

Amt der
Steiermärkischen Landesregierung

Abteilung 7
Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau



Haushaltsüberwachung ausgewählter steirischer Gemeinden

Zusammenfassender Bericht der Aufsichtsbehörde

2024

GZ.: ABT07-582743/2023-18

Graz, im Juli 2025



Das Land
Steiermark

INHALTSVERZEICHNIS

1.	VORWORT	4
2.	ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSÜBERWACHUNG IN DEN GEMEINDEN	5
3.	ALLGEMEINE DIENSTVERFÜGUNG DES GEMEINDEHAUSHALTS (ADG)	6
4.	ZUSTÄNDIGKEITEN, ERMÄCHTIGUNGEN UND BERECHTIGUNGEN	7
4.1	Übertragung von Anordnungsrechten (§ 84 GemO)	7
4.2	Ermächtigungen als ausführende Organe der Finanzbuchhaltung (§ 85 GemO)	7
4.3	Berechtigungen im Haushaltsbuchführungssystem	8
5.	HAUSHALTSÜBERWACHUNG	9
5.1	Aufgaben des Bürgermeisters bzw der anordnenden Stelle	9
5.2	Aufgaben der Buchführung	10
5.3	Liquiditätsplanung und Haushaltsüberwachung	11
6.	DURCHFÜHRUNG DES VORANSCHLAGES	13
7.	KONTROLLE DES ZAHLUNGSVERKEHRS	14
8.	MONATS- UND QUARTALSNAHWEISE	15
9.	ABSCHLIEBENDE FESTSTELLUNGEN	15

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
ADG	Allgemeine Dienstverfügung des Gemeindehaushalts
AV	Aktenvermerk
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bzw	beziehungsweise
dh	das heißt
ff	fortfolgend
gem	gemäß
GemO	Steiermärkische Gemeindeordnung 1967
GR	Gemeinderat
HBS	Haushaltsbuchführungssystem
inkl	inklusive
lt	laut
rd	rund
StGHVO	Steiermärkische Gemeindehaushaltsverordnung
ua	unter anderem
VRV 2015	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel

1. Vorwort

Über Empfehlung des Landesrechnungshofes Steiermark und nach Beschluss des Landtages Steiermark vom 6. Februar 2018 zu den Gemeinde-Gebarungsprüfungen wurde von der Landesregierung am 19. April 2018 eine Neuregelung der Gebarungsprüfungen beschlossen.

Diese Neuregelung beinhaltet für die Prüfplanung ein risikobasiertes Kriterien-System und ein Mindestprüfintervall von zehn (anstelle von bisher fünf) Jahren. Für die Prüfungsplanung 2024 hat die Abteilung 7 Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau für die Gebarungsprüfungen folgende Kriterien festgesetzt:

1. wirtschaftliche Hinweise

(Analyse und Beurteilung der Voranschläge bzw Rechnungsabschlüsse und weitere Hinweise über die finanzielle Lage einer Gemeinde)

2. sonstige Hinweise

(zB Aufsichtsbeschwerden und sonstige Hinweise über die laufende Gebarung einer Gemeinde, insbesondere über die unterjährige finanzielle Lage)

3. Zeitablauf

(Einhaltung des Mindestprüfintervalls von zehn Jahren).

Im Jahr 2024 haben die beiden politischen Aufsichtsreferenten die Abteilung 7 beauftragt, insgesamt acht Gemeinden in ihrer gesamten Gebarung (kurz: Vollprüfung) und weitere 25 Gemeinden im Rahmen einer Querschnittsprüfung zu prüfen.

Die Prüfung von Gemeinden im Rahmen von Querschnittsprüfungen wurde von der Abteilung 7 im Jahr 2023 erstmalig durchgeführt. Im Rahmen dieser Querschnittsprüfungen werden die ausgewählten Gemeinden in ausgewählten Prüfungsbereichen jedenfalls geprüft (zB Zahlstellen, Darlehen und Haftungen). Zusätzlich werden diese Gemeinden in einem im Vorhinein festgelegten Gebarungsbereich anhand von Indikatoren im Rahmen einer sogenannten Querschnittsprüfung geprüft. Die Gemeinden erhalten einen zweigeteilten Bericht. Der erste Teil fasst die anonymisierten Ergebnisse aller geprüften Gemeinden zusammen, während der zweite Teil die individuellen Sachverhalte sowie konkrete Verbesserungsempfehlungen für die jeweilige Gemeinde enthält.

Die im Jahr 2024 beauftragten Querschnittsthemen sind:

1. Haushaltsüberwachung
2. Darlehensmanagement

Die Haushaltsüberwachung wurde von der Abteilung 7 in 13 steirischen Gemeinden geprüft. Die Auswahl der Gemeinden erfolgte mit dem Ziel, ein möglichst repräsentatives Prüfungsergebnis zur Haushaltsüberwachung in den steirischen Gemeinden zu gewinnen.

Das Darlehensmanagement wurde von der Abteilung 7 in 12 steirischen Gemeinden geprüft. Hier wurden die Finanzschulden der Gemeinden einer Prüfung unterzogen. Die im Prüfungszeitraum neu aufgenommenen Darlehen und die damit im Zusammenhang stehenden Investitionen waren Thema einer vertiefenden Prüfung. Die Auswirkungen der Darlehenstilgungen auf die Finanzlage wurden schwerpunktmäßig thematisiert.

Die Querschnittsprüfung zur Haushaltsüberwachung wurde durch die Übermittlung der Gebarungsprüfungsberichte an die 13 geprüften Gemeinden abgeschlossen. Die zuständigen politischen Aufsichtsreferenten haben die Abteilung 7 beauftragt, den anonymisierten

Berichtsteil eines Querschnittsthemas sämtlichen Gemeinden, dem Gemeindebund Steiermark, dem Österreichischen Städtebund Landesgruppe Steiermark und durch Veröffentlichung auf der Homepage der Abteilung 7 der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Durch die Veröffentlichung sollen die Gemeinden die Möglichkeit erhalten sowohl von den in der Gebarungsprüfung festgestellten „Best-Practice“-Modellen/Prozessen, als auch von den festgestellten Verbesserungspotentialen zu lernen und gegebenenfalls ihre Gebarung anzupassen. Der vorliegende Bericht umfasst die Feststellungen zum Querschnittsprüfungsthema „Haushaltsüberwachung“.

In diesem Bericht werden zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit geschlechtsspezifische Begriffe verwendet. Wo immer möglich, streben wir eine geschlechtsneutrale Formulierung an. Bitte beachten Sie, dass alle Bezeichnungen geschlechtsneutral zu verstehen sind und alle Geschlechter gleichermaßen einschließen.

2. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsüberwachung in den Gemeinden

In der durchgeführten Querschnittsprüfung „Haushaltsüberwachung“ liegt der wesentliche Schwerpunkt darin, zu beurteilen, inwieweit die rechtlichen Rahmenbedingungen der GemO und der StGHVO sowie etwaige gemeindeeigene Regelungen der ADG betreffend die Haushaltsüberwachung in den Gemeinden beachtet und umgesetzt werden.

Vorausschickend wird festgestellt, dass im Rahmen dieser Querschnittsprüfung mehrere Gemeinden ausgewählt wurden, um ein möglichst breites Spektrum an Merkmalen abzudecken – darunter verschiedene Einwohnerzahlen (von 430 bis 15.750 Einwohnern) sowie ländliche und städtische Strukturen – mit dem Ziel, vergleichende Analysen der Verwaltungsorganisation zwischen den Gemeinden zu ermöglichen. Dazu wird festgehalten, dass zwei der geprüften Gemeinden nicht mehr als drei Bedienstete in der zentralen Verwaltung beschäftigt hatten, sodass die Regelung über die Unvereinbarkeit der ausführenden Organe der Finanzbuchhaltung gem § 20 StGHVO nicht zum Tragen kommt. Dennoch lassen sich anhand der geprüften Gemeinden einige wesentliche Feststellungen zu den Prüfungsthemen treffen.

In den geprüften Gemeinden sind – abhängig von der Gemeindegröße – zwischen einer und 50 Bedienstete (Anzahl Köpfe) mit Aufgaben der Finanzbuchhaltung (Zahlungsverkehr und Buchführung) betraut. Insgesamt sind in den geprüften Gemeinden 179 Bedienstete im Zahlungsverkehr und in der Buchführung (inkl Nebenzahlstellen) tätig.

In sechs der 13 geprüften Gemeinden ist ein elektronischer Rechnungslauf gegeben, dh Rechnungen gehen elektronisch ein oder werden elektronisch erfasst und sind mit einem Prozess im Haushaltsbuchführungssystem (HBS) hinterlegt. Der gesamte Prozess über Anordnung, Verbuchung, Zahlung und Ablage läuft anschließend im HBS ab. Eine ausschließliche elektronische Aktenverwaltung über den gesamten Aufgabenbereich ist nur in zwei Gemeinden gegeben.

In den geprüften Gemeinden werden Haushaltsbuchführungssysteme von drei verschiedenen Anbietern verwendet. In allen drei HBS ist für die Haushaltsüberwachung ein eigenes „Tool“

eingrichtet und können sich die mit den entsprechenden Berechtigungen ausgestatteten Personen jederzeit einen Überblick über die Auslastung einer Voranschlagsstelle verschaffen. In vier Gemeinden wurde eine wechselseitige Deckungsfähigkeit von Mittelverwendungen bereits anlässlich der Genehmigung des Voranschlages beschlossen. Diese Festlegungen über die wechselseitige Deckungsfähigkeit werden in der Haushaltsüberwachung berücksichtigt und können sich die Organe der Finanzbuchhaltung und die Anordnungsbefugten jederzeit einen Überblick über die Auslastung der Deckungskreise (auch Deckungsringe genannt) verschaffen.

3. Allgemeine Dienstverfügung des Gemeindehaushalts (ADG)

In acht Gemeinden (61,5 %) war zum Prüfungszeitraum bereits eine ADG vom Bürgermeister und Gemeindegassier/Finanzreferenten erlassen und in Kraft. In weiteren drei Gemeinden lag zum Prüfungszeitpunkt eine ADG im Entwurf vor bzw wurde an einer ADG gearbeitet.

Somit kann zusammenfassend festgestellt werden, dass in 11 der geprüften Gemeinden (84,6 %), die Arbeiten zur erstmaligen Erlassung der ADG zumindest teilweise abgeschlossen sind. Es wird seitens der Gemeindeaufsicht darauf hingewiesen, dass es sich bei der ADG nicht um ein geschlossenes Gesamtwerk handeln muss, sondern sich die ADG grundsätzlich aus den einzelnen in der Gemeinde vorliegenden schriftlichen Verfügungen und Regelungen zur ordnungsgemäßen Besorgung der Finanzbuchhaltung und ordnungsgemäßen Anordnung zusammensetzt. Wesentliche Bestandteile einer ADG, wie zB die Einrichtung einer Hauptzahlstelle (§ 22 StGHVO) bzw Dienstverfügung(en) gemäß § 5 StGHVO und § 85 Abs 2 und 3 GemO sollten bereits bestehen oder unverzüglich erstellt werden. Weitere Bestandteile können je nach Priorität nach und nach erlassen werden.

Es wurde festgestellt, dass in allen acht erlassenen ADG Regelungen über die sachbezogenen Zuständigkeiten, über die Unterschriftsbefugnisse unter Angabe von Form und Umfang und zur täglichen Abstimmung der Konten mit Ermittlung der Liquidität (§ 6 StGHVO) enthalten sind.

Bei den Regelungen zur Liquiditätsplanung zeigt sich, dass in den eingangs erwähnten acht Gemeinden Regelungen in der ADG getroffen wurden. Bei diesen Gemeinden wurde in den ADG festgehalten, dass die Liquiditätsplanung dem Finanzierungsvoranschlag zu entsprechen, eine laufende Kontrolle der Zahlungsfähigkeit im Rahmen der Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu erfolgen, sowie zusätzlich eine Mittelfristige Haushaltsplanung gemäß § 74a GemO vorzuliegen hat. Dazu wird angemerkt, dass in der Praxis lediglich zwei Gemeinden einen Prozess definiert haben, um zeitgerecht auf eventuell anstehende Liquiditätsprobleme reagieren zu können. In diesen Gemeinden werden zusätzlich Nebenaufzeichnungen über die zu erwartenden Ein- und Auszahlungen geführt, sodass eine Entwicklung des Kassenstandes absehbar ist.

Bei fünf Gemeinden, was immerhin rd 38,5 % der geprüften Gemeinden ausmacht, konnten keine schriftlichen Festlegungen zu einer Liquiditätsplanung nachvollzogen werden.

4. Zuständigkeiten, Ermächtigungen und Berechtigungen

4.1 Übertragung von Anordnungsrechten (§ 84 GemO)

In vier von 13 Gemeinden bestanden im Prüfungszeitraum Übertragungen von Anordnungsrechten vom Bürgermeister an Bedienstete der Gemeinde. Auf die Bestimmungen zur Unbefangenheit sowie zur Unvereinbarkeit wurde Rücksicht genommen. In einer dieser vier Gemeinden sind die Dienstverfügungen nicht im jeweiligen Personalakt abgelegt.

Bei den vier Gemeinden sind zwischen zwei und 19 Bedienstete mit Anordnungsrechten ausgestattet worden und sind die schriftlichen Übertragungen der Anordnungsrechte in verschiedener Form ausgeprägt. Es liegen Anordnungsrechte mit betragsmäßiger und/oder bereichsmäßiger Einschränkung vor. Zudem wurden von den Bürgermeistern auch uneingeschränkte Anordnungsrechte übertragen. Ein Anordnungsrecht eingeschränkt auf diverse Voranschlagsstellen wurde nicht festgestellt.

Es wird darauf hingewiesen, dass bei einem betragsmäßig festgesetzten Anordnungsrecht ohne bereichsmäßige Eingrenzungen, für die anordnende Stelle eine volle Pflicht zur Haushaltsüberwachung für jede Voranschlagsstelle besteht. Bei einem betragsmäßig festgesetzten Anordnungsrecht für bestimmte Bereiche besteht eine Pflicht zur vollen Haushaltsüberwachung für die festgesetzten Bereiche. Bei einer Einschränkung des Anordnungsrechts auf gewisse Voranschlagsstellen, erstreckt sich die Haushaltsüberwachungspflicht auf die festgelegten Voranschlagsstellen.

4.2 Ermächtigungen als ausführende Organe der Finanzbuchhaltung (§ 85 GemO)

Der Gemeindegassier/Finanzreferent hat gemeinsam mit dem Bürgermeister mittels schriftlicher Dienstverfügung Gemeindebedienstete als ausführende Organe des Zahlungsverkehrs oder der Buchführung (ausführende Organe der Finanzbuchhaltung) zu ermächtigen. Dabei ist zu beachten, dass der Zahlungsverkehr und die Buchführung von verschiedenen Bediensteten erledigt werden sollen.

Von zwölf Gemeinden konnten die schriftlichen Dienstverfügungen zumindest teilweise für den Prüfungszeitraum vorgelegt werden. In einer Gemeinde sind über den gesamten Prüfungszeitraum keine Ermächtigungen gem § 85 Abs 1 GemO ausgestellt worden. Im Detail zeigt sich folgendes Bild:

- In fünf Gemeinden wurde im gesamten Prüfungszeitraum (seit der Gemeinderatswahl 2020) in den Dienstverfügungen auf eine Trennung zwischen Zahlungsverkehr und Buchführung geachtet.
- In drei weiteren Gemeinden wird zumindest seit Erlassung der ADG in den Dienstverfügungen auf die funktionelle Trennung geachtet.
- Bei sieben Gemeinden wird die Trennung zwischen Zahlungsverkehr und Buchführung auch in der Praxis beachtet (in zwei dieser sieben Gemeinden ist eine Trennung

aufgrund der Regelungen über Unvereinbarkeiten der ausführenden Organe der Finanzbuchhaltung gem § 20 StGHVO nicht erforderlich).

- In einer Gemeinde sind die Dienstverfügungen nicht von Bürgermeister und Gemeindegassier/Finanzreferent unterfertigt und somit nicht erlassen.
- In sieben Gemeinden sind die Dienstverfügungen vollständig in den jeweiligen Personalakten abgelegt.

4.3 Berechtigungen im Haushaltsbuchführungssystem

Die aufrechten Berechtigungen im Haushaltsbuchführungssystem wurden anhand von aktuellen Ausdrucken aus den Haushaltsbuchführungssystemen überprüft. Von einer Gemeinde konnte keine Liste der Berechtigungen im HBS vorgelegt werden.

In acht Gemeinden (61,5 %) kann sich der jeweilige Anordnungsbefugte mit den vergebenen Berechtigungen jederzeit einen Überblick über die Auslastung einer Voranschlagsstelle verschaffen bzw kann dieser die Übereinstimmung zwischen der Haushaltsüberwachung und den Verbuchungsaufschreibungen prüfen. Bei zwei weiteren Gemeinden verfügen die Anordnungsbefugten zum Teil über die erforderlichen Berechtigungen. Somit verbleiben immerhin drei Gemeinden, in denen die Anordnungsbefugten nicht über die notwendigen Berechtigungen verfügen bzw keinen Zugang zum HBS haben.

In elf Gemeinden (84,6 %) wurde festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Prüfung einerseits Bedienstete Berechtigungen als ausführende Organe der Finanzbuchhaltung haben, die über keine Ermächtigung gem § 85 Abs 1 GemO verfügen und andererseits Bedienstete über Berechtigungen verfügen, die über ihre Ermächtigungen nach §§ 84 und 85 GemO hinausgehen. In einer Gemeinde wurde ein Anordnungsbefugter mit Berechtigungen für den Zahlungsverkehr und für die Buchführung ausgestattet, in einer weiteren Gemeinde verfügt ein Organ der Buchführung über eine Berechtigung als Verfüger 2, welche eigentlich für den Gemeindegassier vorgesehen ist.

Zu den Berechtigungen im Haushaltsbuchführungssystem kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die Berechtigungen im Bereich von Bürgermeister, Vizebürgermeister und Gemeindegassier/Finanzreferent überwiegend korrekt sind. Im Bereich der Gemeindeverwaltung besteht hingegen Optimierungsbedarf. Es sind diesbezüglich die Bestimmungen der §§ 32 ff StGHVO zu beachten.

5. Haushaltsüberwachung

5.1 Aufgaben des Bürgermeisters bzw der anordnenden Stelle

Die Steuerung der Inanspruchnahme und die Überwachung der Einhaltung der Voranschlagswerte ist gemäß § 12 Abs 1 Z 3 StGHVO Aufgabe des Bürgermeisters. Die Haushaltsüberwachung gemäß § 13 Z 3 StGHVO ist Aufgabe des Bürgermeisters und der Anordnungsberechtigten.

Die Gebarungsprüfung zeigte, dass die Anordnungen zum Prüfungszeitpunkt in sieben Gemeinden gemäß § 91 StGHVO schriftlich in Papierform und in sechs Gemeinden gemäß § 90 StGHVO zumindest überwiegend in elektronischer Form erteilt werden.

Bei allen Haushaltsbuchführungssystemen ist bei Erfassung der Eingangsrechnung ersichtlich, ob noch Mittel auf der Voranschlagsstelle vorhanden sind. Bei den in Verwendung befindlichen Haushaltsbuchführungssystemen sind Warnhinweise bei Überschreitung einer Voranschlagsstelle implementiert. Für das Organ der Buchführung ist bei der Erfassung somit bereits ersichtlich, ob eine Voranschlagsstelle überschritten wird. Erfolgt die Anordnung in elektronischer Form, sind für den Anordnungsbefugten dieselben Informationen im HBS ersichtlich. Erfolgen die Anordnungen in physischer Form, ist der Voranschlagsrest auf den Vordrucken aus dem jeweiligen HBS erkennbar.

Die Gemeinden reagieren auf die Überschreitung von Voranschlagsstellen höchst unterschiedlich:

- Beim Großteil der geprüften Gemeinden wird die Eingangsrechnung trotz Überschreitung angeordnet.
- Bei einem kleineren Teil der Gemeinden werden die Überschreitungen zwischen dem Organ der Buchführung und dem Anordnungsberechtigten besprochen. Danach werden die Eingangsrechnungen ohne weitere konkret erkennbare Maßnahmen angeordnet.
- Schließlich gibt es Gemeinden, bei denen sich die Organe der Buchführung die Überschreitung mittels AV bestätigen lassen. Weitere konkrete Maßnahmen sind auch hier nicht erkennbar.

Nachdem diese Mittelverwendungen nicht durch den Voranschlag gedeckt sind und ohne vorhergehenden Beschluss des Gemeinderates (überplan- oder außerplanmäßige Mittelverwendungen, Nachtragsvoranschlag) angeordnet werden, handelt es sich bei allen genannten Vorgehensweisen um rechtswidrige Anordnungen.

In Summe wird festgestellt, dass durch die Anordnung von Mittelverwendungen, die nicht ausreichend vom Voranschlag gedeckt sind, der Wirkungskreis des Gemeinderates verletzt wird. Lediglich in einer der 13 geprüften Gemeinden konnte keine Verletzung der Wirkungskreise festgestellt werden. In dieser Gemeinde werden nicht bedeckte Aufwendungen bzw Auszahlungen in einem automationsunterstützten Prozess überprüft und werden die erforderlichen Beschlüsse vor der Verbuchung und Anordnung eingeholt.

5.2 Aufgaben der Buchführung

Aufbewahrung von Unterlagen des Gemeindehaushalts

Die Unterlagen des Gemeindehaushalts (Originalbelege, verbuchungsrelevante Unterlagen, Verbuchungsaufschreibungen) werden in fünf Gemeinden gemäß § 130 StGHVO elektronisch aufbewahrt. In fünf Gemeinden (53,8 %) erfolgt die Aufbewahrung gem § 131 StGHVO noch in physischer Form. In den drei weiteren Gemeinden werden die Unterlagen zum Teil elektronisch und zum Teil physisch aufbewahrt.

Abstimmung des Bestandes an Zahlungsmitteln

In elf Gemeinden (84,6 %) erfolgt gemäß § 25 Abs 2 Z 1 StGHVO zum Ende jeden Monats die Abstimmung des Bestandes an Zahlungsmitteln mit den voranschlagswirksamen und den nicht voranschlagswirksamen Ein- und Auszahlungen durch die ausführenden Organe der Buchführung.

Eine gemeinsame Abrechnung gem § 128 Abs 2 StGHVO zwischen den ausführenden Organen der Buchführung und der Hauptzahlstelle, eine Dokumentation darüber inkl Fertigung von den Bediensteten, die die Abrechnung durchgeführt haben, konnte lediglich in fünf Gemeinden (38,5 %) festgestellt werden.

Überwachung der Einhaltung der Voranschlagswerte

Nach der stichprobenartigen Prüfung kann positiv festgehalten werden, dass die Überwachung der Einhaltung der Jahresvoranschlagswerte durchgehend von den ausführenden Organen der Buchführung wahrgenommen wird. Negativ angemerkt wird jedoch, dass auf festgestellte Überschreitungen von Voranschlagswerten nicht ausreichend reagiert wird.

Gemäß § 26 Abs 2 StGHVO sind Anordnungen von Mittelverwendungen, die im Voranschlag nicht oder nicht mehr ihre Bedeckung finden, zurückzuweisen. Ausnahmen gibt es nur für Gefahr im Verzug. In 12 der 13 geprüften Gemeinden (92,3 %) werden die Anordnungen von Mittelverwendungen, die im Voranschlag nicht oder nicht mehr ihre Bedeckung finden, nicht zurückgewiesen. Dazu wird ausdrücklich festgehalten, dass sich hierbei um rechtswidrige Verbuchungen von Mittelverwendungen handelt.

Laufende Kontrolltätigkeit der ausführenden Organe der Buchführung

Die stichprobenartige Prüfung der offenen Geschäftsfälle (offene Posten auf den Personenkonten) hat ergeben, dass diese in allen geprüften Gemeinden laufend auf ihre Aktualität und Richtigkeit überprüft werden.

5.3 Liquiditätsplanung und Haushaltsüberwachung

Liquiditätsplanung

Im Prüfungszeitraum war die Liquiditätssituation bei fünf der 13 geprüften Gemeinden angespannt, sodass Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Darlehen und von Finanzierungsleasing gefährdet waren. Das lässt sich ua aus den Kennzahlen und den Beurteilungen der Rechnungsabschlüsse, der Entwicklung der Quartalsmeldungen sowie der Meldungen der Gemeinden über Liquiditätsengpässe ableiten. Somit verbleiben acht Gemeinden, bei denen die Liquidität zumindest soweit sichergestellt war, dass die Auszahlungen über den gesamten Prüfungszeitraum planmäßig erfolgen konnten.

Hinsichtlich der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit einer Gemeinde konnte lediglich bei zwei Gemeinden eine angemessene bzw weiterführende Liquiditätsplanung vorgefunden werden. Bei sieben weiteren Gemeinden wurden erste Schritte gesetzt, indem beispielsweise regelmäßig, wiederkehrende Mittelverwendungen im HBS implementiert werden oder durch genehmigte Bestellungen Mittel im HBS bereits an die Voranschlagsstelle gebunden werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung und die Prognose des BMF für 2024 bis 2029 (siehe Richtlinie der Gemeindeaufsicht Steiermark für den Voranschlag 2025 der steirischen Gemeinden und Gemeindeverbände) lassen darauf schließen, dass sich die finanzielle Situation der Gemeinden weiter verschärfen und zuspitzen könnte. Eine angemessene Liquiditätsplanung wird daher für die Gemeinden immer mehr an Bedeutung gewinnen und wird den Gemeinden dringend empfohlen weitere Schritte in diese Richtung zu setzen.

Haushaltsüberwachung

Gemäß § 84 Abs 1 StGHVO haben die Anordnungsbefugten zur Überwachung der Einhaltung der veranschlagten Mittelverwendungen Kontrollaufzeichnungen nach der im Voranschlag vorgesehenen Ordnung (Detailnachweis der Konten) zu führen (Haushaltsüberwachung).

Beim Großteil der geprüften Gemeinden konnten keine Kontrollaufzeichnungen nachvollzogen werden und besteht daher bei vielen Gemeinden Handlungsbedarf. Lediglich bei vier Gemeinden konnte zumindest teilweise die Führung von Kontrollaufzeichnungen durch die Anordnungsbefugten nachvollzogen werden.

Es wird insbesondere darauf verwiesen, dass in der Buchhaltung der Gemeinden folgende fünf Phasen im HBS zu verbuchen bzw zu erfassen sind:

1. Genehmigung von Mittelverwendungen (Voranschlag, außer- oder überplanmäßige Mittelverwendungen);
2. Planung der Auftragsvergaben (zB Inanspruchnahme von Beratungen, Dienstleistungen und Bestellungen);
3. Festsetzung/Beschluss durch das zuständige Organ von Auftragsvergaben (Bestellung/Auftragsvergabe);
4. Rechnungseingang (Erfassung einer Rechnung);
5. Zahlung einer Rechnung.

Die Erfassung der fünf Phasen hat je Voranschlagsstelle mit dem entsprechenden geplanten bzw tatsächlichen Betrag und den dazugehörigen Belegen zu erfolgen. Den Gemeinden wird aufgrund der äußerst angespannten finanziellen Situation und dem wirtschaftlichen Ausblick dringend empfohlen, die Haushaltsüberwachung lückenlos durchzuführen.

Wie bereits erwähnt war die Liquiditätssituation im Prüfungszeitraum in fünf Gemeinden gefährdet. In zwei dieser fünf Gemeinden wurde eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 85 Abs 1 StGHVO verhängt. Dabei wurden von den Bürgermeistern weder konkrete Voranschlagsstellen genannt noch Beträge zu diesen Voranschlagsstellen angegeben, bei deren Überschreitung die Folgen einer haushaltswirtschaftlichen Sperre eintreten sollten (Sperrvermerke). Diese Beschränkungen wurden in beiden Fällen auch nicht in der Haushaltsüberwachung des HBS eingepflegt. Zudem wurde dem Gemeinderat nicht unverzüglich über die erlassene haushaltswirtschaftliche Sperre berichtet.

In den drei weiteren Gemeinden wurden keine Maßnahmen gemäß §§ 85 und 86 StGHVO gesetzt.

Zur Problematik der haushaltswirtschaftlichen Sperre weist die Gemeindeaufsicht darauf hin, dass ohne diese oben angeführten Sperrvermerke im HBS eine Überwachung dieser im täglichen Ablauf nicht möglich erscheint. Bei den beiden oben genannten Gemeinden konnte daher auch nicht nachvollzogen werden, welche Auswirkungen auf das Budget und die Liquidität der Gemeinde die Verhängung der haushaltswirtschaftlichen Sperre überhaupt nach sich gezogen hat. Dies konnte auch von den Bediensteten in den beiden Gemeinden den Prüfungsorganen gegenüber nicht aufgeschlüsselt werden.

Der Veranschlagung von investiven Vorhaben, die im Einzelfall höher als 1,5 Prozent der Bilanzsumme der vorhergehenden Vermögensrechnung sind oder 1.000.000 Euro übersteigen, müssen gem § 75 Abs 7 GemO Kosten- und wenn möglich Wirtschaftlichkeitsberechnungen, insbesondere Berechnungen über die Folgemittelaufbringungen und Folgemittelverwendungen vorausgehen. Derartige Planungsmaßnahmen konnten nur in vier Gemeinden (30,8 %) nachvollzogen werden.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass der Bürgermeister gemäß § 85 Abs 2 StGHVO dem Gemeinderat unverzüglich zu berichten hat, wenn sich die vom Gemeinderat genehmigten Anschaffungs- und Herstellungskosten eines investiven Einzelvorhabens erhöhen.

Hinsichtlich der Haushaltsüberwachung wird somit festgehalten, dass die Überwachung der Aufwendungen und Auszahlungen (Mittelverwendungen) gemäß §§ 84 ff StGHVO in den Gemeinden ein großes Verbesserungspotential aufweist.

Prüfungsausschuss – wesentliche Abweichungen zwischen den tatsächlichen und budgetierten Aufwendungen/Auszahlungen und Erträgen/Einzahlungen

Gemäß § 202 StGHVO hat der Prüfungsausschuss die gesamte Gebarung der Gemeinde zu prüfen. Unter Gebarung ist jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen, Ausgaben oder das Vermögen der Gemeinde hat, zu verstehen. Der Prüfungsausschuss hat insbesondere zu prüfen, ob die Gebarungssicherheit gewährleistet ist, ob die Gebarung wirtschaftlich, zweckmäßig und sparsam geführt wird und ob die Ziele der Transparenz, Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit eingehalten werden.

Beim überwiegenden Teil der geprüften Gemeinden wurde festgestellt, dass der Prüfungsausschuss oft nur mangelhaft prüft, ob die Gebarungssicherheit, insbesondere die laufende Liquidität, gegeben ist. Vielfach beschränkt der Prüfungsausschuss seine Tätigkeit, mit Ausnahme der Prüfung des Rechnungsabschlusses, auf die Durchsicht beziehungsweise Prüfung von Belegen.

Gemäß § 15 Abs 1 Z 2 VRV 2015 ist die Voranschlagsvergleichsrechnung ein Bestandteil des Rechnungsabschlusses. Die Voranschlagsvergleichsrechnung ist für den Ergebnis- und Finanzierungshaushalt in Form des Detailnachweises auf Kontenebene gem § 6 Abs 7 darzustellen, sofern nicht § 6 Abs 2 zur Anwendung kommt.

Wesentliche Abweichungen zum Voranschlag (Voranschlagsvergleichsrechnung) gem § 16 Abs 2 und 3 VRV 2015 werden von sieben Gemeinden begründet, die in weiterer Folge vom Prüfungsausschuss innerhalb der Auflagefrist des Rechnungsabschlusses geprüft werden. Somit verbleiben immerhin sechs Gemeinden, in denen die Abweichungen nicht ausreichend begründet und vom Prüfungsausschuss nicht geprüft werden.

Hinsichtlich der Inhalte der Voranschlagsvergleichsrechnung und der Definition der Wertgrenzen für die Beurteilung der Wesentlichkeit wird auf den Praxiskommentar zur VRV 2015 (2025) verwiesen.

6. Durchführung des Voranschlages

Der Voranschlag bildet die Grundlage für die Verwaltung der Erträge und Einzahlungen (Mittelaufbringung) und für die Aufwendungen und Auszahlungen (Mittelverwendung). Die anordnungsbefugten Organe sind an den Voranschlag (Nachtragsvoranschlag) gebunden.

Bei der stichprobenartigen Prüfung wurde festgestellt, dass bei zwölf Gemeinden die Anordnung durch die anordnende Stelle erfolgt und die Mittelverwendungen nur insoweit und nicht früher vollzogen werden, als es bei einer wirtschaftlichen, zweckmäßigen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist. Die Mittelverwendungen werden zur Fälligkeit bzw unter Berücksichtigung möglicher Nachlässe (zB Skonti, Rabatte) beglichen.

Des Weiteren kann positiv angemerkt werden, dass in elf Gemeinden (84,6 %) durch geeignete Maßnahmen sichergestellt ist, dass Forderungen vollständig erfasst, rechtzeitig geltend gemacht und eingezogen werden.

Es wurde festgestellt, dass bei vier Gemeinden im Prüfungszeitraum der Gemeinderat die wechselseitige Deckungsfähigkeit von Mittelverwendungen beschlossen hat. Hier wird drei Gemeinden empfohlen, die Beschlussfassung im Gemeinderat zu konkretisieren. Den neun Gemeinden, die keine wechselseitige Deckungsfähigkeit anlässlich des Voranschlags beschließen, wird empfohlen zu prüfen, ob anhand eines solchen Beschlusses eine bessere Flexibilität bei der Durchführung des Voranschlags erzielt werden kann.

Bei der Prüfung zeigte sich, dass nur in vier Gemeinden Beschlüsse für unvorhergesehene Mittelverwendungen, die im Voranschlag nicht vorgesehen sind (außerplanmäßige Mittelverwendung) oder den Voranschlag überschreiten (überplanmäßige Mittelverwendung) und ihre Bedeckung vom Gemeinderat beschlossen werden. Dazu wird festgehalten, dass bei drei Gemeinden eine Beschlussfassung durch den Gemeinderat im Nachhinein erfolgt.

Gemäß § 75 Abs 2 StGHVO dürfen Auszahlungen nur angeordnet und vollzogen werden, wenn sie dem im Finanzierungsvoranschlag festgelegten Zweck entsprechen oder der Gemeinderat außer- bzw überplanmäßigen Mittelaufbringungen und Mittelverwendungen (§ 79 Abs 3 und 4 GemO) zugestimmt hat. Daraus kann abgeleitet werden, dass eine Beschlussfassung im Nachhinein nicht rechtskonform ist und ein entsprechender Beschluss des Gemeinderates vor Anordnung der Auszahlung vorliegen muss.

Mit der Begründung „Gefahr im Verzug“ wurden in drei Gemeinden Mittelverwendungen angeordnet und nachträglich ein Beschluss des GR eingeholt bzw ein Nachtragsvoranschlag vorgelegt.

7. Kontrolle des Zahlungsverkehrs

Ein Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten durch den beauftragten Bediensteten der Hauptzahlstelle am Schluss des Buchungstages oder am Beginn des folgenden Buchungstages gemäß § 133 StGHVO erfolgt in sechs Gemeinden (46,2%). Eine Dokumentation und eine Bestätigung über diese Tätigkeit konnte nur bei fünf Gemeinden nachvollzogen werden.

Ein Abgleich des letzten Buchungstages des Monats sowie der Abschluss der Finanzmittelkonten am Ende des Haushaltsjahres gem § 133 Abs 2 StGHVO erfolgt in acht Gemeinden (61,5 %). Eine ordnungsgemäße Bestätigung durch die Hauptzahlstelle und eine Gegenzeichnung von Bürgermeister und Gemeindekassier wurde lediglich bei sechs Gemeinden festgestellt.

8. Monats- und Quartalsnachweise

Monatsnachweise gemäß § 128 StGHVO werden in allen geprüften Gemeinden erstellt. Eine Unterfertigung durch die Rechnungsleger erfolgt jedoch nur in elf Gemeinden.

Im Zuge dieser Querschnittsprüfung wurden auch stichprobenartig, die mittels GHD-Datenträger an die Abteilung 7 übermittelten Quartalsmeldungen mit den Quartalsnachweisen lt dem HBS abgeglichen und festgestellt, dass teilweise (große) Differenzen bestehen. Die Gemeinden werden daher ersucht, vor Vornahme der Quartalsmeldungen alle erforderlichen Buchungen (zB Klärungsfälle) abzuarbeiten.

9. Abschließende Feststellungen

Eingangs wird erwähnt, dass die Haushaltsüberwachung seit Jahrzehnten in den für die Gemeinden relevanten rechtlichen Bestimmungen verankert ist.

Im Großteil der Gemeinden wird der Haushaltsüberwachung von den anordnungsbefugten Organen zu wenig Beachtung geschenkt. Es werden Auszahlungen angeordnet, obwohl diese dem im Finanzierungsvoranschlag festgelegten Zweck nicht entsprechen oder keine Zustimmung des Gemeinderates über außer- bzw überplanmäßige Mittelaufbringungen und Mittelverwendungen vorliegt (§ 75 Abs 2 StGHVO). In weiterer Folge werden die angeordneten Mittelverwendungen, die im Voranschlag nicht oder nicht mehr ihre Bedeckung finden, von den Organen der Buchführung nicht zurückgewiesen (§ 26 Abs 2 StGHVO). Den Gemeinden stehen im HBS eigene „Tools“ für die Haushaltsüberwachung zur Verfügung. Zudem ist die Überschreitung einer Voranschlagsstelle beim Erfassen, Anordnen und Verbuchen der Eingangsrechnung im HBS ersichtlich.

Es zeigt sich weiters, dass die Liquiditätsplanung in den meisten Gemeinden nicht näher geregelt ist. Von der Gemeindeaufsicht wird festgehalten, dass eine nicht ausreichend vorhandene Haushaltsüberwachung und eine nicht angemessene Liquiditätsplanung dazu führen kann, dass eine mögliche prekäre Liquiditätssituation nicht oder nicht früh genug erkannt wird.

In der Gemeinde, in der die Anordnung und Verbuchung von Mittelverwendungen entsprechend der GemO und der StGHVO erfolgt, ist ein automationsunterstützter Rechnungslauf und eine elektronische Aktenverwaltung in Verwendung. Jeder Prozessschritt von den Gemeindebediensteten oder den politischen Funktionären wird elektronisch erfasst und chronologisch dokumentiert. Die Gemeinden werden eingeladen, einen elektronischen Rechnungslauf in Verbindung mit einem elektronischen Aktensystem einzurichten.

Die Verwendung der „Tools“ für die Haushaltsüberwachung im HBS in Verbindung mit einer angemessenen Liquiditätsplanung sowie einem elektronischen Workflow kann als „Best Practice“ angesehen werden und sollte nach Möglichkeit deren Einsatz in den Gemeinden forciert werden.

Durch die Arbeiten an der Erstellung der ADG haben sich die Gemeinden intensiv mit ihren Arbeitsabläufen und Strukturen sowie den Bestimmungen des Haushaltsrechtes auseinandergesetzt. Es ist erkennbar, dass dadurch bereits deutliche Verbesserungen in der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben erzielt werden konnten.

Dennoch besteht weiterhin Optimierungsbedarf, beispielsweise bei der Vergabe von Berechtigungen im HBS, und werden die Gemeinden eingeladen aufgrund der bisherigen Erfahrungen ihre Abläufe und die Regelungen der ADG einer Evaluierung zu unterziehen und anzupassen, um damit zu einer verstärkten Gebarungssicherheit in den Gemeinden beizutragen.