnung sei.

**Amtsseitige Begründung:** Das Geld wäre nur mit aufwändiger Bürokratie auf das neue Jahr übertragbar gewesen bzw hätte man sonst eine Projektgenehmigung via GR-Beschluss gebraucht.

**Weiterer Kritikpunkt** unsererseits: in den Angeboten der Gutachter sind Teilleistungen mit Manntagen sehr genau spezifiziert - die Rechnung ist dann lapidar und ohne genaue Beschreibung des Leistungsumfanges.

**Allgemein** sind sehr häufig **Mängel in der Leistungsbeschreibung in den Rechnungen** feststellbar - hier wäre auch seitens der Rechnungsprüfung im Rechnungsamt ein **strengeres Ablehnungsregelwerk** zu diskutieren. In einem Fall lag etwa in früheren Jahren stets eine Subvention vor, im Jahr 2006 wird seitens des Subventionsnehmers (in Absprache mit Amt und Politik) eine "Rechnung" gelegt, bei der die Leistungsbeschreibung aber dermaßen schwammig ist, dass nicht einmal ansatzweise erkennbar ist, welche konkreten Arbeiten der Subventionsnehmer durchgeführt haben soll.

Hier ist **auch die amtsinterne Rechnungskontrolle** verstärkt auf die Notwendigkeit aufmerksam zu machen, dass die einschlägigen Vorschriften der Stadt Graz einzuhalten sind.

Stellungnahmen des Finanzdirektors und des Abteilungsvorstandes der Abteilung für Rechnungswesen zu den internen Abläufen

**Siehe Beilagen**

### **3.2. Mängelpunkte betreffend die internen Vorschriften Stadtverwaltung**

Dem Stadtrechnungshof obliegt die **Prüfung der Einhaltung der elementaren Ordnungsgrundsätze**, er hat zu beurteilen, ob die **Gebahrung sparsam und wirtschaftlich** vollzogen wurde. Finden diese Ordnungsgrundsätze aus welchen Gründen immer **keine Beachtung, fehlen grundlegende Regelwerke** für die tägliche Arbeit **oder sind diese veraltet**, so ist die **Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung nicht sichergestellt**.

Im Laufe der Prüfung haben wir festgestellt, dass die Regelwerke der Stadt Graz dem Reformprozess der letzten Jahre nur in Bruchteilen angepasst wurden.

Auf Grund z.T. veralteter Regelungen gestaltete sich die Prüfung selbst für den Stadtrechnungshofes schwierig, viele Reformschritte wurden in den letzten Jahren gesetzt und Vorschriften geändert, ein Überblick über sämtliche Vorschriften hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung war selbst für uns nur schwer zu gewinnen.

### 3.3. Empfehlungen

#### 3.3.1. Internes Kontrollsystem (IKS)

Kernanliegen bei der Schaffung von Internen Kontrollsystemen ist es, zu verhindern, dass **unkontrollierte Vermögensabflüsse aus einer Organisation** stattfinden.

Derartige Vermögensabflüsse können **endgültig und unwiederbringlich** sein (Schwund), oder sie können sich in einem **teilweisen Geld- oder Sachverlust** (Forderung aus einem Geschäft geht nach Konkursfall nur mehr in Höhe der Quote ein), wozu **auch ein Zinsverlust** gehört, manifestieren.

Jede nur erdenkliche Form des Geld- oder Sachverlustes lässt sich in eine der beiden obigen Kategorien einordnen.

Die **typischen Risiken im Beschaffungsprozess** sind im Wesentlichen Folgende:

- Es könnten Waren oder Dienstleistungen bestellt werden, für die **kein oder nicht der in der Bestellung ausgedrückte Bedarf** vorhanden ist, mit den Unterfällen, dass
  - die Waren oder Dienstleistungen entweder ankommen und nicht benötigt werden oder nicht sofort benötigt werden, oder
  - bewusst bestellt wurden um abgezweigt zu werden.
- Es können Waren oder Dienstleistungen zu **ungünstigen Preisen oder Liefer- und/oder Zahlungskonditionen bestellt werden**
- Die Waren oder Dienstleistungen könnten **nicht in der bestellten Qualität und Quantität geliefert werden**, wohl aber später **in vollem Umfang in Rechnung gestellt werden** und der Mangel wird nicht beanstandet,
- Die Waren oder Dienstleistungen gehen zwar lieferantenseitig zu, werden aber aus **spontaner Ausnutzung einer Gelegenheit abgezweigt** und gehen der Organisation verloren – die Rechnung wird dennoch später bezahlt, weil der Empfang quittiert worden ist.
- Die **Preise in der Rechnung sind höher als vereinbart** und der **Fehler wird nicht entdeckt**
- Die **Rechnung wird akzeptiert und bezahlt** obwohl die **Lieferung oder Leistung noch nicht vollständig erbracht** ist – dadurch treten Zinsverlust ein oder geht der fehlende Teil der Lieferung oder Leistung verloren, weil der **Lieferant vor Erbringung der vollständigen Leistung zahlungs- oder leistungsunfähig** wird.

Durch die Einführung einer integrierten Buchhaltungssoftware, die auch ein Bestellwesen mitumfasst, wie das bei der Stadt Graz der Fall ist, kann eine **gewisse Risikoreduktion** bewirkt werden; wenn etwa **systemseitig**

**vorgegeben ist, dass zu jeder Rechnung eine Bestellung** vorliegen muss, und diese Systemvorgabe nicht umgangen werden kann, stellt dies einen Schritt in Richtung einer Risikoverminderung dar.

Durch entsprechend **strenge und regelmäßig kontrollierte Vorgaben**, dass ab bestimmten geringfügigen Schwellenwerten **Preisfragen bei mehreren Anbietern** eingeholt werden müssen, wird ebenfalls ein **Beitrag zum Internen Kontrollsystem** geleistet.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir jedoch Schwachstellen entdeckt, die es nahe legen, **folgende von uns erstellte Vorschläge vertieft auf deren Umsetzbarkeit und mögliche Folgeprobleme hin zu überprüfen:**

- **Lückenlose Integration sämtlicher Dienstleistungen in den Bestellprozess** unter SAP („Keine beschaffte Dienstleistung ohne vorherige Bestellung“),
- **Pflichteingabefeld** über die Anzahl der eingeholten **Preisfragen/Vergleichsanbote** bei der Bestellung unter SAP,
- **Integration von Lieferscheinbelegen im Belegfluss unter SAP** („Keine Anlieferung ohne Lieferschein“ – „Keine Rechnung ohne Lieferschein“)
- SAP-Systemseitige Absicherung, dass die **Pflichtdokumente Bestellung, Lieferschein und Rechnung nicht von ein- und derselben Person** allein **freigegeben** werden können,
- SAP-systemseitige **Abbildung der Zahlungstermine bei der Bestellung** und späterer **automatisierter Abgleich** bei Vorliegen von Zahlungsvorschlägen
- **Dezentrale Rechnungsfreigabe im Fachamt** niemals allein durch Mitarbeiter der bestellenden Abteilung sondern **verpflichtende Gegenzeichnung durch eine/n Budgetverantwortliche/n**
- **Prüfung auch im Rechnungsamt** – zB durch systemseitige Zufallsstichprobe – ob die **vorstehend genannten Grundsätze eingehalten** wurden.

Siehe Stellungnahmen in den Beilagen

### 3.3.2. Interne Vorschriften der Stadt Graz

Der Stadtrechnungshof empfiehlt, die **Geschäftsordnung für den Magistrat Graz** zu überarbeiten und zu aktualisieren, sowie den **Entwurf zur Haushaltsordnung der Stadt Graz** nochmals zu überarbeiten und diesen sodann einer **Beschlussfassung** zuzuführen.



Zudem erschiene es uns sinnvoll, allen MitarbeiterInnen im **Intranet**, unter Anführung der entsprechenden Regelwerke, umfassende, übersichtliche und laufend aktualisierte Informationen zum Thema „Rechnungswesen“ zur Verfügung zu stellen.

#### **4. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen**

Wir haben auftragsgemäß eine **Prüfung über die Gebarung und betriebswirtschaftliche Ordnungsmäßigkeit** betreffend die

##### **Zahlungen vor Jahresende 2006 – „Cutoff-Prüfung“**

**durchgeführt.** Die Prüfungsergebnisse wurden im Bericht und in der Zusammenfassung ausführlich erläutert.

**Hinweise für die künftige Gebarung** haben wir herausgearbeitet.

Graz, am 14. Juni 2007

*Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz*

Ulrike Pichler  
Prüfungsleiterin

Dr. Günter Riegler  
Stadtrechnungshofdirektor

## 5. Beilagen

An den  
Stadtrechnungshof  
Tummelplatz 9  
8011 Graz

Bearbeiter/in: Mag. Fasch

Telefon: +43 (0) 316 / 872 - 2318

Telefax: +43 (0) 316 / 872 - 2309

e-mail: evelyn.fasch@stadt.graz.at

DVR 0051853

Graz, am 22.05.2007

MAGISTRAT GRAZ	
Eingel. am	11. JUNI 2007
G. Z. 1702/07	Beilagen
D. Z. 28	
STRH P	

GZ.: Präs. 017209/2007 - 1  
Cut-off-Prüfung 2006  
Stellungnahme zu den Vorschlägen

Sehr geehrter Herr Dr. Riegler,

Zu den Maßnahmenvorschlägen im Rohbericht zur Cut-off-Prüfung 2006 wird nachstehende Stellungnahme abgegeben:

**Geschäftsordnung für den Magistrat:**

Es wird vorgeschlagen, die Bestimmungen betreffend Beschaffungen und Bestellungen aus der Geschäftsordnung für den Magistrates herauszunehmen und den Beschaffungsprozess unter Angabe aller Rahmenbedingungen, die einzuhalten sind (z.B.: 3 Vergleichsanbote ab einem Bestellwert von € 1.400.-.....), mittels Präsidialerlasses zu regeln (diesbezügliche Vorbereitungsarbeiten erfolgen bereits). Die Geschäftsordnung für den Magistrat soll zukünftig sehr kurz gefasst werden und nur Regelungen von grundsätzlicher Bedeutung enthalten. In Ergänzung dazu sollen Abläufe als Prozesse dargestellt und vom Magistratsdirektor erlassen werden.

**Haushaltsordnung:**

Aufgrund der zwischenzeitig eingetretenen Änderungen beim Budget (Eckwert, Sparbücher...) ist eine Überarbeitung bzw. Ergänzung des vorhandenen Entwurfs der Haushaltsordnung notwendig. Die Überarbeitung sollte durch die Finanzdirektion in Zusammenarbeit mit dem Präsidialamt erfolgen.

**Beschaffungsprozess:**

Um zu verhindern, dass ein und die selbe Person alle Schritte von der Bestellscheinerfassung bis zur Rechnungsfreigabe durchführen kann, wird vorgeschlagen, dass im Sinne des Vier-Augen-Prinzips die Bestellscheinerfassung und Bestellscheinfreigabe von jeweils unterschiedlichen Personen durchgeführt werden muss (dh. es sind pro Dienststelle zumindest 2 SAP-Lizenzen erforderlich).

Da der Wareneingang in SAP nur von einer Person bestätigt werden kann, wäre es zweckmäßig, dass Lieferscheine (ab einer bestimmten Wertgrenze; die Höhe wäre zu diskutieren) von jeweils 2 Personen abgezeichnet werden.

2

**Vergleichsanbote:**

Schon derzeit wird bei Bestellungen ab einem Wert von 0,001% der ordentlichen Einnahmen - das sind dzt. € 8.000.- - vom Wirtschaftsinspektor geprüft, ob Vergleichsanbote eingeholt wurden. Die Prüfung erfolgt aufgrund der Angaben der bestellenden Dienststellen in SAP. Es handelt sich dabei um ein Textfeld, das aber kein Pflichtfeld ist. Dieses Textfeld als Pflichtfeld einzurichten wäre sicher zweckmäßig.

Weiters besteht für Bestellungen ab einem Bestellwert von € 1.400.- die Verpflichtung drei Vergleichsanbote einzuholen (Präsidialerlass Nr. 20/2006).

Das oben genannte Textfeld könnte auch für Bestellungen zwischen € 1.400.- und € 8.000.- genutzt werden.

Mit freundlichen Grüßen!

Die Abteilungsvorständin



Gesehen!  
Der Magistratsdirektor:



Herrn  
Stadtrechnungshofdirektor  
Dr. Günter Riegler

Tummelplatz 9  
8010 Graz

Bearbeiter/in: Ernst Pucher

Telefon: +43 (0) 316 / 872 - 4400

Telefax: +43 (0) 316 / 872 - 4409

e-mail: ernst.pucher@stadt.graz.at

DVR 0051853

Graz, am 31.05.2007

GZ.:  
Cut – off - Prüfung 2006-  
Prüfung von Zahlungen vor Jahresende.

Sehr geehrter Herr Stadtrechnungshofdirektor!

Zum Rohbericht der im Betreff genannten Prüfung erlaube ich mir folgende Stellungnahme abzugeben:

Punkt 3.1. letzter Absatz Seite 11:

Grundsätzlich bin ich jederzeit für ein strengeres Ablehnungsregelwerk zu haben, jedoch muss man von vorn herein festlegen, wie Bestellungen in der Textierung der Einzelpositionen zu erfolgen haben. In den meisten Bestellscheinen sind in sehr vielen Fällen die Einzelpositionen sehr einfach gehalten: z. B.: 1 LE Bauarbeiten. Aus dieser Textierung lässt sich nichts ableiten. Entweder müssen die Bestellpositionen eindeutig definiert sein, oder es muss das Anbot verpflichtend als Originalbeilage elektronisch der Bestellung angefügt werden. Wenn das eindeutig festgelegt ist, dann kann ein Ablehnungsregelwerk sinnvoll eingesetzt werden.

Punkt 3.3.1

In der Stadt Graz passieren viele Rechnungsanweisungen ohne Bestellung, z.B.: Bestellungen von Buffets durch die Politik, sämtliche Leistungen der Sozialhilfe bzw. Jugendwohlfahrt. Hier kann nur die rechnerische Richtigkeit überprüft werden, ansonsten ist in diesen Fällen keine Prüfung möglich.

Pflichteingabefeld über die Anzahl der Angebote ist sicherlich möglich. Die Abschätzung des finanziellen Aufwandes wäre durch die MD – IM abzuschätzen.

Grundsätzlich sollte schon die Erfassung und die Freigabe nur durch zwei unterschiedlichen Personen auch im SAP erfolgen. Derzeit unterschreibt der Abteilungsvorstand teilweise auf den ausgedruckten Bestellscheinen und gibt nichts im SAP frei.

2

Weiters sollte bei der Erfassung der Wareneingang die Lieferscheinnummer verpflichtend einzugeben sein oder es müsste dezidiert das Nichtvorhandensein des Beleges zu bestätigen sein.

Den Abgleich der Zahlungsbedingungen finde ich äußerst sinnvoll, denn es werden diese teilweise nachträglich verändert. Hier wäre es sinnvoll, wenn ein Workflow gestartet werden würde, wenn bei bereits genehmigten Bestellscheinen solche wichtigen Daten verändert werden.

Die Rechnungsfreigabe erfolgt derzeit in 2 Varianten:

Bei bestätigtem Wareneingang kommt die Rechnung nicht mehr in die Dienststellen, wenn alle Beträge und Positionen übereinstimmen, sondern wird sofort in der A 8/3 durchgebucht.

Sind Abweichungen oder ist der Wareneingang nicht bestätigt, geht die Rechnung in die Dienststelle. Dann ist das Rechnungsbeiblatt auszufüllen und vom Abteilungsvorstand oder bzw. laut Vertretungsermächtigung festgelegten Mitarbeitern zu zeichnen.

Eine wichtige Kontrolle wäre aus Sicht der A 8/3 auch der Quervergleich zwischen Bestellung und Rechnungsdatum bzw. Rechnungseingang bei der Stadt Graz. Hier geben sich in sehr vielen Fällen Differenzen, d.h. die Bestellungen werden sehr oft nach Übermittlung der Rechnungen im SAP erfasst (Ausnahmen können nur Reparaturen sein).

Derzeit besitzt die MA 8/3 keine Kompetenz solche Prüfungen vorzunehmen, bzw. geben solche Überprüfungen überhaupt keinen Sinn, da keine Konsequenzen gezogen werden können.

Ein wichtiger Diskussionspunkt sollte meiner Meinung nach auch die Einführung eines elektronischen Archivierungssystem sein, dass mit Einführung von SAP auch laufen hätte sollen. Es sollten alle relevanten Belege zum jeweiligen Buchungsvorgang elektronisch greifbar sein. Damit wäre eine wesentlich einfachere Kontrolle möglich. Einerseits würde sich die Ablage der Rechnungen in Papierform erübrigen und sämtliche Prüforgane (Stadtrechnungshof, Bundesrechnungshof oder Betriebsprüfer der Finanz) hätten alle Bezug habenden Dokumente jederzeit griffbereit und man würde sich in der Stadt Graz die Sucharbeiten bei diversen Prüfungen ersparen. Weiters würden sich sehr viele Ablagen erübrigen, da Rechnungskopien und sonstiges in verschiedenen Akten abgelegt werden muss.

Mit freundlichen Grüßen!  
Der Abteilungsvorstand:  
Ernst Pucher, e.h.