

**Burgenländischer
Landes-Rechnungshof**



**Prüfungsbericht
Follow Up-Prüfung**

betreffend
die Überprüfung der
Abteilung 2-Gemeinden und Schulen
im Bereich des Referates
Gebarungsaufsicht Gemeinden
aus Juni 2010

Eisenstadt, im Juli 2015



Auskünfte

Burgenländischer Landes-Rechnungshof
7000 Eisenstadt, Europaplatz 1
Telefon: 02682/63066-1811
Fax: 02682/63066
E-Mail: post.lrh@bgld.gv.at
Internet: www.blrh.at
DVR: 2110059

Impressum

Herausgeber: Burgenländischer Landes-Rechnungshof
7000 Eisenstadt, Europaplatz 1
Berichtszahl: LRH-320-5/25-2015
Redaktion und Grafik: Burgenländischer Landes-Rechnungshof
Herausgegeben: Eisenstadt, im Juli 2015

Inhalt

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
TABELLENVERZEICHNIS	6
I. TEIL	7
1. VORLAGE AN DIE GEPRÜFTE STELLE.....	7
2. DARSTELLUNG DER PRÜFUNGSERGEBNISSE.....	7
II. TEIL.....	8
1. ZUSAMMENFASSUNG.....	8
2. FESTSTELLUNGEN	9
3. GRUNDLAGEN.....	11
3.1 Prüfungsgegenstand und -ablauf	11
3.2 Prüfungsanlass	11
3.3 Geprüfte Stelle	11
3.4 Zeitliche Abgrenzung	11
3.5 Gesetzliche Grundlagen.....	11
3.6 Prüfungshandlungen.....	11
3.7 Empfehlungen	11
3.8 Prüfungsbehinderungen	12
III. TEIL	13
1. FOLLOW UP-PRÜFUNG	13
1.1 Allgemeines.....	13
1.2 Interne Revision.....	13
1.3 Organisation.....	13
1.4 Personalstruktur	14
1.5 Vermeidung von Einschränkungen im Prüfbetrieb.....	14
1.6 Ausbildungs- und Schulungskonzept	16
1.7 Richtlinien.....	17
1.8 Prüfsoftware.....	20
1.9 Prüfplanung.....	20
1.10 Entwicklung der Prüfungen.....	21
1.11 Personalangelegenheiten	25
1.12 Derivatengeschäfte der Gemeinden	26
2. SCHLUSSBEMERKUNGEN.....	28
IV. TEIL	29
Anlage 1: Aufbauorganisation der Abteilung 2	29
Anlage 2: Personelle Zu- und Abgänge im HR Gemeindeaufsicht und -finanzen	31
Anlage 3: Personalstruktur des HR Gemeindeaufsicht und -finanzen per 31.12.2014.....	32
Anlage 4: Verteilung der Prüferanzahl von 2010 bis 2014	33

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AT	Arbeitstage
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bgld.	Burgenland; Burgenländische(r)
Bgld. GemO	Burgenländische Gemeindeordnung
Bgld. LReg	Burgenländische Landesregierung
Bgld. LRHG	Burgenländisches Landes-Rechnungshof-Gesetz
BLRH	Burgenländischer Landes-Rechnungshof
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
Dr.	Doktor
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
gem.	gemäß
GHD	Gemeindehaushaltsdaten
GS	Generalsekretariat
HR	Hauptreferat
idgF.	in der geltenden Fassung
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden)
LAD	Landesamtsdirektion
LADir	Landesamtsdirektor
leg. cit.	legis citatae; das genannte Gesetz
LGBl.	Landesgesetzblatt
LReg	Landesregierung
LRH	Landes-Rechnungshof
LRHG	Landes-Rechnungshof-Gesetz
MEV	Verordnung der Bgld. Landesregierung vom 21. Juli 2008 über die Modellstellen und über die Einreihung der Modellfunktionen und Modellstellen
Nr.	Nummer
NVA	Nachtragsvoranschlag
PT	Prüfertage
RA	Rechnungsabschluss
rd.	rund
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
VA	Voranschlag
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
vgl.	vergleiche
WHR	wirklicher Hofrat
z.B.	zum Beispiel
ZI.	Zahl

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Vor Ort-Prüfungen der Abteilung 2 zwischen 2010 und 2014	22
Abb. 2:	Prüfungsdauer in Arbeitstagen 2010-2014	23
Abb. 3:	Durchschnittlicher Prüferereinsatz 2010-2014	23
Abb. 4:	Prüfungsdauer in Prüfertagen 2010-2014	24
Abb. 5:	Aufbauorganisation der Abteilung 2 per 04.03.2003	29
Abb. 6:	Aufbauorganisation der Abteilung 2 per 15.12.2010	30
Abb. 7:	Personelle Zu-/Abgänge im HR Gemeindeaufsicht und -finanzen (2010-2014).....	31

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Prüfungsdauer in AT nach Prüfobjekten	22
Tab. 2:	Prüfungsdauer in PT nach Prüfobjekten	24
Tab. 3:	Entwicklung Anzahl der Prüfungen und Prüfungsdauer in AT und PT 2010-2014	25
Tab. 4:	Entwicklung Anzahl der Prüfungen und Prüfungsdauer in AT und PT 2013-2014	25
Tab. 5:	Personalstruktur des HR Gemeindeaufsicht und -finanzen	32
Tab. 6:	Verteilung der Prüferzahl von 2010-2014	33

I. Teil

1. Vorlage an den Landtag

Der Burgenländische Landes-Rechnungshof (BLRH) hat gemäß § 8 Bgld. LRHG¹ unverzüglich nach Abschluss einer Prüfung das Ergebnis dem Landtag, der antragstellenden und der geprüften Stelle(n) sowie der Landesregierung in einem schriftlichen Bericht zur Kenntnis zu bringen.

Der vorliegende Prüfungsbericht behandelt alle aus Sicht des BLRH wesentlichen Sachverhalte. Der BLRH berät die geprüfte(n) Stelle(n) durch seine Empfehlungen. Als prüfendes und beratendes Organ des Bgld. Landtages ist es dem BLRH ein zentrales Anliegen, über seine Prüfungsberichte auf die Nutzung vorhandener sowie die Schaffung neuer Verbesserungspotenziale hinzuwirken.

Prüfungsberichte des BLRH erwecken vordergründig den Anschein, eher Defizite denn Stärken der geprüften Stelle(n) aufzuzeigen. Daraus soll und kann nicht grundsätzlich auf eine mangelhafte Arbeit der geprüften Stellen geschlossen werden. Dies auch dann nicht, wenn nach Auffassung der geprüften Stelle(n) die Darstellung ihrer Stärken in den Hintergrund getreten erscheint. Die Tätigkeit des BLRH soll über die gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das vielfach bereits anerkannt hohe Niveau der Leistungsfähigkeit nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch weiter verbessern zu helfen.

2. Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Bericht ist vertikal in drei Ebenen gegliedert.

- I. Teil
- 1. Kapitel
- 1.1. Abschnitt

Jeder Abschnitt ist in Unterabschnitte unterteilt. Diese behandeln die jeweils überprüften Faktenkreise. Den Endziffern der Unterabschnitte ist folgende Bedeutung zugeordnet:

- 1. Sachverhaltsdarstellung
- 2. Beurteilung durch den BLRH
- 3. *Stellungnahme der geprüften Stelle (kursiv)*
- 4. Stellungnahme des BLRH (optional)

In Tabellen und Anlagen des vorliegenden Prüfungsergebnisses können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

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

¹ Burgenländisches Landes-Rechnungshof-Gesetz, LGBl. Nr. 23/2002, idgF.

II. Teil

1. Zusammenfassung

Der BLRH überprüfte die Umsetzung seiner Empfehlungen, welche er bei der Prüfung der Abteilung 2-Gemeinden und Schulen im Bereich des Referats Gebarungsaufsicht Gemeinden im Juni 2010 aussprach.

Der BLRH stellte fest, dass das Land Burgenland drei von neun Empfehlungen umsetzte. Vier Empfehlungen bewertete der BLRH als teilweise umgesetzt. Es waren somit rd. 78 % seiner Empfehlungen umgesetzt oder in Umsetzung.

Die Abteilung 2 leitete ab 2010 den Empfehlungen des BLRH entsprechende Maßnahmen ein. Der BLRH beurteilte diese Entwicklung bzw. Bestrebungen positiv.

Der BLRH empfahl die Weiterentwicklung von Prüfungsprozessen und -methoden beizubehalten. Als Maßstäbe dafür sollten internationale Standards und Best Practice-Modelle herangezogen werden.

Umsetzung der Empfehlungen des Vorberichts						
Nr.	Vorbericht		Follow Up-Prüfung			
	Abschnitt	Empfehlung	Abschnitt	Umsetzung		
				✓	⊖	x
1	2.3	Verbindliche Regelung der Organisation	1.3	✓		
2	2.5	Vermeidung von Einschränkungen im Prüfbetrieb	1.5			x
3	2.6	Ausarbeitung und Implementation eines Ausbildungs- und Schulungskonzepts	1.6		⊖	
4	2.7	Einführung von Richtlinien und Prüfungsstandards	1.7		⊖	
5	2.8	Vollständiger Einsatz der Prüfsoftware	1.8	✓		
6	2.10	Durchgängige Dokumentation der Prüfplanung	1.9		⊖	
7	2.11	Entwicklung der Prüfungsanzahl und -dauer	1.10		⊖	
8	2.16	Prüfung der Personalangelegenheiten der Gemeinden	1.11	✓		
9	3.9	Derivatgeschäfte der Gemeinden	1.12			x
		Summe	9	100,00 %		
		umgesetzt	✓	3	33,34 %	
		teilweise umgesetzt	⊖	4	44,44 %	
		nicht umgesetzt	x	2	22,22 %	

2. Feststellungen

- 2.1 Organisation**
- Der BLRH stellte fest, dass der Landesamtsdirektor (LADir) für die Abteilung 2 im Dezember 2010 eine verbindliche Organisationsstruktur schuf. Des Weiteren verfügten der zuständige Hauptreferatsleiter und die Referatsleiter über Zeichnungsberechtigungen. Diese entsprachen ihren Arbeitsplatzbeschreibungen.
- Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.3.2)*
- 2.2 Vermeidung von Einschränkungen im Prüfbetrieb**
- Der BLRH stellte fest, dass das Land Burgenland keine spezifischen Maßnahmen ergriff, um auftretende Prüfeinschränkungen auf ein vertretbares Minimum zu reduzieren.
- Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als nicht umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.5.2)*
- 2.3 Ausbildungs- und Schulungskonzept**
- Der BLRH anerkannte die Einführung eines Schulungskonzepts im Hauptreferat Gemeindeaufsicht und -finanzen. Er stellte eine verzögerte Ausarbeitung von zumindest 50 Kalendermonaten fest.
- Weiters bemängelte der BLRH, dass das Schulungskonzept keine Revisoren-/Prüferlaufbahn mit finanziellen Anreizen (Entlohnung) beinhaltet.
- Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.6.2)*
- 2.4 Richtlinien**
- Der BLRH anerkannte die Schaffung von Leitfaden, Handbuch, Checklisten und Vorlagen durch die Abteilung 2. Er erkannte darin Elemente von Prüfungsrichtlinien. Der BLRH beanstandete allerdings fehlende Versionsnummern, Datierungen, Freigabevermerken und Hinweise auf die Verfasser. Ferner war der Prüfungsprozess nicht vollständig dokumentiert.
- Der BLRH bemängelte, dass für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen keine spezifischen Richtlinien vorlagen und derartige Prüfungen im Überprüfungszeitraum nicht stattfanden.
- Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.7.2)*
- 2.5 Prüfsoftware**
- Der BLRH anerkannte, dass sowohl die Prüfer als auch der Referatsleiter eine spezifische Prüfsoftware für die Gemeindefinanzen einsetzten. Zudem bewertete er das Vorhaben des Landes Burgenland, eine neue Software für erweiterte Auswertungen anzuschaffen, positiv.
- Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.8.2)*

2.6 Prüfplanung

Der BLRH anerkannte den mehrstufigen Planungsprozess der Abteilung 2 für die Durchführung der Gemeindeprüfungen anhand von definierten Kriterien. Die Prüfpläne waren allerdings nicht durchgängig datiert. Zudem fehlten Versionsbezeichnung, Freigabevermerk und Hinweise auf den Verfasser.

Der BLRH beanstandete, dass die Prüfplanung keine spezifischen Wirtschaftlichkeitsprüfungen berücksichtigte. Eine explizite Planung der Prüfung der Gemeindebeteiligungen fand ebenfalls nicht statt.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.9.2)*

2.7 Entwicklung der Prüfungen

Der BLRH vermerkte für den Zeitraum 2010 bis 2014 eine inhomogene Entwicklung hinsichtlich Prüfungsanzahl, Prüfungsaufwand und Prüfereinsatz. Für die Jahre 2013 und 2014 erkannte er durchgängige Zuwachsraten in Bezug auf Prüfungsanzahl und Prüfungsdauer. Der Prüfereinsatz blieb in diesen Jahren nahezu konstant. Der BLRH führte diese Entwicklung insbesondere auf die Umsetzung des Fünfjahresplans 2013 bis 2017 zurück.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.10.2)*

2.8 Personalangelegenheiten der Gemeinden

Der BLRH stellte fest, dass über die Zuständigkeit der Prüfung der Personalangelegenheiten der Gemeinden schriftliche Festlegungen bestanden. Er anerkannte die Erstellung des Leitfadens „Dienst- und Besoldungsrecht der Gemeindebediensteten“. Dieser war jedoch nicht datiert, protokolliert und unterfertigt.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.11.2)*

2.9 Derivatengeschäfte

Der BLRH bemängelte, dass das Land Burgenland keine spezifische Weiterentwicklung der seit 2009 bestehenden Regelungen für den Einsatz von Finanzinstrumenten durch die Gemeinden vornahm.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als nicht umgesetzt. *(siehe III. Teil 1.12.2)*

3. Grundlagen

- 3.1 Prüfungsgegenstand und -ablauf
- (1) Der BLRH veröffentlichte im Juni 2010 seinen Prüfungsbericht betreffend die „Überprüfung der Abteilung 2-Gemeinden und Schulen im Bereich des Referats Gebarungsaufsicht Gemeinden“. Dieser wird im Folgenden als Vorbericht² bezeichnet.
- Der BLRH überprüfte die Umsetzung seiner im Vorbericht abgegebenen Empfehlungen.
- (2) Der BLRH leitete die Prüfung beim Landesamtsdirektor (LADir) des Amtes der Bgld. LReg am 29.10.2014 ein. Die Sachverhaltserhebung endete am 20.03.2015.
- (3) Auf Einladung des BLRH fand am 20.03.2015 eine Schlussbesprechung mit den leitenden bzw. verantwortlichen Bediensteten der Abteilung 2-Gemeinden und Schulen des Amtes der Bgld. LReg statt.
- (4) Der BLRH übergab das vorläufige Prüfungsergebnis an den LADir am 08.04.2015. Die Stellungnahmefrist gem. § 7 Bgld. LRHG endete am 26.05.2015.
- 3.2 Prüfungsanlass
- Es lag eine Initiativprüfung gemäß § 5 Abs. 2 Bgld. LRHG vor.
- 3.3 Geprüfte Stelle
- Geprüfte Stelle war das Land Burgenland, Abteilung 2-Gemeinden und Schulen.
- 3.4 Zeitliche Abgrenzung
- Der Überprüfungszeitraum begann mit 01.01.2010 und endete mit Abschluss der Prüfungshandlungen am 20.03.2015. Die für spezifische Einzelbetrachtungen erforderlichen Dokumente und Vorgänge außerhalb dieses Überprüfungszeitraums bezog der BLRH nach Erfordernis in die Prüfungshandlungen ein.
- 3.5 Gesetzliche Grundlagen
- Der Gebarungsüberprüfung lagen die §§ 2, 4, 5 und 6 des Bgld. LRHG zugrunde.
- 3.6 Prüfungshandlungen
- Die Prüfungshandlungen des BLRH umfassten
- die Einsichtnahme in angeforderte Unterlagen,
 - die Befragung von Auskunftspersonen der Abteilung 2,
 - die Einschau in Prüfungsakten bei der Abteilung 2 sowie
 - analytische Prüfungshandlungen.
- 3.7 Empfehlungen
- Der Vorbericht umfasste allgemeine und spezielle Empfehlungen. Die Follow Up-Prüfung betraf ausschließlich die speziellen Empfehlungen.

² Vgl. BLRH-Bericht, ZI.: LRH-300-14/21-2010.

3.8 Vollständig-
keitserklärung

Der Landesamtsdirektor gab am 08.04.2015 folgende Vollständigkeits-
erklärung ab: *„Unter Bezugnahme auf die oben angeführte Überprü-
fung bestätige ich, als Landesamtsdirektor des Amtes der Burgenländi-
schen Landesregierung, dass der Bgld. Landes-Rechnungshof sämtli-
che Aufklärungen und Nachweise, die im Zusammenhang mit der
Überprüfung angefordert wurden bzw. die zur Klärung des Sachverhal-
tes erforderlich waren, gem. § 6 Bgld. LRHG vollständig und wahr-
heitsgemäß erhalten hat.“*

3.9 Stellung-
nahme

Die Bgld. LReg nahm zum vorläufigen Prüfungsergebnis mit Schreiben
vom 22.05.2015 Stellung. Die Stellungnahme langte beim BLRH in-
nerhalb der Stellungnahmefrist ein.

Der BLRH schloss die Äußerung der Bgld. LReg im Volltext im V. Teil
des Prüfungsberichts als Anlage 5 bei.

3.10 Prüfungsbe-
hinderungen

Der BLRH stellte keine Prüfungsbehinderungen fest. Er hob die kon-
struktive Zusammenarbeit der Abteilung 2 im Rahmen der Prüfung
ausdrücklich hervor.

III. Teil

1. Follow Up-Prüfung

- 1.1 Allgemeines 1.1.1 (1) Das Aufsichtsrecht der Länder über die Gemeinden³ basierte auf Art. 119a Bundes-Verfassungsgesetz⁴ und § 86 Burgenländische Gemeindeordnung 2003 (Bgl. GemO).⁵

Aufsichtsbehörde war im Allgemeinen die Bezirkshauptmannschaft (BH). Die Aufsicht über die Gemeindeverbände, die Angelegenheiten der Gemeindegewirtschaft und Haushaltsführung, die Bestellung der Gemeindeorgane und die Funktionsfähigkeit waren der Landesregierung (LReg) zugewiesen.

(2) Seit der Novelle 2010 der Bgl. GemO war die Aufsichtsbehörde ermächtigt, neben den Gemeinden und den Gemeindeverbänden auch

- die Unternehmungen (mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit) sowie
- Fonds und Stiftungen unter Verwaltung der Gemeinden zu prüfen.⁶

(3) Nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgl. LReg fungierte die Abteilung 2-Gemeinden und Schulen als Gemeindeaufsichtsbehörde im Burgenland (Gemeindeaufsicht).⁷

(4) Seit 04.03.2003 bestand das Referat Gebarungsaufsicht Gemeinden. Der BLRH verwendete ausschließlich diese Bezeichnung in den nachfolgenden Ausführungen.

- 1.2 Interne Revision 1.2.1 (1) Für die zweite Jahreshälfte 2010 plante die Landesamtsdirektion (LAD) eine amtsinterne Follow Up-Prüfung der Gemeindeaufsicht. (*Siehe Vorbericht III. Teil 2.2.1*)

(2) Wie im Vorbericht in Aussicht gestellt führte das LAD-Referat Interne Revision die Follow Up-Prüfung zwischen August und November 2010 im Schriftweg durch. Diese anerkannte die gesetzten Bestrebungen der Abteilung 2.

- 1.3 Organisation 1.3.1 (1) Der BLRH kritisierte im Vorbericht das Fehlen von exakten verbindlichen Regelungen über die Aufbau- und Ablauforganisation im Referat Gebarungsaufsicht Gemeinden.

Er empfahl, die Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb des Referats verbindlich zu regeln und die vorhandenen Zeichnungsberechtigungen darauf abzustimmen. (*siehe Vorbericht III. Teil 2.3.2*)

³ Zur Selbstverwaltung der Gemeinde siehe Vorbericht III. Teil 1.

⁴ BGBl. Nr. 1/1930 idgF.

⁵ LGBl. Nr. 55/2003 idgF.

⁶ LGBl. Nr. 33/2010.

⁷ LGBl. Nr. 30/2002 idgF.

(2) Der LADir erließ im Dezember 2010 eine Organisationsverfügung betreffend die Aufbauorganisation der Abteilung 2. Diese beinhaltete u.a. die Schaffung des Hauptreferates (HR) Gemeindeaufsicht und -finanzen sowie der Referate Gemeindefinanzen und Genehmigungsvorbehalte und Gebarungsaufsicht (vgl. Anlage 1).

Für alle Bediensteten des HR Gemeindeaufsicht und -finanzen legte das Land Burgenland Arbeitsplatzbeschreibungen vor. Der HR-Leiter und die Referatsleiter verfügten darüber hinaus über Zeichnungsberechtigungen für ihren Tätigkeitsbereich.

- 1.3.2 Der BLRH stellte fest, dass der LADir für die Abteilung 2 im Dezember 2010 eine verbindliche Organisationsstruktur schuf. Des Weiteren verfügten der HR-Leiter und die Referatsleiter über Zeichnungsberechtigungen. Diese entsprachen ihren Arbeitsplatzbeschreibungen.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als umgesetzt.

1.4 Personalstruktur

- 1.4.1 (1) Der BLRH hielt im Vorbericht fest, dass im Bereich Gebarungsaufsicht von 01.01.1996 bis 31.12.2009 zwischen fünf und elf Bedienstete tätig waren. Darunter waren zwischen fünf und acht Gebarungsprüfer.

Ab 01.07.2001 verließen mehrere Prüfer das Referat. Mit Stichtag 31.12.2009 waren im Referat lediglich zwei der ehemals sieben Prüfer der Gruppe beschäftigt. (*siehe Vorbericht III. Teil 2.4.2*)

(2) Zwischen 01.01.2010 und 31.12.2014 waren für die Gebarungsaufsicht acht bis zwölf Bedienstete beschäftigt (vgl. Anlage 2). Im Referat Gebarungsaufsicht Gemeinden gab es zwischen 01.10.2013 (Bestellung Referatsleitung) und 31.12.2014 einen Personalabgang von einem VBÄ.

Insgesamt standen für die Gebarungsprüfung in den Gemeinden und deren Beteiligungen elf Bedienstete im Ausmaß von rd. 4,2 VBÄ⁸ zur Verfügung (vgl. Anlage 3). Davon waren ausschließlich sieben Bedienstete dem Referat Gebarungsaufsicht Gemeinden zugewiesen.⁹

1.5 Vermeidung von Einschränkungen im Prüfbetrieb

- 1.5.1 (1) Der BLRH bemängelte im Vorbericht die personellen Einschränkungen im Referat Gebarungsaufsicht Gemeinden zwischen 2002 und 2009. Im Jahr 2008 beliefen sich die Abwesenheiten von drei Prüfern auf rd. 1.650 Stunden.

Er empfahl, durch geeignete Maßnahmen derartige Einschränkungen auf ein vertretbares Maß zu reduzieren. (*siehe Vorbericht III. Teil 2.5.2*)

⁸ Ein Vollbeschäftigungsäquivalent entspricht einer vollbeschäftigten Arbeitskraft (40 Stunden/Woche).

⁹ Neben den Bediensteten des Referats Gebarungsaufsicht Gemeinden übernahmen auch der HR-Leiter sowie die Bediensteten des Referats Gemeindefinanzen und Genehmigungsvorbehalte Tätigkeiten im Rahmen der Gebarungsprüfung.

(2) Mit Dezember 2014 bestanden keine Dienstfreistellungen im HR Gemeindeaufsicht und -finanzen. Ein Bediensteter des Referats nahm an den Sitzungen der Personalvertretung teil (Jahresaufwand rd. 24 Stunden). Das Land Burgenland sah dadurch die Einschränkungen auf „ein vertretbares Ausmaß reduziert“.

Spezifische Maßnahmen zur Vermeidung von Einschränkungen des Prüfbetriebes setzte das Land Burgenland nicht.

- 1.5.2 Der BLRH stellte fest, dass das Land Burgenland keine spezifischen Maßnahmen ergriff, um auftretende Prüfeinschränkungen auf ein vertretbares Minimum zu reduzieren.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

- 1.5.3 Das Land Burgenland teilte hierzu mit:
„Mit Beschluss der Landesregierung vom 23.1.1963, ZI: LAD/II-183-1963, wurde den Bürgermeister eine Freistellung im Ausmaß von einen Tag pro Woche gewährt. Im Jahr 1995 wurde es ermöglicht, diese Freistellung stundenweise zu konsumieren und zwar 399,5 Stunden pro Jahr (Beilage 1 und 2).

Die Rechte und Pflichten der Personalvertreter sind im Landes-Personalvertretungsgesetz geregelt. Zu den Rechten von Personalvertretern gehört gemäß § 24 Landes-Personalvertretungsgesetz u.a., dass sie in der Ausübung ihrer Tätigkeit nicht beschränkt werden dürfen. Auf den Dienstbetrieb ist sehr wohl Rücksicht zu nehmen. Weiters ist den Personalvertretern und Mitgliedern der Wahlausschüsse unter Fortzahlung ihrer Dienstbezüge die zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten notwendige freie Zeit zu gewähren. Diese Regelungen sind mit dem Bundes-Personalvertretungsgesetz ident.

Angemerkt wird, dass 3 VZÄ auf Antrag des Landespersonalausschusses gänzlich freigestellt werden können.

Der Beschluss über die Freistellung der Bürgermeister sowie das Personalvertretungsgesetz gelten für alle Bediensteten, die eine derartige Funktion ausüben. Eine Einschränkung nur im Prüfungsbereich ist aus ho. Sicht schon aus gleichheitsrechtlichen Gründen nicht möglich. Auch wird aus ho. Sicht nicht vertretbar sein, einen Bediensteten der Bürgermeister ist, die Möglichkeit einer Prüftätigkeit zu verwehren, wenn er diesen anstrebt und die entsprechende Ausbildung hat.

Zur Vermeidung der angeführten Einschränkung des Prüfbetriebes werden, im Einvernehmen von Abteilung 2 und 1, Freistellungen auf ein vertretbares Personalhöchstausmaß zu reduzieren sein.“

- 1.5.4 Der BLRH entgegnete, dass er nicht das Recht der Bediensteten des Landes Burgenlandes auf Ausübung einer politischen Funktion bzw. die Mitarbeit in der Personalvertretung in Frage stellte. Er kritisierte ausschließlich das Fehlen von spezifischen Maßnahmen zur Reduktion von möglichen Einschränkungen im Prüfbetrieb.

1.6 Ausbildungs- und Schulungskonzept

- 1.6.1 (1) Der BLRH kritisierte im Vorbericht das Fehlen verbindlicher, ganzheitlicher Ausbildungs- und Schulungskonzepte.

Er empfahl ein umfassendes verbindliches Ausbildungs- und Schulungskonzept zu erstellen und zu implementieren. Dieses Konzept könnte eine mehrstufige Ausbildung beinhalten, wobei jede Stufe einem bestimmten Erfahrungs- und Ausbildungsniveau entsprechen könnte (Revisoren- bzw. Prüferlaufbahn). Die Absolvierung dieser Revisoren-/Prüferlaufbahn könnte mit angemessenen Anreizen verbunden werden.

Darüber hinaus hielt er fest, dass dem mit der hohen Fluktuationsrate zusammenhängenden Wissensverlust nicht entgegengesteuert wurde. *(siehe Vorbericht III. Teil 2.6.2)*

(2) Das Land Burgenland übermittelte ein mit August 2014 datiertes Schulungskonzept. Dieses behandelte die Schulung von Führungskräften, Sachbearbeitern, Kanzleimitarbeitern und neuen Bediensteten. Eine Revisoren-/Prüferlaufbahn enthielt das Schulungskonzept nicht.

Alle zwei Wochen veranstaltete der HR-Leiter einen Jour fixe zu aktuellen Themen. Dieser sollte u.a. den Wissenstransfer sicherstellen. Die Protokolle waren im HR zentral abgelegt und für die Bediensteten einsehbar.

- 1.6.2 Der BLRH anerkannte die Einführung eines Schulungskonzepts im HR Gemeindeaufsicht und -finanzen. Er stellte eine verzögerte Ausarbeitung von zumindest 50 Kalendermonaten fest.

Der BLRH bemängelte, dass das Schulungskonzept keine Revisoren-/Prüferlaufbahn mit finanziellen Anreizen (Entlohnung) beinhaltete.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. In Bezug auf die Revisoren-/Prüferlaufbahn empfahl er, die Prüferstellen hinsichtlich der dienst- und besoldungsrechtlichen Einstufung zu evaluieren und anzupassen.

- 1.6.3 Das Land Burgenland teilte hierzu mit:

„Mit der laufenden Evaluierung und Ergänzung des vorliegenden Schulungskonzeptes des Referates Gebarungsaufsicht sowie die Erarbeitung eines Vorschlages zur Definition einer Revisoren-/Prüferlaufbahn wurde bereits begonnen. Seitens der Abteilung 2 ist beabsichtigt, in die Prüferlaufbahn folgende Komponenten einfließen zu lassen:

- *Ausbildungsvoraussetzung für die Aufnahme als Prüfer ist der Abschluss einer höheren berufsbildenden Schule mit dem Schwerpunkt einer kaufmännischen oder betriebswirtschaftlichen Ausbildung (Bundeshandelsakademie) oder eines Studiums der Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften*
- *Absolvierung des internen, noch zu erstellen, Ausbildungsplanes, der bestimmte Ausbildungsmodule, wie z.B. Gemeindehaushaltsordnung und Gemeindeabgabenrecht, umfasst.*
- *Absolvierung der Dienstprüfung*
- *Dreijährige Praxiserfahrung im Bereich des Referates Gebarungsaufsicht.“*

- 1.6.4 Der BLRH bewertete die geplante Ausarbeitung eines Vorschlages für eine Prüfer-/Revisorenlaufbahn positiv. Seine Empfehlung hinsichtlich der Berücksichtigung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung hielt er aufrecht.

1.7 Richtlinien

- 1.7.1 (1) Im Vorbericht kritisierte der BLRH, dass die vorgelegten Richtlinien für die Gebarungsprüfung nicht den aktuellen Standards entsprachen. Darüber hinaus kamen sie nicht bzw. nur teilweise zur Anwendung.

Obwohl die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausdrücklich vorgesehen war, bestanden keine exakten Regelungen. Der Bereich wurde nach Auskunft der geprüften Stelle nicht explizit berücksichtigt.

Der BLRH empfahl Richtlinien bzw. Prüfungsstandards für die operative Prüfungsdurchführung zu schaffen und diese in einem vertretbaren Ausmaß zu aktualisieren. Die Richtlinien waren bei der Erstellung der Prüfberichte einzuhalten. (*siehe Vorbericht III. Teil 2.7.2*)

(2) Die Abteilung 2 erstellte zwischen 2010 und 2014 insbesondere:

- Checklisten für die Vor Ort-Prüfung,
- Berichtsvorlagen und Textbausteine,
- einen Leitfaden „*Gebarungsprüfung in den Gemeinden*“ sowie
- ein Handbuch „*Prüfung der ausgegliederten Unternehmungen*“.

Die vorgelegten Unterlagen wiesen keine Datierung, Versionsbezeichnung, Freigabevermerke oder durchgängige Hinweise auf den Verfasser auf.

(3) Spezifische Richtlinien über die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen existierten nicht. Diese fanden im Überprüfungszeitraum nicht statt. Wirtschaftlichkeitsprüfungen waren ab dem nächsten Prüfzyklus, d.h. ab dem Jahr 2018 vorgesehen.

Unter Wirtschaftlichkeitsprüfung ist die Prüfung öffentlicher Einrichtungen (z.B. Gemeinden) und Projekten unter Anwendung der Maßstäbe Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu verstehen. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung dient der Ermittlung von Verbesserungspotenzialen. Ziel ist die Steigerung der Effizienz in der Verwaltung.¹⁰

(4) Der BLRH nahm am 05.02.2015 eine Einschau an Ort und Stelle in der Abteilung 2 vor, welche 56 Prüfungsakte umfasste.¹¹ Der Prüfungsprozess war darin nicht vollständig dokumentiert. Die Dokumentation umfasste im Wesentlichen den Prüfungsbericht und Schriftverkehr mit der geprüften Gemeinde.¹²

¹⁰ INTOSAI (Hrsg.), ISSAI 300 – Allgemeine Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung, 6.

¹¹ Gemeinden und Beteiligungen.

¹² Grundlagen, Umfeldanalyse, Prüfungskonzept, Prüfungsschwerpunkte etc.

(5) Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI¹³) erarbeitete Leitlinien und Standards (ISSAI¹⁴) für die unabhängige öffentliche Finanzkontrolle. Diese bildeten die Grundlage für die Tätigkeit der obersten Rechnungskontrollbehörden. Die ISSAI umfassten u.a. die Bereiche:¹⁵

- Prüfungsarten (Rechnungsführung, Ordnungs- und Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachverfolgung/Follow Up),
- Befugnisse der Kontrollbehörde,
- Prüfungspersonal,
- Prüfungsplanung (Umfeldanalyse, Prüfungskonzept, etc.),
- Prüfungsdurchführung (insbesondere Methoden) sowie
- Berichterstattung.

- 1.7.2 Der BLRH anerkannte die Schaffung von Leitfaden, Handbuch, Checklisten und Vorlagen durch die Abteilung 2. Er erkannte darin Elemente von Prüfungsrichtlinien. Der BLRH beanstandete allerdings fehlende Versionsnummern, Datierungen, Freigabevermerken und Hinweise auf die Verfasser. Ferner war der Prüfungsprozess nicht vollständig dokumentiert.

Der BLRH bemängelte, dass für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen keine spezifischen Richtlinien vorlagen und derartige Prüfungen im Überprüfungszeitraum nicht stattfanden.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. Er regte an, bei künftigen Aktualisierungen der Prüfungsrichtlinien/-standards sowie des Prüfungsablaufs auch die ISSAI und Best Practice-Modelle zu berücksichtigen.

- 1.7.3 Das Land Burgenland nahm hierzu wie folgt Stellung:
„Die Implementierung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung im Rahmen der Gebarungsprüfung der burgenländischen Gemeinden ist nach Ende des laufenden Prüfzyklus (2010 – 2015) am Ende des Jahres 2015 geplant. Wirtschaftlichkeitsprüfungen sollen sohin bereits ab dem Jahr 2016 (entgegen den Feststellungen im vorläufigen Prüfungsergebnis [...]) erfolgen. Ab dem Jahr 2016 sollen folgende Prüfungsschwerpunkte gesetzt werden:

¹³ International Organization of Supreme Audit Institutions (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden).

¹⁴ International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden).

¹⁵ Siehe dazu <http://www.intosai.org/de/issai-executive-summaries/detail/article/issai-1-the-lima-declaration.html> (24.02.2015).

- Überprüfung einzelner Projekte der Gemeinden im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit derselben und des Vorliegens eines funktionierenden Controllings
- Überprüfung von Vergabeentscheidungen von Gemeinden
- umfassende Analyse der Rechnungsabschlüsse und der mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden mit der bereits angeschafften „[...]“¹⁶
- Evaluierung des Personaleinsatzes der Gemeinden, welcher einen entscheidenden Kostenfaktor darstellt
- Kontrolle der Arbeit des Prüfungsausschusses der Gemeinde, um festzustellen, ob der Prüfungsausschuss seinen Schwerpunkt auf die Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit legt oder die Gebarung ausschließlich auf Rechtmäßigkeit überprüft wird.

Angemerkt wird, dass schon in den letzten Jahren im Rahmen der Prüfberichte eine Finanzanalyse auf Basis der Rechnungsabschlussdaten der Gemeinde erstellt wurde.

Die Abteilung 2 weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Prüfung der Wirtschaftlichkeit die Prüfungsdauer für die Vor-Ort-Prüfungen erheblich verlängern wird.

Folglich ist anzumerken, dass zur Einhaltung der Vorgabe, in einer Legislaturperiode alle 171 Gemeinden samt Beteiligungen zu prüfen, zusätzliches Personal benötigt wird. [...]

Die letztgültigen und sämtlichen zukünftigen Dokumente wurden bzw. werden durchgängig datiert, mit einer Versionsbezeichnung, Freigabevermerk und einem Hinweis auf den Verfasser versehen. Es handelt sich dabei um:

- die Prüfpläne des Referates
- Zuteilung der Sachbearbeiter zu den einzelnen Gemeinden
- Schulungskonzepte
- Berichtsvorlagen
- Checklisten
- Leitfäden und Handbücher
- Konzepte zur Erstellung der Revisoren-/Prüferlaufbahn
- Niederschriften über das regelmäßig abgehaltene Jour fixe im Referat
- die Nachweise der absolvierten Schulungen sämtlicher Mitarbeiter des Referates.“

- 1.7.4 Der BLRH entgegnete, dass der im Sachverhalt dargelegte Prüfzyklus ab dem Jahr 2018 dem Fünfjahres-Plan der Abteilung 2 zu entnehmen war.¹⁷ Der von der geprüften Stelle genannte Prüfzyklus 2010 bis 2015 war dem Prüfplan nicht zu entnehmen.

Dessen ungeachtet bewertete der BLRH das Vorhaben der Abteilung 2, Wirtschaftlichkeitsprüfungen bereits ab 2016 durchzuführen, positiv. Der damit verbundene Personalaufwand war von der gegenständlichen Prüfung des BLRH nicht umfasst.

¹⁶ Bezeichnung der angeschafften Software.

¹⁷ Vgl. Abschnitt 1.9.

1.8 Prüfsoftware 1.8.1 (1) Die GHD-Software¹⁸ stand ab dem Jahr 2004 für den Prüfungseinsatz zur Verfügung. Der BLRH kritisierte im Vorbericht, dass die Nutzung im Prüfbetrieb erst mit dem Jahr 2009 begann.

Der BLRH empfahl die vollständige Nutzung der GHD-Software im Prüfungsprozess und deren Weiterentwicklung. Des Weiteren wies er auf die entsprechende Einschulung der Bediensteten hin (vgl. III.1.6). *(siehe Vorbericht III. Teil 2.8.2)*

(2) Die Abteilung 2 setzte die GHD-Software ab dem Jahr 2010 insbesondere in folgenden Bereichen ein:

- Kontrolle der Voranschläge (VA), Nachtragsvoranschläge (NVA) und Rechnungsabschlüsse (RA),
- Prüfungsplanung¹⁹ und
- Vorbereitung von Gebarungsprüfungen (Analyse der wirtschaftlichen Verhältnisse).

Die Abteilung 2 schulte die Bediensteten bei Eintritt in den Prüfdienst auf die Software ein. Diese hatten sodann Zugriff auf die Datenbank.

(3) Für das erste Halbjahr 2015 plante die Abteilung 2 die Anschaffung einer neuen Prüfsoftware für erweiterte Auswertungen.

1.8.2 Der BLRH anerkannte, dass sowohl die Prüfer als auch der Referatsleiter die Prüfsoftware einsetzten. Zudem bewertete er das Vorhaben des Landes Burgenland eine neue Software für erweiterte Auswertungen anzuschaffen positiv.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als umgesetzt.

1.9 Prüfplanung 1.9.1 (1) Der BLRH kritisierte die rudimentäre und inkonsistente Prüfplanung für die Vor Ort-Kontrollen. Insbesondere fehlte ein ganzheitlicher, durchgängiger Prüfungsansatz.

Der BLRH begrüßte die Implementierung einer risikoorientierten Prüfplanung für die Vor Ort-Kontrolle im Jahr 2010 auf Grundlage der RA-Daten. Gleichzeitig bemängelte er die späte Einführung, da die Möglichkeit dieser Planung bereits ab dem Jahr 2004 bestand.

Darüber hinaus empfahl er, die Prüfung der Personalangelegenheiten der Gemeinden²⁰ sowie die Wirtschaftlichkeitsprüfung²¹ in die Prüfplanung einzubeziehen. *(siehe Vorbericht III. Teil 2.10.2)*

(2) Die Prüfplanung basierte insbesondere auf folgenden Kriterien:

- zeitlicher Abstand zur letzten Prüfung,
- wirtschaftliche Probleme der Gemeinde,
- Aufsichtsbeschwerden sowie
- sonstige grobe Mängel.

¹⁸ Gemeindehaushaltsdaten.

¹⁹ Vgl. Abschnitt 1.9.

²⁰ Vgl. Abschnitt 1.11.

²¹ Vgl. Abschnitt 1.7.

(3) Die Prüfplanung der Abteilung 2 umfasste im Wesentlichen:

- einen Fünfjahresplan aus dem Jahr 2012,
- die Jahrespläne 2013 bis 2017 sowie
- unterjährige Prüfpläne.

Der Fünfjahresplan betraf den Zeitraum 2013 bis 2017. Die Ausarbeitung erfolgte durch den Referatsleiter in Abstimmung mit dem HR-Leiter und Abteilungsvorstand.

Auf dieser Grundlage erstellte der Referatsleiter mit den Prüfern die Jahrespläne und unterjährigen Prüfpläne.

(4) Die Prüfpläne wiesen keine durchgängige Datierung, Versionsbezeichnung, Freigabevermerke oder sonstige Hinweise auf den Verfasser auf.

Sie berücksichtigten die Vereinbarungen mit der Abteilung 1–Personal aus dem Jahr 2011. Diese regelten die Prüfung der Personalangelegenheiten der Gemeinden durch die Abteilung 2.²²

(5) Spezifische Wirtschaftlichkeitsprüfungen waren in den Prüfplänen nicht berücksichtigt. Eine explizite Planung der Prüfung der Gemeindebeteiligungen fand ebenfalls nicht statt. Die Kompetenz, Gemeindebeteiligungen zu prüfen, bestand ab der GemO-Novelle 2010.²³

- 1.9.2 Der BLRH anerkannte den mehrstufigen Planungsprozess der Abteilung 2 für die Durchführung der Gemeindeprüfungen anhand von definierten Kriterien. Die Prüfpläne waren allerdings nicht durchgängig datiert. Zudem fehlten Versionsbezeichnungen, Freigabevermerke und Hinweise auf den Verfasser.

Der BLRH beanstandete, dass die Prüfplanung keine spezifischen Wirtschaftlichkeitsprüfungen berücksichtigte. Eine explizite Planung der Prüfung der Gemeindebeteiligungen fand ebenfalls nicht statt.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

1.10 Entwicklung der Prüfungen

- 1.10.1 (1) Der BLRH wies im Vorbericht auf die Schwankungen bei der Anzahl der Vor Ort-Prüfungen als auch bei der Prüfungsdauer hin. Darüber hinaus kritisierte er, dass im Jahr 2002 keine Gebarungsprüfung und im Jahr 2004 überhaupt keine Vor Ort-Prüfung stattfand. In den Jahren 2003, 2005, 2007 und 2008 wurden lediglich bis zu acht Gemeinden geprüft. Als eine Ursache dafür erkannte er die inkonsistente und rudimentäre Prüfplanung.

Der BLRH begrüßte den Anstieg der Prüfertage (PT) im Vergleich der Prüfungen zwischen 2008 und 2009. Er sah darin eine intensivere Auseinandersetzung mit der Materie und dem Einsatz von mehr Prüfern. Der BLRH empfahl allerdings verstärkt auf die Entwicklung von Prüfungsanzahl und -dauer und deren ausgewogenes Verhältnis zueinander zu achten. *(siehe Vorbericht III. Teil 2.11.2)*

²² Vgl Abschnitt 1.11.

²³ Vgl Abschnitt 1.1.

(2) Die Abteilung 2 stellte dem BLRH eine Auflistung der von 01.01.2010 bis 31.12.2014 durchgeführten Prüfungen zur Verfügung. Die Liste beinhaltete:

- die geprüfte Gemeinde samt Beteiligung,
- das Datum der Prüfung
- die Prüfungsdauer²⁴ in Tagen und
- die Anzahl der eingesetzten Prüfer.

Die Abteilung 2 nahm im Überprüfungszeitraum 214 Vor Ort-Prüfungen der Gemeinden samt Beteiligungen vor:

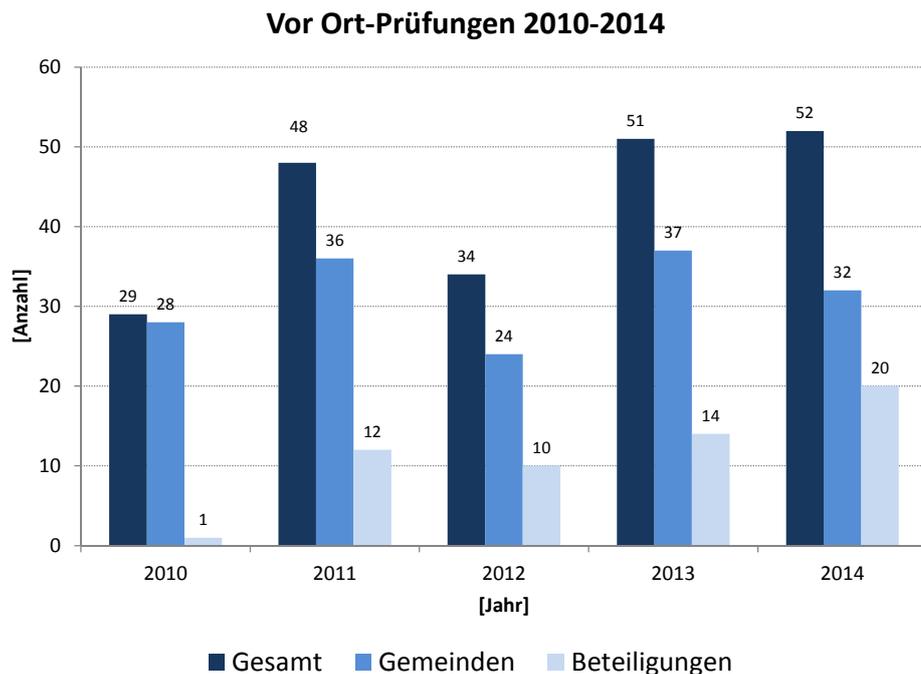


Abb. 1: Vor Ort-Prüfungen 2010-2014
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

Die Abteilung 2 wendete für die Vor Ort-Prüfungen 582 Arbeitstage (AT) auf:

Prüfobjekt	Vor Ort-Püfungen	Prüfungsdauer	Durchschnitt
		[AT]	[AT]
Gemeinde	157	406	2,59
Beteiligung	57	176	3,11
Summe	214	582	2,72

Tab. 1: Prüfungsdauer in AT nach Prüfobjekten
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

²⁴ Vor Ort-Anwesenheit; ohne Vor- und Nachbereitungszeiten für Prüfungsplanung und Berichtsverfassung.

Die Verteilung der 582 AT auf die Jahre 2010 bis 2014 zeigte folgendes Bild:

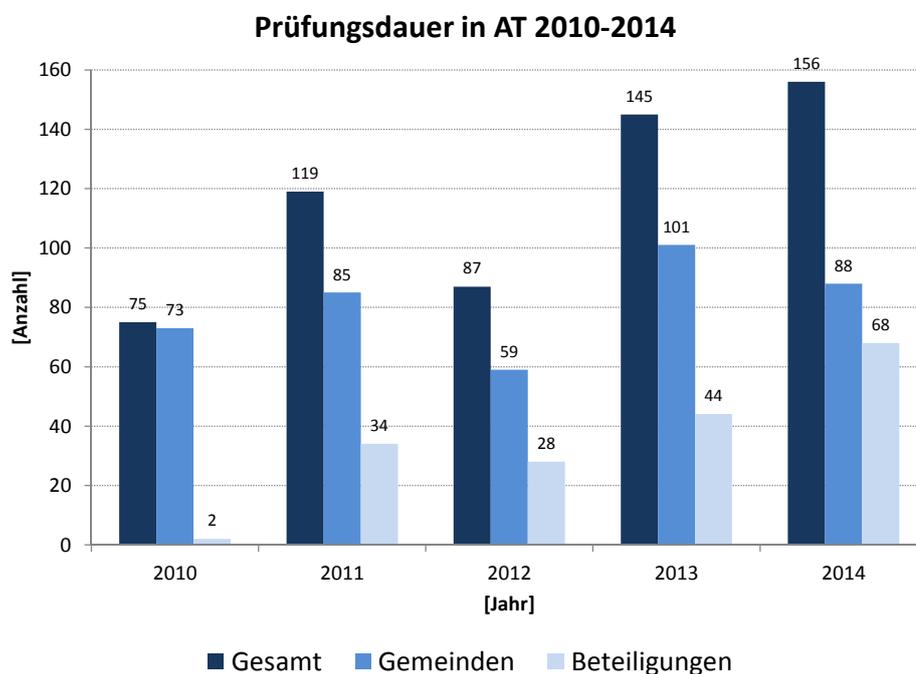


Abb. 2: Prüfungsdauer in Arbeitstagen 2010-2014
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

Der durchschnittliche Prüfereinsatz für die Vor Ort-Prüfungen zeigte folgende Entwicklung (vgl. Anlage 4):

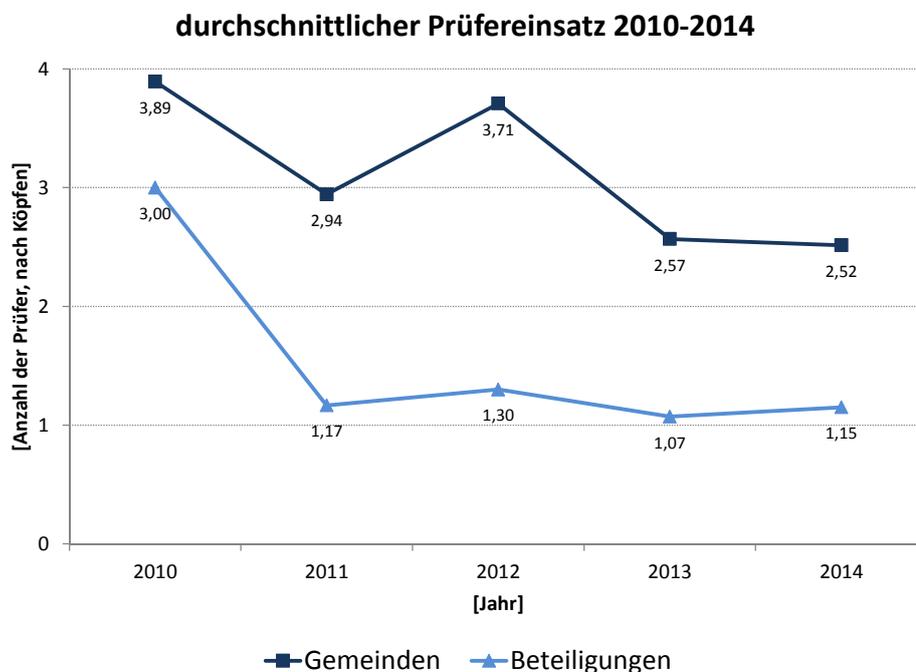


Abb. 3: Durchschnittlicher Prüfereinsatz 2010-2014
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

Die Prüfungen führten jeweils mindestens zwei Prüfer der Abteilung 2 durch.

Der Arbeitsaufwand in PT war das Ergebnis der Multiplikation der Prüfungsdauer in AT mit der Anzahl der tatsächlich eingesetzten Prüfer. Der Arbeitsaufwand für die zwischen 2010 und 2014 durchgeführten Vor Ort-Prüfungen betrug demnach 1.498 PT:

Prüfobjekt	Vor Ort-Prüfungen	Prüfungsdauer	Durchschnitt
		[PT]	[PT]
Gemeinde	157	1.270	8,09
Beteiligung	57	228	4,00
Summe	214	1.498	7,00

Tab. 2: Prüfungsdauer in PT nach Prüfobjekten
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

Der Arbeitsaufwand von 2010 bis 2014 zeigte folgende Entwicklung:

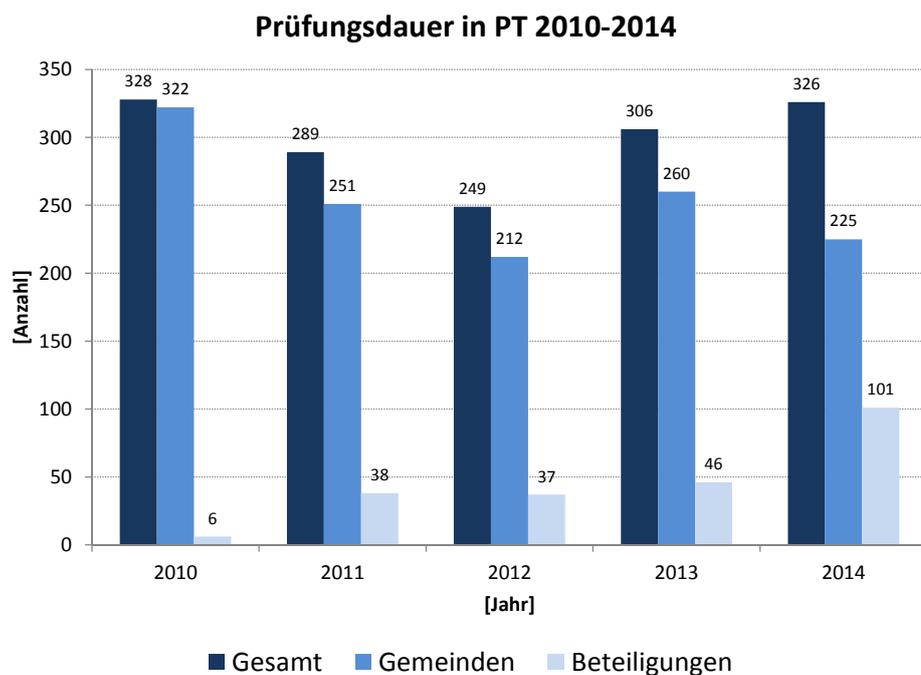


Abb. 4: Prüfungsdauer in Prüfertagen 2010-2014
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

(3) Der BLRH analysierte die Entwicklung der Prüfungsanzahl sowie Prüfungsdauer in AT und PT. Diese Analyse berücksichtigte den Zeitraum 2010 bis 2014 sowie die Jahre 2013 und 2014²⁵:

Parameter	2010	2014	2010-2014	
			[...]	[%]
Anzahl der Prüfungen	29	52	+ 23	+ 79,31
Prüfungsdauer [AT]	75	156	+ 81	+ 108,00
Prüfungsdauer [PT]	328	326	- 2	- 0,61

Basisjahr 2010 = 100%

Tab. 3: Entwicklung Anzahl der Prüfungen und Prüfungsdauer in AT und PT 2010-2014
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

Parameter	2013	2014	2013-2014	
			[...]	[%]
Anzahl der Prüfungen	51	52	+ 1	+ 1,96
Prüfungsdauer [AT]	145	156	+ 11	+ 7,59
Prüfungsdauer [PT]	306	326	+ 20	+ 6,54

Basisjahr 2013 = 100%

Tab. 4: Entwicklung Anzahl der Prüfungen und Prüfungsdauer in AT und PT 2013-2014
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

- 1.10.2 Der BLRH vermerkte für den Zeitraum 2010 bis 2014 eine inhomogene Entwicklung hinsichtlich Prüfungsanzahl, Prüfungsaufwand und Prüfer-einsatz. Für die Jahre 2013 und 2014 erkannte er durchgängige Zuwachsraten in Bezug auf Prüfungsanzahl und Prüfungsdauer. Der Prüfer-einsatz blieb in diesen Jahren nahezu konstant. Der BLRH führte diese Entwicklung insbesondere auf die Umsetzung des Fünfjahres-plans 2013 bis 2017 zurück.²⁶

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

1.11 Personalan- gelegenheiten

- 1.11.1 (1) Der BLRH stellte im Vorbericht fest, dass die Abteilung 2 im Rahmen der Gemeindeprüfungen auch Personalangelegenheiten prüfte. Diese fielen allerdings in den Tätigkeitsbereich der Abteilung 1. Die Prüfung durch die Abteilung 2 resultierte u.a. aus unklaren Formulierungen.

Der BLRH empfahl den Abteilungen 1 und 2, eine Vereinbarung bezüglich der Prüfung der Personalangelegenheiten der Gemeinden zu treffen. Darin war insb. der Prüfumfang sowie der Prüfgegenstand zu klären. Darüber hinaus wies er darauf hin, den Bediensteten der Abteilung 2 das für die Prüfung notwendige Wissen zu vermitteln.²⁷ (siehe Vorbericht III. Teil 2.16.2)

²⁵ Ab 2013 erfolgte die Umsetzung des Fünfjahresplans 2013 bis 2017.

²⁶ Vgl. Abschnitt 1.9.

²⁷ Vgl. Abschnitt 1.5.

(2) Betreffend die Prüfung der Personalangelegenheiten in den Gemeinden legte die Abteilung 2 u.a. einen Aktenvermerk vom August 2011 und eine schriftliche Vereinbarung mit der Abteilung 1-Personal aus Juni 2014 vor.

Die Vereinbarung regelte die Vorgehensweise im Rahmen der Prüfung von Personalangelegenheiten der Gemeinden. Es war u.a. festgelegt, dass die Gemeindeprüfer als Organe der Abteilung 1 handelten und welche Prüfungsschwerpunkte zu setzen waren.

(3) Die Abteilung 1 stellte der Abteilung 2 den Leitfaden „Dienst- und Besoldungsrecht der Gemeindebediensteten“ zur Verfügung. Dieser war nicht datiert, protokolliert und unterfertigt.

Im August 2014 fand eine Schulungsveranstaltung der Abteilung 1 für die Mitarbeiter der Abteilung 2 statt.

(4) Die Zuständigkeiten für die Personalangelegenheiten der Gemeinden waren bis Ende 2014 gem. Bgld. Gemeindebedienstetengesetz 1971²⁸ auf die LReg und Bezirkshauptmannschaften aufgeteilt.²⁹

Diese geteilte Zuständigkeit endete mit in Kraft treten des Bgld. Gemeindebedienstetengesetz 2014³⁰ per 01.01.2015.³¹

- 1.11.2 Der BLRH stellte fest, dass über die Zuständigkeit der Prüfung der Personalangelegenheiten der Gemeinden schriftliche Festlegungen bestanden. Er anerkannte die Erstellung des Leitfadens „Dienst- und Besoldungsrecht der Gemeindebediensteten“. Dieser war jedoch nicht datiert, protokolliert und unterfertigt.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als umgesetzt. Dessen ungeachtet empfahl er Prüfungsleitfäden nachvollziehbar zu datieren, zu protokollieren und zu unterfertigen.

1.12 Derivatивgeschäfte der Gemeinden

- 1.12.1 (1) Vor dem Hintergrund von Finanzgeschäften der Gemeinden in einer erhöhten Risikosphäre empfahl der BLRH im Vorbericht, § 87 Abs. 2 Bgld. GemO neu zu fassen. Dabei war bereits im Wortlaut der Bestimmung deutlich zu machen, welche Arten von spekulativen Finanzgeschäften der Genehmigungsvorbehalt umfasst. (*siehe Vorbericht III. Teil 3.9.2*)

(2) Im überprüften Zeitraum schuf das Land Burgenland keine spezifischen Regelungen für den Einsatz von Finanzinstrumenten durch die Gemeinden. Im Zeitraum 01.01.2010 bis 31.12.2014 war daher die Rechtslage³² vom Jänner 2009 maßgeblich.

²⁸ Gesetz vom 20. Dezember 1971 über das Dienstrecht der Beamtinnen, Beamten und Vertragsbediensteten der Gemeinden (LGBl. Nr. 13/1972 idgF.)

²⁹ Gemäß § 26 Bgld. GemeindebedienstetenG 1971 war die LReg (Abteilung 1) Aufsichtsbehörde über die Gemeindebeamten. Für die Vertragsbediensteten der Gemeinden waren die Bezirkshauptmannschaften die Aufsichtsbehörde gemäß § 86 Bgld. GemO.

³⁰ Gesetz vom 23. Oktober 2014 über das Dienst- und Besoldungsrecht der Gemeindebediensteten des Burgenlandes (LGBl. Nr. 42/2014 idgF.).

³¹ Gemäß § 137 Bgld. GemeindebedienstetenG 2014 lag die Aufsicht über alle Gemeindebediensteten ausschließlich bei der LReg (Abteilung 1).

³² § 87 GemO sowie die Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 22. Dezember 2008, mit der Richtlinien über den Einsatz von Finanzinstrumenten der Gemeinden erlassen werden (LGBl. Nr. 6/2009).

- 1.12.2 Der BLRH bemängelte, dass das Land Burgenland keine spezifische Weiterentwicklung der Regelungen für den Einsatz von Finanzinstrumenten durch die Gemeinden vornahm.

Der BLRH betrachtete seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

- 1.12.3 Das Land Burgenland teilte hierzu mit:
„Mit einer umfassenden Novelle der Bgld. GemO wurde bereits im Rahmen einer Start-Up Sitzung am 16.07.2013 begonnen, Es wurde von einer Arbeitsgruppe bereits eine Punktation erarbeitet, die unter anderem die Aufnahme der derivativen Finanzinstrumente (gemäß § 4 der Verordnung mit der Richtlinien über den Einsatz von Finanzinstrumenten der Gemeinden erlassen werden) als Genehmigungsvorbehalt in § 87 Abs. 2 Bgld. GemO vorsieht.

Aufgrund der am 31.05.2015 stattfindenden Landtagswahlen ist noch keine Beschlussfassung der umfassenden Novelle der Bgld. GemO, welche einen Genehmigungsvorbehalt für den Abschluss von Derivatgeschäften vorsieht, erfolgt. Unverzüglich nach der Konstituierung des Landtages sollen weitere Gespräche betreffend die Novellierung der Bgld. GemO 2003 geführt werden.“

2. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend hob der BLRH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Der BLRH empfahl in Bezug auf Schaffung einer Revisoren-/Prüferlaufbahn, die Prüferstellen hinsichtlich der dienst- und besoldungsrechtlichen Einstufung zu evaluieren und anzupassen. *(siehe III. Teil 1.6.2)*

(2) Der BLRH empfahl Vorlagen, Checklisten, Handbücher, Leitfäden und Prüfpläne nachvollziehbar zu dokumentieren. *(siehe III. Teil 1.7.2, 1.9.2 und 1.11.2)*

(3) Der BLRH empfahl, bei künftigen Aktualisierungen der Prüfungsrichtlinien und -standards sowie des Prüfungsablaufs international anerkannte Richtlinien und Best Practice-Modelle zu berücksichtigen. *(siehe III. Teil 1.7.2)*

IV. Teil

Anlage 1

Aufbauorganisation der Abteilung 2 per **04.03.2003**

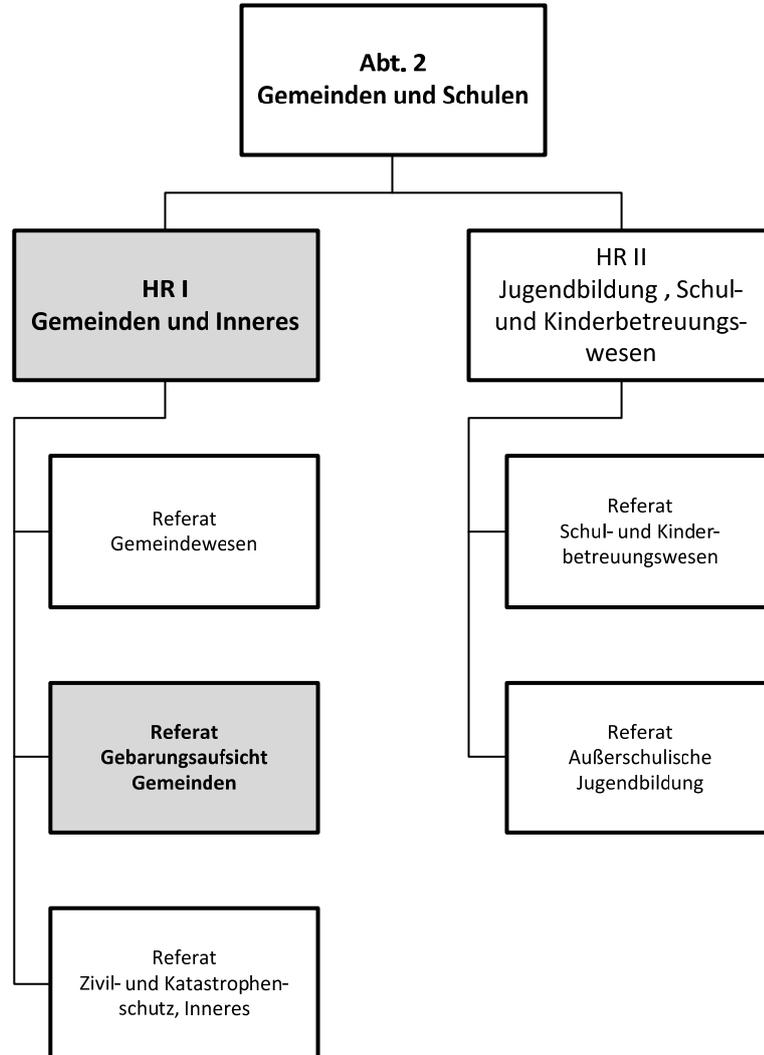


Abb. 5: Aufbauorganisation der Abteilung 2 per 04.03.2003
Quelle: Vorbericht, Darstellung: BLRH

Aufbauorganisation der Abteilung 2 per 15.12.2010

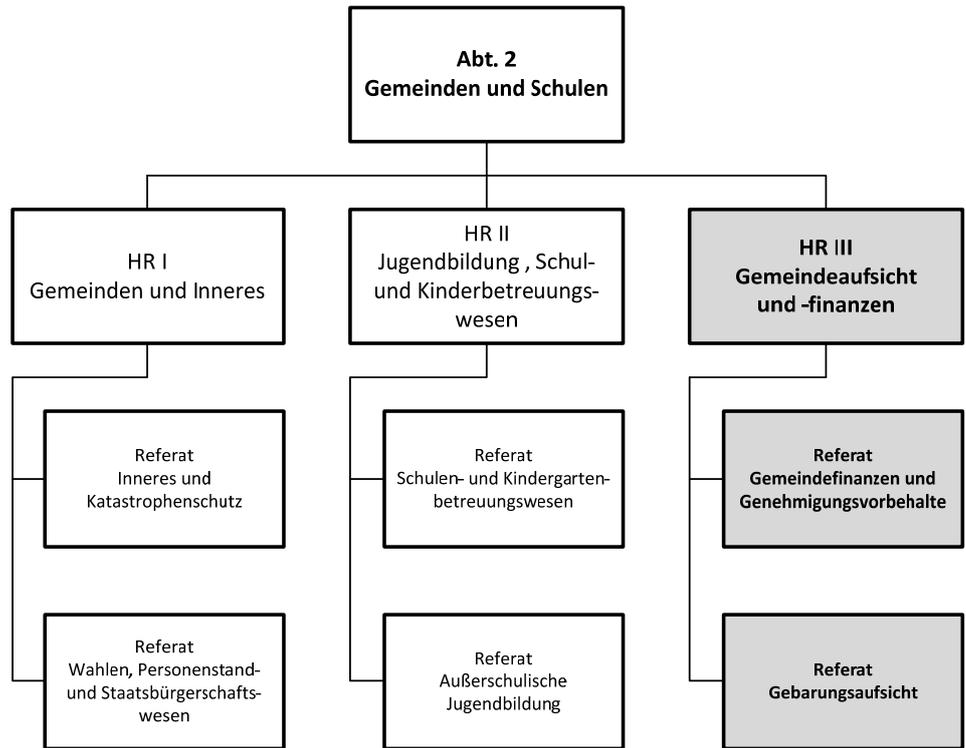


Abb. 6: Aufbauorganisation der Abteilung 2 per 15.12.2010
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

Anlage 2

Personelle Zu- und Abgänge im HR Gemeindeaufsicht und -finanzen (01.01.2010 – 31.12.2014)

Organisations-
verfügung LAD
(15.12.2010)

Nr.	Funktion	2010				2011				2012				2013				2014			
		Q1	Q2	Q3	Q4																
1	HRL	█																			
2	HRL									█											
3	MA	█																			
4	MA																	█			
5	RL (Ref A)					█															
6	MA (Ref A)									█											
7	MA (Ref A)					█															
8	RL (Ref B)	█																			
9	RL (Ref B)					█															
10	RL (Ref B)													█							
11	RL (Ref B)																	█			
12	MA (Ref B)	█																			
13	MA (Ref B)	█																			
14	MA (Ref B)									█											
15	MA (Ref B)	█																			
16	MA (Ref B)	█																			
17	MA (Ref B)	█																			
18	MA	█																			
19	MA	█																			
20	MA					█															
21	MA									█											

Legende:

- HRL Hauptreferatsleiter
- RL Referatsleiter
- MA Mitarbeiter
- Ref A Referat „Gemeindefinanzen und Genehmigungsvorbehalte“
- Ref B Referat „Gebirgsaufsicht“

Abb. 7: Personelle Zu-/Abgänge im HR Gemeindeaufsicht und -finanzen (2010-2014)
Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

Nr.	Funktion	Referat	VBÄ	davon Gemeindeprüfung	
				[%]	[VBÄ]
1	HRL		1,00	25	0,25
2	MA		1,00	---	---
3	RL	A	1,00	5	0,05
4	MA	A	1,00	10	0,10
5	MA	A	1,00	2	0,02
6	RL	B	1,00	50	0,50
7	MA	B	1,00	50	0,50
8	MA	B	1,00	97	0,97
9	MA	B	1,00	50	0,50
10	MA	B	1,00	50	0,50
11	MA	B	0,63	50	0,31
12	MA	B	1,00	50	0,50
Summe			11,63		4,20

- HRL Hauptreferatsleiter
- RL Referatsleiter
- MA Mitarbeiter
- A Referat "Gemeindefinanzen und -vorbehalte"
- B Referat "Gebarungsaufsicht"

Tab. 5: Personalstruktur des HR Gemeindeaufsicht und -finanzen
 Quelle: Land Burgenland, Darstellung: BLRH

Anlage 4

Verteilung der Prüferzahl von 2010 bis 2014

Jahr	Prüfungsobjekt	Anzahl der Prüfer (Range)		
		min.	max.	Ø
2010	Gemeinde	2	8	3,89
	Beteiligung	-	3	3,00
2011	Gemeinde	2	6	2,94
	Beteiligung	1	2	1,67
2012	Gemeinde	2	7	3,71
	Beteiligung	1	2	1,30
2013	Gemeinde	1	5	2,57
	Beteiligung	1	2	1,07
2014	Gemeinde	2	4	2,52
	Beteiligung	1	3	1,15

Tab. 6: Verteilung der Prüferzahl von 2010-2014
 Quelle: Land Burgenland; Darstellung: BLRH

V. Stellungnahme

Anlage 5

Stellungnahme des Landes Burgenland vom 22.05.2015

„Die Burgenländische Landesregierung gibt zum Prüfungsergebnis des Burgenländischen Landes-Rechnungshofes betreffend „FollowUp-Prüfung der Abteilung 2 – Gemeinden und Schulen im Bereich des Referates Gebarungsaufsicht Gemeinden aus Juni 2010“ folgende Äußerung ab:

I. Ziel der Prüfung

In vorliegendem Follow Up-Prüfungsergebnis überprüfte der Burgenländische Landes-Rechnungshof (LRH) die Umsetzung seiner Empfehlungen welche er im Jahr 2010 bei der Überprüfung der Abteilung 2 – Gemeinden und Schulen im Bereich des Referates Gebarungsaufsicht tätigte.

Umgesetzte bzw. in Umsetzung befindliche Empfehlungen konnten mit rd. 78 Prozent beziffert werden.

II. Zu den Empfehlungen

(1) Ad 1.5 Vermeidung von Einschränkungen im Prüfbetrieb

Mit Beschluss der Landesregierung vom 23.1.1963, ZI: LAD/II-183-1963, wurde den Bürgermeistern eine Freistellung im Ausmaß von einen Tag pro Woche gewährt. Im Jahr 1995 wurde es ermöglicht, diese Freistellung stundenweise zu konsumieren und zwar 399,5 Stunden pro Jahr (siehe Beilage 1 und 2³³).

Die Rechte und Pflichten der Personalvertreter sind im Landes-Personalvertretungsgesetz geregelt. Zu den Rechten von Personalvertretern gehört gemäß § 24 Landes-Personalvertretungsgesetz u.a., dass sie in der Ausübung ihrer Tätigkeit nicht beschränkt werden dürfen. Auf den Dienstbetrieb ist sehr wohl Rücksicht zu nehmen. Weiters ist den Personalvertretern und Mitgliedern der Wahlausschüsse unter Fortzahlung ihrer Dienstbezüge die zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten notwendige freie Zeit zu gewähren. Diese Regelungen sind mit dem Bundes-Personalvertretungsgesetz ident.

Angemerkt wird, dass 3 VZÄ auf Antrag des Landespersonalausschusses gänzlich freigestellt werden können.

³³ Die genannten Beilagen waren die Erlässe zu den Beschlüssen der Bgld. LReg aus den Jahren 1963 und 1995. Diese lagen der Stellungnahme bei.

Der Beschluss über die Freistellung der Bürgermeister sowie das Personalvertretungsgesetz gelten für alle Bediensteten, die eine derartige Funktion ausüben. Eine Einschränkung nur im Prüfungsbereich ist aus ho. Sicht schon aus gleichheitsrechtlichen Gründen nicht möglich. Auch wird aus ho. Sicht nicht vertretbar sein, einen Bediensteten der Bürgermeister ist, die Möglichkeit einer Prüftätigkeit zu verwehren, wenn er diesen anstrebt und die entsprechende Ausbildung hat.

Zur Vermeidung der angeführten Einschränkung des Prüfbetriebes werden, im Einvernehmen von Abteilung 2 und 1, Freistellungen auf ein vertretbares Personalhöchstausmaß zu reduzieren sein.

(2) Ad TZ 1.6 – Ausbildungs- und Schulungskonzept

Mit der laufenden Evaluierung und Ergänzung des vorliegenden Schulungskonzeptes des Referates Gebarungsaufsicht sowie die Erarbeitung eines Vorschlages zur Definition einer Revisoren-/Prüferlaufbahn wurde bereits begonnen. Seitens der Abteilung 2 ist beabsichtigt, in die Prüferlaufbahn folgende Komponenten einfließen zu lassen:

- Ausbildungsvoraussetzung für die Aufnahme als Prüfer ist der Abschluss einer höheren berufsbildenden Schule mit dem Schwerpunkt einer kaufmännischen oder betriebswirtschaftlichen Ausbildung (Bundeshandelsakademie) oder eines Studiums der Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften*
- Absolvierung des internen, noch zu erstellen, Ausbildungsplanes, der bestimmte Ausbildungsmodule, wie z.B. Gemeindehaushaltsordnung und Gemeindeabgabenrecht, umfasst.*
- Absolvierung der Dienstprüfung*
- Dreijährige Praxiserfahrung im Bereich des Referates Gebarungsaufsicht.*

(3) Ad TZ 1.7.1 (1) – Richtlinien (Wirtschaftsprüfung)

Die Implementierung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung im Rahmen der Gebarungsprüfung der burgenländischen Gemeinden ist nach Ende des laufenden Prüfzyklus (2010 – 2015) am Ende des Jahres 2015 geplant. Wirtschaftlichkeitsprüfungen sollen sohin bereits ab dem Jahr 2016 (entgegen den Feststellungen im vorläufigen Prüfungsergebnis – Follow Up-Prüfung des Burgenländischen Landesrechnungshofs vom April 2015, S. 16, „ab dem Jahr 2018“) erfolgen. Ab dem Jahr 2016 sollen folgende Prüfungsschwerpunkte gesetzt werden:

- Überprüfung einzelner Projekte der Gemeinden im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit derselben und des Vorliegens eines funktionierenden Controllings*
- Überprüfung von Vergabeentscheidungen von Gemeinden*
- umfassende Analyse der Rechnungsabschlüsse und der mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden mit der bereits angeschafften „[...]“³⁴*
- Evaluierung des Personaleinsatzes der Gemeinden, welcher einen entscheidenden Kostenfaktor darstellt*

³⁴ Bezeichnung der angeschafften Software.

- Kontrolle der Arbeit des Prüfungsausschusses der Gemeinde, um festzustellen, ob der Prüfungsausschuss seinen Schwerpunkt auf die Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit legt oder die Gebarung ausschließlich auf Rechtmäßigkeit überprüft wird.

Angemerkt wird, dass schon in den letzten Jahren im Rahmen der Prüfberichte eine Finanzanalyse auf Basis der Rechnungsabschlussdaten der Gemeinde erstellt wurde.

Die Abteilung 2 weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Prüfung der Wirtschaftlichkeit die Prüfungsdauer für die Vor-Ort-Prüfungen erheblich verlängern wird.

Folglich ist anzumerken, dass zur Einhaltung der Vorgabe, in einer Legislaturperiode alle 171 Gemeinden samt Beteiligungen zu prüfen, zusätzliches Personal benötigt wird.

(4) Ad TZ 1.7.1 (2) Richtlinien

Die letztgültigen und sämtlichen zukünftigen Dokumente wurden bzw. werden durchgängig datiert, mit einer Versionsbezeichnung, Freigabevermerk und einem Hinweis auf den Verfasser versehen. Es handelt sich dabei um:

- die Prüfpläne des Referates
- Zuteilung der Sachbearbeiter zu den einzelnen Gemeinden
- Schulungskonzepte
- Berichtsvorlagen
- Checklisten
- Leitfäden und Handbücher
- Konzepte zur Erstellung der Revisoren-/Prüferlaufbahn
- Niederschriften über das regelmäßig abgehaltene Jour fixe im Referat
- die Nachweise der absolvierten Schulungen sämtlicher Mitarbeiter des Referates.

(5) Ad TZ 1.12 – Derivatengeschäfte der Gemeinden

Mit einer umfassenden Novelle der Bgld. GemO wurde bereits im Rahmen einer Start-Up Sitzung am 16.07.2013 begonnen, Es wurde von einer Arbeitsgruppe bereits eine Punktation erarbeitet, die unter anderem die Aufnahme der derivativen Finanzinstrumente (gemäß § 4 der Verordnung mit der Richtlinien über den Einsatz von Finanzinstrumenten der Gemeinden erlassen werden) als Genehmigungsvorbehalt in § 87 Abs. 2 Bgld. GemO vorsieht.

Aufgrund der am 31.05.2015 stattfindenden Landtagswahlen ist noch keine Beschlussfassung der umfassenden Novelle der Bgld. GemO, welche einen Genehmigungsvorbehalt für den Abschluss von Derivatgeschäften vorsieht, erfolgt. Unverzüglich nach der Konstituierung des Landtages sollen weitere Gespräche betreffend die Novellierung der Bgld. GemO 2003 geführt werden.“

Eisenstadt, im Juli 2015

Der Landes-Rechnungshofdirektor

Mag. Andreas Mihalits, MBA