

Bericht des Rechnungshofes

**Gemeindeverband Gemeindeblatt
des Bezirkes Bregenz**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	6
Abkürzungsverzeichnis _____	7

Wirkungsbereich des Gemeindeverbands
„Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die
Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz“

Gemeindeverband Gemeindeblatt des Bezirkes Bregenz

Kurzfassung _____	10
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	14
Allgemeines _____	15
Aufgaben und Leistungen _____	16
Finanzielle und wirtschaftliche Lage _____	22
Organisation _____	26
Personal _____	30
Haushaltsführung _____	32
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	40

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl der wöchentlichen Abonnenten in der jeweils letzten Kalenderwoche der Jahre 2008 bis 2012 _____ 16

Abbildung 2: Kosten für Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts in den Jahren 2008 bis 2014 sowie angenommene Kostenentwicklung _____ 18

Tabelle 1: Bestehende und geplante Verträge für Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts (Stand: Ende 2013) _____ 20

Tabelle 2: Kennzahlen zur finanziellen und wirtschaftlichen Lage des Verbands in den Jahren 2008 bis 2012 _____ 23

Tabelle 3: Verbandsbeschlüsse, das beschlussfassende Verbandsorgan und das nach der Gründungsvereinbarung zuständige Verbandsorgan ____ 29

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBL. bzw.	Bundesgesetzblatt beziehungsweise
EU EUR exkl.	Europäische Union Euro exklusive
ff.	fortfolgende
Gemeindeblatt	Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz
i.d.g.F. i.H.v.	in der geltenden Fassung in Höhe von
JGS	Justizgesetzsammlung
LGBL. lit.	Landesgesetzblatt litera (Buchstabe)
Nr.	Nummer
rd. RH	rund Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a. USt	unter anderem Umsatzsteuer

Abkürzungen



Verband	Gemeindeverband „Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz“
vgl.	vergleiche
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Gemeindeverbands „Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz“

Gemeindeverband Gemeindeblatt des Bezirkes Bregenz

Der Gemeindeverband Gemeindeblatt des Bezirkes Bregenz erzielte in den Jahren 2008 bis 2012 jeweils Gewinne. Er erreichte im Jahr 2012 eine Eigenkapitalquote von rd. 91,4 %. Aufgrund der ab dem Jahr 2014 geplanten Eigengestaltung der bisher zugekauften Gestaltung des Gemeindeblatts war nach Einschätzung des Verbands mit einer weiteren Kostenreduktion und einer neuerlichen Gewinn-erhöhung zu rechnen.

Bei Zahlungsvorgängen des Verbands wurde das die Sicherheit von Zahlungsabläufen zu gewährleistende Vier-Augen-Prinzip mehrfach durchbrochen. Auch fehlte die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Somit waren wichtige Elemente eines internen Kontrollsystems des Verbands nicht vorhanden.

Der Verband hatte in seiner Bilanz des Jahres 2012 Sparbücher in Höhe von rd. 246.300 EUR und Wertpapiere in Höhe von rd. 441.300 EUR ausgewiesen. Bis November 2013 hatte er weitere Wertpapiere in Höhe von rd. 156.200 EUR erworben. Die Ende 2013 vom Verband bei seinen Kreditinstituten eingeholten Informationen bestätigten ein geringes Veranlagungsrisiko dieser Wertpapiere. Den Veranlagungen des Verbands lagen jedoch keine durch Verbands-gremien beschlossene Richtlinien oder Vorgaben zur Veranlagungsstrategie zugrunde. Performanceanalysen über die aus den Anlagegeschäften erzielten Erträge und über allfällige alternative Anlagemöglichkeiten erstellte die Geschäftsführung nicht.

Der Verband schloss Verträge oder Vertragsverlängerungen über Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts ohne eingehende Prüfung einer allfälligen Ausschreibungspflicht ab und ignorierte entsprechende Empfehlungen der Gemeindeaufsicht. Er verzichtete somit auf eine günstigere Leistungserbringung aufgrund eines Vergabeverfahrens.

KURZFASSUNG

Prüfungsablauf und –gegenstand

Ziel der Gebarungüberprüfung des Gemeindeverbands „Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz“ war insbesondere die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung des Verbands, seiner finanziellen und wirtschaftlichen Lage sowie seiner Organisation und Haushaltsführung. (TZ 1)

Die Auswahl des Prüfungsgegenstands erfolgte aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Allgemeines

Die Zusammenarbeit der derzeit 39 Verbandsgemeinden als Gemeindeverband bestand seit dem Jahr 1989. Davor hatte eine Gemeindegemeinschaft in Form einer Verwaltungsgemeinschaft bestanden. (TZ 2)

Aufgaben und Leistungen

Die Abonnentenzahlen des Gemeindeblatts entwickelten sich im Zeitraum 2008 bis 2012 positiv von 11.245 auf 11.372 wöchentliche Abonnenten. Der hohe Bezieheranteil von mehr als einem Sechstel der Privathaushalte des Bezirkes Bregenz war auf die Zusammenarbeit der 39 Gemeinden des Bezirkes Bregenz bei Herausgabe eines gemeinsamen Gemeindeblatts für den Bezirk Bregenz zurückzuführen. (TZ 3)

Entscheidungen für die Eigengestaltung des Gemeindeteils sowie des Inseratenteils traf der Verband auf Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen. Diese waren nachvollziehbar und beinhalteten alle wesentlichen Kostenfaktoren. Die Pläne zur Eigengestaltung des Inseratenteils waren aufgrund des innewohnenden Sparpotenzials zweckmäßig. (TZ 4)

Die Verträge oder Vertragsverlängerungen über Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts schloss der Verband entgegen den Bestimmungen des Vergaberechts ab und ignorierte entsprechende Empfehlungen der Gemeindeaufsicht. Er verzichtete somit auf eine günstigere Leistungserbringung aufgrund eines Vergabeverfahrens. (TZ 5)

Der Verband vereinbarte Verlängerungen eines Verlagsvertrags weitgehend mündlich und akzeptierte Preiserhöhungen trotz Fehlens einer gültigen schriftlichen Preisanpassungsklausel sogar rückwirkend. Weiters hielt er das in einem Vertriebsvertrag für Änderungen festgehaltene Schriftlichkeitserfordernis nicht ein oder dokumentierte schriftliche Änderungen des Vertrags nicht. (TZ 6)

Finanzielle und wirtschaftliche Lage

Die finanzielle Lage des Verbands war aufgrund der in den Jahren 2008 bis 2012 durchgängig erzielten Gewinne und der daraus resultierenden hohen Finanzreserven von rd. 77,9 % des Gesamtvermögens im Jahr 2012 stabil. Er erreichte im Jahr 2012 eine Eigenkapitalquote von rd. 91,4 %. (TZ 7)

In seiner Bilanz des Jahres 2012 hatte der Verband Sparbücher in Höhe von rd. 246.300 EUR und Wertpapiere in Höhe von rd. 441.300 EUR ausgewiesen. Bis November 2013 hatte der Verband noch weitere Wertpapiere in Höhe von rd. 156.200 EUR erworben. Die Ende 2013 vom Verband bei seinen Kreditinstituten eingeholten Informationen bestätigten ein geringes Veranlagungsrisiko dieser Wertpapiere. Der Verband verfügte über keine von den Verbandsgruppen beschlossenen strategischen Vorgaben zu seinen Finanzanlagen und nur über unzureichende Informationen über die Wert- und Ertragsentwicklung sowie das Veranlagungsrisiko seiner Wertpapiere. (TZ 8)

Organisation

Die Verbandsversammlung beschloss die Rechnungsabschlüsse 2007 bis 2012 verspätet. Eine zeitnahe Information der Verbandsmitglieder über die finanzielle Lage des Verbands war somit nicht gewährleistet. (TZ 9)

Nach dem Vorarlberger Gemeinderecht war zur Überwachung der gesamten Gebarung des Verbands ein Prüfungsausschuss mit mindestens fünf Mitgliedern sowie eine erforderliche Anzahl an Ersatzmitgliedern zu wählen. Die Verbandsversammlung wählte jedoch zwei Rechnungsprüfer statt eines Prüfungsausschusses. Die Rechnungsprüfer nahmen weder die gesetzlich vorgesehene Anzahl an Überprüfungen vor noch deckten sie das gesetzliche Prüfspektrum ab. (TZ 10)

Der Verband fasste über wesentliche Angelegenheiten keine Beschlüsse bzw. wurden diese von unzuständigen Organen erlassen. Weiters war die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Verbandsorganen nicht zweckmäßig. (TZ 11)

Personal

Schriftliche Dienstverträge lagen nur für eine Vollzeitbedienstete und einen geringfügig Bediensteten vor, obwohl dies für alle Bediensteten des Verbands ein gesetzliches Erfordernis war. Diese Dienstverträge wiesen zahlreiche gesetzlich vorgesehene Vertragsinhalte nicht auf. (TZ 12)

Weiters beschäftigte der Verband eine freie Dienstnehmerin. Obwohl er jedenfalls einen Dienstzettel auszuhändigen hatte, bestand über ihre Tätigkeit lediglich eine mündliche Vereinbarung. (TZ 12)

Der Verband führte keine Leistungs- und Dienstbeurteilungen durch. Eine Bedienstete erhielt eine Leistungsprämie, die jedoch eine zuvor durchgeführte Leistungsbeurteilung voraussetzte. (TZ 13)

Haushaltsführung

Die vom Verband zu befolgenden Buchhaltungs- und Bilanzierungsvorschriften der Doppik boten ihm Möglichkeiten, einen aussagekräftigen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage zu schaffen. Die Herleitung der kameralen Rechnungsabschlüsse aus den doppischen Jahresabschlüssen führte jedoch zu Fehlern und Mängeln in den Rechnungsabschlüssen. (TZ 14)

Der Verband kam seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung von Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen erst für die Jahre ab 2008 (Rechnungsabschlüsse) bzw. 2009 (Voranschläge) nach. (TZ 14)

Die dem RH vorgelegenen Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Jahre 2008 bis 2013 widersprachen in inhaltlicher und formaler Hinsicht den entsprechenden Bestimmungen der VRV bzw. den Vorgaben des Landes Vorarlberg zur Rechnungsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände oder wiesen rechnerische Fehler auf. (TZ 15)

Der Verband sah die Erstellung des Voranschlags lediglich als Formerfordernis und verwendete diesen nicht, wie gesetzlich vorgegeben, als verbindliche Grundlage der Vollziehung der Haushaltsgebarung. (TZ 16)

Bei sämtlichen Abweichungen von den Voranschlägen aufgrund höherer bzw. nicht veranschlagter Ausgaben ließ er die im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen und Beschlüsse (Vorstands- bzw. Versammlungsbeschlüsse, Nachtragsvoranschlag) außer Acht. (TZ 16)

Im Sinne eines einfacheren und rascheren Gebarungsvollzugs für Voranschlagsüberschreitungen konnte der Verbandsvorstand den Verbandsobmann zu geringfügigen Überschreitungen der Voranschlagsätze ermächtigen. Ein entsprechender Beschluss lag nicht vor. (TZ 17)

Ebenso waren bei Überschreitungen von Voranschlagsansätzen innerhalb von Deckungsklassen keine Vorstandsbeschlüsse erforderlich. Der Verband legte jedoch keine Deckungsklassen fest. (TZ 17)

Die Versammlung fasste keinen Beschluss, ab welchem Ausmaß Abweichungen im Rechnungsabschluss zu den veranschlagten Beträgen zu begründen sind. (TZ 18)

Der Geschäftsführerin war die Leitung der Kassengeschäfte lediglich informell übertragen. (TZ 19)

Bei Zahlungsvorgängen des Verbands wurde das die Sicherheit von Zahlungsabläufen zu gewährleistende Vier-Augen-Prinzip mehrfach durchbrochen (fehlende Anordnungen von Zahlungen, Zeichnungsbefugnis von Anordnungsberechtigten sowie Eingabe von TAN-Codes durch eine Person). Ebenso fehlte die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Somit waren wichtige Elemente eines internen Kontrollsystems des Verbands nicht vorhanden. (TZ 20)

Kenndaten zum Gemeindeverband „Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz“

Rechtsgrundlagen	Vorarlberger Gemeindegesetz, LGBL. Nr. 40/1985 i.d.g.F. Gemeindeangestelltengesetz 2005, LGBL. Nr. 19/2005 i.d.g.F. Gemeindebedienstetengesetz 1988, LGBL. Nr. 49/1988 i.d.g.F. Gemeindeverbandsverordnung, LGBL. Nr. 47/1986, 71/1988 i.d.g.F. Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997, BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.					
Mitglieder	39 Gemeinden des Bezirkes Bregenz: Alberschwende, Andelsbuch, Au, Bezau, Bildstein, Bizau, Bregenz, Buch, Damüls, Doren, Egg, Eichenberg, Fußsach, Gaißau, Hard, Hittisau, Höchst, Hörbranz, Hohenweiler, Kennelbach, Krumbach, Langen, Langenegg, Lauterach, Lingenau, Lochau, Mellau, Möggers, Reuthe, Riefensberg, Schnepfau, Schoppernau, Schröcken, Schwarzach, Schwarzenberg, Sibratsgfall, Sulzberg, Warth, Wolfurt					
Verbandszweck	Herausgabe des Gemeindeblatts für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz					
Gebarung	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in 1.000 EUR					in %
Umsatzerlöse	788,8	765,4	826,5	828,2	836,3	6,0
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	81,0	49,4	50,7	25,4	90,4	11,6
Jahresgewinn	60,8	37,0	38,0	19,0	67,8	11,5
Summe Aktiva/Passiva	774,5	794,8	852,6	847,7	944,5	21,9
	Vollbeschäftigungsäquivalente					
Personal	1,66	1,66	1,66	1,66	2,31	39,2

Quellen: Gemeindeverband Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz; Darstellung RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis November 2013 den Gemeindeverband¹ „Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirkes Bregenz“ (Verband).

Die Auswahl des Prüfungsgegenstands erfolgte aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft

¹ Gemeindeverbände waren ausschließlich aus Gemeinden bestehende Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie erfüllten einzelne Aufgaben anstelle der beteiligten Gemeinden in eigener Verantwortung.



würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Ziel der Gebarungüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung des Verbands, seiner finanziellen und wirtschaftlichen Lage sowie seiner Organisation und Haushaltsführung.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Kalenderjahre 2008 bis 2013.

(2) Der Verband nahm zu dem im Jänner 2014 übermittelten Prüfungsergebnis im März 2014 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Allgemeines

- 2 Das Gemeindeblatt für die Landeshauptstadt Bregenz sowie die Marktgemeinden und Gemeinden des Bezirks Bregenz (Gemeindeblatt) erschien seit dem Jahr 1888. Abgesehen von den Jahren 1940 bis 1945 wurde es ohne Unterbrechung herausgegeben.

Die Zusammenarbeit der derzeit 39 Verbandsgemeinden² als Gemeindeverband bestand seit dem Jahr 1989. Davor hatte eine Gemeindekooperation in Form einer Verwaltungsgemeinschaft bestanden.³

Regelungen über die Organisation des Verbands sowie die Kompetenzen seiner Organe (vgl. TZ 9, 11) fanden sich im Vorarlberger Gemeindegesetz⁴, in der Gemeindeverbandsverordnung sowie in der Vereinbarung über die Gründung des Verbands (Gründungsvereinbarung).

² Diese waren Alberschwende, Andelsbuch, Au, Bezau, Bildstein, Bizau, Bregenz, Buch, Damüls, Doren, Egg, Eichenberg, Fußach, Gaißau, Hard, Hittisau, Höchst, Hörbranz, Hohenweiler, Kennelbach, Krumbach, Langen, Langenegg, Lauterach, Lingenau, Lochau, Mellau, Möggers, Reuth, Riefensberg, Schnepfau, Schopperrau, Schröcken, Schwarzach, Schwarzenberg, Sibratsgfall, Sulzberg, Warth und Wolfurt. Aufgrund ihrer geografisch exponierten Lage war die Gemeinde Mittelberg als einzige Gemeinde des Bezirks Bregenz nicht Mitglied des Verbands.

³ Eine Verwaltungsgemeinschaft nach der bis zum Jahr 1985 im Land Vorarlberg bestehenden Rechtslage war ein Zusammenschluss von Gemeinden zur gemeinschaftlichen Führung von Geschäften mit eigener Rechtspersönlichkeit in privatrechtlicher Hinsicht. Ihr konnten keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden. Durch das Gesetz über eine Änderung des Gemeindegesetzes (LGBl. Nr. 35/1985) waren bestehende Verwaltungsgemeinschaften als Gemeindeverbände neu zu gründen.

⁴ insbesondere §§ 93 und 96 Vorarlberger Gemeindegesetz

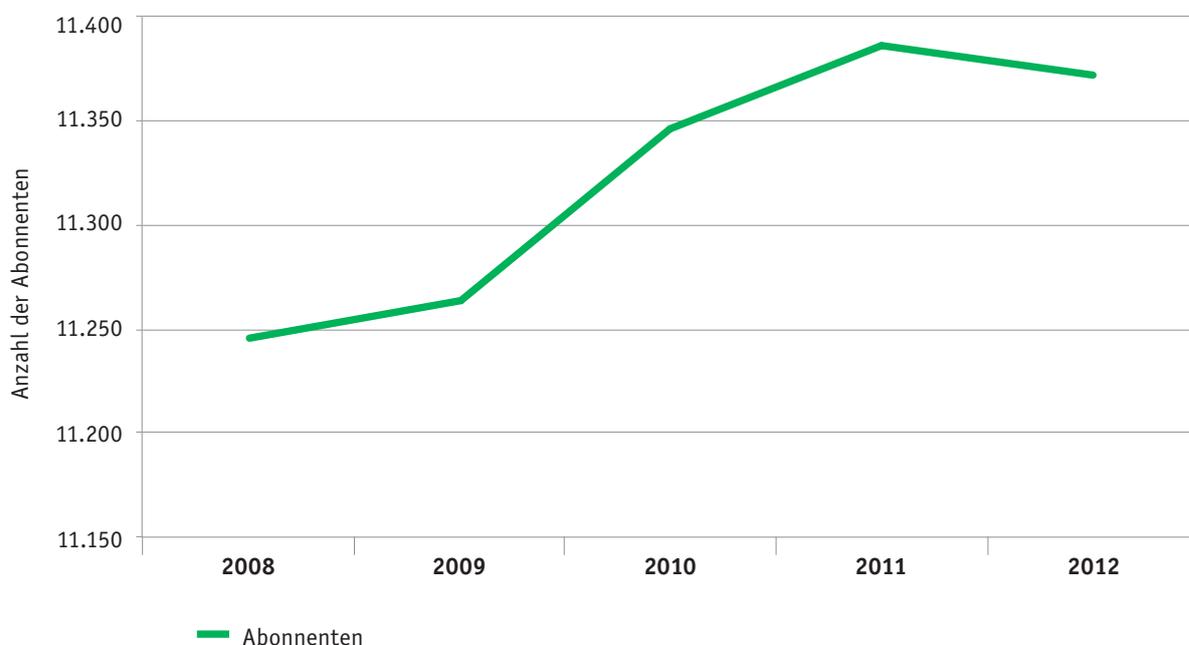
Aufgaben und Leistungen

Aufgaben-
wahrnehmung

3.1 Gemäß der Gründungsvereinbarung hatte der Verband die Aufgabe, das Gemeindeblatt herauszugeben. Dieses erschien wöchentlich jeweils am Freitag.

Nachstehende Abbildung gibt die Anzahl der Abonnenten in der jeweils letzten Kalenderwoche der Jahre 2008 bis 2012 wieder.

Abbildung 1: Anzahl der wöchentlichen Abonnenten in der jeweils letzten Kalenderwoche der Jahre 2008 bis 2012



Quellen: Verband; Darstellung RH

Von Ende 2008 bis Ende 2012 verzeichnete das Gemeindeblatt einen Anstieg von 11.245 auf 11.372 wöchentlichen Abonnenten und damit um 1,1 %. Den Höchststand von 11.386 wöchentlichen Abonnenten erreichte das Gemeindeblatt Ende 2011.

Von den Ende Oktober 2011 im Bezirk Bregenz bestehenden 52.015 Privathaushalten⁵ erhielten 8.971 bzw. 17,2 % das Gemeindeblatt. Hinzu kamen 2.243 an Betriebe versendete Exemplare.

⁵ Statistik Austria, Zensus Vorarlberg (2013) 126

Gestaltung, Druck
und Vertrieb

3.2 Der RH hob die positive Entwicklung der Abonnentenzahlen des Gemeindeblatts im Zeitraum 2008 bis 2012 hervor. Der hohe Bezieheranteil von mehr als einem Sechstel der Privathaushalte des Bezirks Bregenz war nach Ansicht des RH auf die Zusammenarbeit der 39 Gemeinden des Bezirks Bregenz bei Herausgabe eines gemeinsamen Gemeindeblatts für den Bezirk Bregenz zurückzuführen.

4.1 Das aus zwei Teilen bestehende Gemeindeblatt beinhaltete einerseits aktuelle Informationen und Verlautbarungen der Gemeinden des Bezirks Bregenz (Gemeindeteil) und andererseits Inserate (Inseratenteil). Bis Ende 2011 gestaltete ein Verlagsunternehmen sowohl den Gemeindeteil als auch den Inseratenteil und druckte das Gemeindeblatt. Der Vertrieb der Zeitung oblag einer Vertriebsgesellschaft.

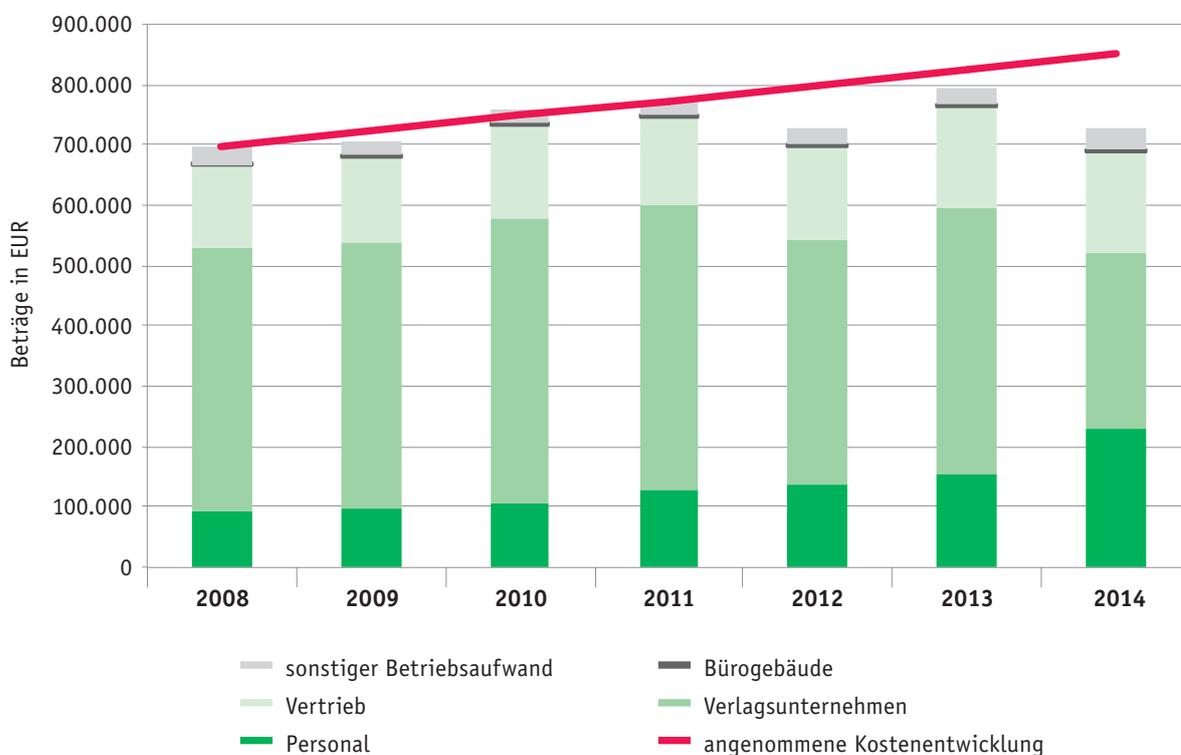
Ab Anfang 2012 erstellten die Mitarbeiter des Gemeindeverbands den Gemeindeteil und übermittelten diesen anschließend dem Verlagsunternehmen zum Druck; den Inseratenteil gestaltete nach wie vor das Verlagsunternehmen. Der Verband plante, ab Anfang 2014 die gesamte Gestaltung der Zeitung selbst zu übernehmen. Der Druck sollte dann von einem Mutterunternehmen der Vertriebsgesellschaft übernommen werden.

Der Verband traf die Entscheidungen für die Eigengestaltung des Gemeindeteils sowie des Inseratenteils auf Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen. Diese verglichen im Wesentlichen die Kosten für den Druck und für Personal der Gestaltung als Fremdleistung und in Eigenproduktion. Die Vergleichswerte der Druckkosten beruhten auf Angeboten von Druckereien. Die Personalkosten orientierten sich am Gehaltsschema für Vorarlberger Gemeindebedienstete.

Nachstehende Grafik zeigt die jährlichen Istkosten für die Jahre 2008 bis 2012 und Plankosten der Jahre 2013 und 2014 für Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts. Weiters stellt die Grafik die vom RH vergleichsweise ermittelte Kostenentwicklung bei Fremdbezug der Zeitungsgestaltung auf Grundlage der durchschnittlichen Kostenentwicklung der Jahre 2008 bis 2011 dar.

Aufgaben und Leistungen

Abbildung 2: Kosten für Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts in den Jahren 2008 bis 2014 sowie angenommene Kostenentwicklung



Quellen: Verband; Darstellung RH

Die jährlichen Kosten für Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts stiegen um 11,0 % von rd. 697.500 EUR (2008) auf rd. 774.300 EUR (2011). Da der Verband ab Anfang 2012 den Gemeineteil selbst gestaltete, sanken die Kosten in diesem Jahr im Vergleich zum Jahr 2011 um 6,1 % auf rd. 727.300 EUR. Nach einem voraussichtlichen Anstieg auf rd. 796.100 EUR im Jahr 2013⁶ sollten die Kosten aufgrund der Eigengestaltung des Inseratenteils im Jahr 2014 auf rd. 726.300 EUR und somit um rd. 69.800 EUR bzw. 8,8 % fallen.

Insgesamt ging der Verband davon aus, dass wegen der geplanten Eigengestaltung des Gemeindeblatts das an das Verlagsunternehmen bezahlte Entgelt von rd. 436.400 EUR (2008) auf rd. 289.900 EUR (2014) bzw. um 33,6 % sinken wird. Durch den aus der Eigengestaltung resultierenden höheren Personalbedarf sollten die Personalkosten im selben Zeitraum von rd. 91.500 EUR auf 231.000 EUR und somit um 152,5 % steigen. Die Kostensteigerungen für den Vertrieb um 22,9 %

⁶ Ausschlaggebend für den Kostenanstieg waren insbesondere Preisanpassungen.



von rd. 137.500 EUR (2008) auf geplante rd. 169.000 EUR (2014) war laut Auskunft des Verbands durch inflationsbedingte Preisanpassungen verursacht. Die Kosten für Büroräume verdoppelten sich aufgrund deren Erweiterung im Jahr 2010 auf rd. 4.200 EUR.⁷ Inflationsbedingt sowie als Folge der Eigengestaltung sollte der sonstige Betriebsaufwand⁸ um 7,7 % von rd. 29.900 EUR im Jahr 2008 auf geplante 32.200 EUR im Jahr 2014 steigen.

Bei Fremdgestaltung des Gemeinde- und Inseratenteils errechnete der RH auf Basis der durchschnittlichen Kostenentwicklung der Jahre 2008 bis 2011 die Kosten für Gestaltung, Druck und Vertrieb für 2014 mit rd. 851.100 EUR. Damit wären die Kosten um rd. 125.100 EUR bzw. um 17,2 % höher als die tatsächlich geplanten 726.000 EUR bei Eigengestaltung.

- 4.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Verbands, mit der Übernahme der Gestaltung des Gemeindeblatts Kosten zu senken. Die zugrunde liegenden Kosten-Nutzen-Analysen waren für den RH nachvollziehbar und beinhalteten alle wesentlichen Kostenfaktoren, da sie auf gesetzlich festgelegten Personalkosten und Angeboten von Druckereien beruhten.

Der RH beurteilte die Pläne zur Eigengestaltung des Inseratenteils aufgrund des innewohnenden Sparpotenzials als zweckmäßig. Er empfahl dem Verband, geplante Schritte zur Eigengestaltung des Inseratenteils zeitnah umzusetzen und laufend zu beobachten.

- 4.3 *Der Verband teilte in seiner Stellungnahme mit, er fertige seit Anfang des Jahres 2014 den Inseratenteil in Eigenproduktion.*

Fremdleistungen

- 5.1 (1) Für Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts schloss der Verband mehrere Verträge mit Verlags- und Vertriebsunternehmen ab. Die nachstehende Aufstellung gibt einen Überblick über derzeit bestehende und geplante Verträge:

⁷ Diese bestanden in der jährlichen Abschreibung der im Verbandseigentum befindlichen Büroräume. Der Verband erwarb im Jahr 2010 gegenüber den dem Verband gehörenden Büroräumen eine nunmehr als Büro genutzte 30 m² große Wohnung samt Abstellplatz um 70.000 EUR.

⁸ Darin enthalten waren Kosten für Büroeinrichtung, Büromaterial, Bürogeräte, Porto, Versicherung, Heizung, Strom, Müllentsorgung und Telekommunikation.

Aufgaben und Leistungen

Tabelle 1: Bestehende und geplante Verträge für Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts (Stand: Ende 2013)

Jahr	Stand der Verträge für Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts
1993	Abschluss eines ab Anfang 1994 auf fünf Jahre befristeten Vertrags mit einem Verlagsunternehmen über Gestaltung, Druck und Vertrieb
1998	Verlängerung des Vertrags bis 31. Dezember 2000
2000	Verlängerung des Vertrags bis 31. Dezember 2003
2002	Abschluss eines unbefristeten Vertrags mit einer Vertriebsgesellschaft. Diese übernahm ab 1. Jänner 2003 den Vertrieb des Gemeindeblatts. Der Vertrag mit dem Verlagsunternehmen wurde geändert und hinsichtlich Gestaltung und Druck unbefristet weitergeführt.
2011	Vertragsänderung mit dem Verlagsunternehmen aufgrund der Eigengestaltung des Gemeindeteils ab Anfang 2012. Die Gestaltung des Inseratenteils verblieb beim Verlagsunternehmen.
2013	Pläne des Verbands, ab 1. Jänner 2014 die gesamte Gestaltung des Gemeindeblatts durch den Verband zu übernehmen und das Gemeindeblatt vom Mutterunternehmen der Vertriebsgesellschaft drucken zu lassen.

Quellen: Verband; Darstellung RH

Dem Vertrag aus dem Jahr 1993 über die Gestaltung, den Druck und den Vertrieb des Gemeindeblatts ging eine Interessentensuche voraus. Die Gemeindeaufsichtsbehörde (Vorarlberger Landesregierung) prüfte zuletzt im März 2003 die Gebarung des Verbands und vertrat dabei die Ansicht, dass die Verlängerungen dieses Vertrags (1998, 2000)⁹ EU-weit auszuschreiben gewesen wären. Die Verbandsorgane diskutierten zwar in den Jahren 1993, 1998, 2003 und 2011 die Vergabe eines Vertrags mit einem Verlagsunternehmen, sahen aber aufgrund der guten Zusammenarbeit mit dem bisherigen Vertragspartner von einer Ausschreibung ab. Auch der im Jahr 2002 vereinbarte Vertriebsvertrag wurde ohne Prüfung einer allfälligen Vergabepflicht direkt vergeben.

Eine Entscheidung über einen ab Anfang 2014 geplanten neuen Vertrag über den Druck des Gemeindeblatts schob der Verband aufgrund der Überprüfung durch den RH vorerst auf.

⁹ Prüfungsgegenstand war die Gebarung des Haushaltsjahres 2001.



(3) Nach dem Bundesvergabegesetz 2006¹⁰ war Ende 2013 eine Direktvergabe zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 100.000 EUR nicht erreichte.¹¹ Darüber war ein formgebundenes Vergabeverfahren durchzuführen. Ab einem Auftragswert von 200.000 EUR war ein Dienstleistungsauftrag EU-weit auszuschreiben.¹² Bei unbefristeten Dienstleistungsaufträgen war zur Berechnung des Auftragswerts das 48-Fache des zu leistenden Monatsentgelts ohne Umsatzsteuer zugrunde zu legen.¹³ Der Verband rechnete für den Druck des Gemeindeblatts für das Jahr 2014 mit einem Preis von 290.000 EUR (exkl. USt).

5.2 Der RH kritisierte, dass der Verband Verträge bzw. Vertragsverlängerungen über Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts entgegen den Bestimmungen des Vergaberechts abschloss und entsprechende Empfehlungen der Gemeindeaufsichtsbehörde ignorierte. Der Verband verzichtete somit auf eine günstigere Leistungserbringung aufgrund eines Vergabeverfahrens. Der RH empfahl dem Verband, vor Vergabe von Fremdleistungen die Vergabevorschriften zu prüfen und gegebenenfalls vorgesehene Vergabeverfahren durchzuführen.

5.3 *Der Verband sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH über die Vergabe von Fremdleistungen umzusetzen. Bis dahin habe er einen vorläufigen Vertrag mit der Druckerei, befristet bis Ende 2014, geschlossen.*

Preis Anpassung und
Verlängerung von
Verträgen

6.1 (1) Der Vertrag aus dem Jahr 1993 über Gestaltung, Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts war ursprünglich auf fünf Jahre befristet. Verlängerungen erfolgten in den Jahren 1998, 2000 und 2002 jeweils mündlich. Ab dem Jahr 2011 wurde der Vertrag schriftlich verlängert.

Der Vertrag des Jahres 1993 beinhaltete eine Preisankpassungsklausel basierend auf Empfehlungen der paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen, die jedoch seit dem Jahr 1995 keine Preisempfehlungen mehr abgab. Der geänderte Vertrag des Jahres 2011 enthielt keine Preisankpassungsklausel mehr. Tatsächlich teilte das Verlagsunternehmen dem Verband anlassbezogen Preissteigerungen mit, die es auf Grundlage der jeweiligen Papiermarktpreise sowie der Personal- und Betriebskosten berechnete. Zum Teil verrechnete es die Preiserhöhung rückwirkend. Für das Jahr 2012 bezahlte der Verband rd. 420.500 EUR an das Verlagsunternehmen.

¹⁰ BGBl. Nr. 17/2006 i.d.g.F.

¹¹ § 41 Bundesvergabegesetz 2006

¹² §§ 12 und 50 Bundesvergabegesetz 2006

¹³ §§ 13 und 16 Bundesvergabegesetz 2006

Aufgaben und Leistungen

(2) Der Ende 2013 bestehende Vertriebsvertrag aus dem Jahr 2002 war auf unbestimmte Dauer abgeschlossen. Er legte einen Preis pro versandtem Exemplar der Gemeindezeitung sowie für Etiketten fest. Vertrags- und somit auch Preisänderungen waren schriftlich zu vereinbaren. In den Jahren 2004, 2006 und 2009 vereinbarten der Verband und das Vertriebsunternehmen mündliche Preiserhöhungen. In den Jahren 2010 und 2012 teilte das Vertriebsunternehmen Preiserhöhungen per Mail mit. Eine schriftliche Antwort des Verbands war nicht dokumentiert. Für das Jahr 2012 bezahlte der Verband rd. 126.300 EUR an das Vertriebsunternehmen und anerkannte damit die erhöhten Tarife.

- 6.2** Der RH kritisierte, dass der Verband Verlängerungen des Verlagsvertrags weitgehend mündlich vereinbarte und Preiserhöhungen trotz Fehlens einer gültigen schriftlichen Preisanpassungsklausel sogar rückwirkend akzeptierte. Des Weiteren bemängelte er, dass der Verband das im Vertriebsvertrag für Änderungen festgehaltene Schriftlichkeitserfordernis nicht einhielt oder schriftliche Änderungen des Vertrags nicht dokumentierte. Auch angesichts des Gebarungsumfangs des Verlags- und des Vertriebsvertrags erachtete es der RH als zweckmäßig, Vertragsänderungen schriftlich zu vereinbaren und zu dokumentieren.

Der RH empfahl dem Verband, Verträge mit wesentlichen Auswirkungen auf die Gebarung des Verbands sowie deren Verlängerung oder Änderungen schriftlich zu vereinbaren. Weiters empfahl er, in diesen Verträgen Preisanpassungsklauseln zu vereinbaren, die wesentliche für Preissteigerungen verantwortliche Faktoren enthalten.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des Verbandes werde die Umsetzung der Empfehlung des RH, Verträge mit wesentlichen Auswirkungen auf die Gebarung des Verbands sowie deren Verlängerung oder Änderungen schriftlich zu vereinbaren, in der Verbandsversammlung beschlossen. Dies gelte ebenso für die Empfehlung des RH über Preisanpassungsklauseln in diesen Verträgen.*

Finanzielle und wirtschaftliche Lage

Gebarungsentwicklung

- 7.1** Die finanzielle und wirtschaftliche Lage des Verbands in den Jahren 2008 bis 2012 stellte sich anhand der nachstehenden Kenndaten wie folgt dar:

Tabelle 2: Kennzahlen zur finanziellen und wirtschaftlichen Lage des Verbands in den Jahren 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in 1.000 EUR					in %
Bilanz						
Summe Aktiva/Passiva	774,5	794,8	852,6	847,7	944,5	21,9
Sachanlagen	104,3	104,4	174,1	172,3	170,2	63,2
Wertpapiere	373,3	382,2	384,2	438,1	441,3	18,1
Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	277,8	276,6	261,2	212,2	294,4	6,0
Eigenkapital	701,3	738,4	776,4	795,5	863,2	23,1
Gewinn- und Verlustrechnung						
Umsatzerlöse	788,8	765,4	826,5	828,2	836,3	6,0
<i>davon</i>						
<i>aus Abonnements</i>	156,2	167,4	168,8	179,8	202,5	29,6
<i>aus Inseraten</i>	606,1	572,3	629,5	620,4	606,2	0,0
Materialaufwand und Aufwendungen für bezogene Leistungen (insbesondere Druck und Vertrieb des Gemeindeblatts)	551,3	553,8	600,0	602,4	547,0	- 0,8
Personalaufwand	91,8	99,6	107,4	127,8	135,5	47,6
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	81,0	49,4	50,7	25,4	90,4	11,6
Jahresgewinn	60,8	37,1	38,0	19,0	67,8	11,5

Quellen: Verband, Jahresabschluss; Darstellung RH

Der Verband erzielte in den Jahren 2008 bis 2012 jeweils Gewinne. Im Zuge dessen erhöhte er sein Eigenkapital von rd. 701.300 EUR im Jahr 2008 um rd. 161.500 EUR bzw. rd. 23,1 % auf rd. 863.200 EUR und erreichte im Jahr 2012 eine Eigenkapitalquote von rd. 91,4 % (2008: 90,5 %).

Auch beim Finanzvermögen (Wertpapiere, Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten) verzeichnete der Verband einen deutlichen Zuwachs. Im Jahr 2008 betrug dieses rd. 651.100 EUR und

Finanzielle und wirtschaftliche Lage

erhöhte sich um rd. 84.600 EUR bzw. 13,0 % auf rd. 735.700 EUR im Jahr 2012. Damit belief sich im Jahr 2012 der Anteil des Finanzvermögens am Gesamtvermögen (Aktivseite der Bilanz) auf rd. 77,9 % (2008: rd. 84,1 %).

Im Jahr 2012 stieg der Jahresgewinn gegenüber dem Vorjahr deutlich an (2012: rd. 67.800 EUR, 2011: rd. 19.000 EUR). Dieser Gewinnzuwachs war auf die erstmalige Eigengestaltung des Gemeindeteils zurückzuführen (TZ 4).¹⁴ Aufgrund der ab dem Jahr 2014 geplanten Eigengestaltung des Inseratenteils war nach Einschätzung des Verbands mit einer weiteren Kostenreduktion und einer neuerlichen Gewinnerhöhung zu rechnen.

(2) Gemäß der Gründungsvereinbarung waren Überschüsse entweder zu veranlagen oder auf die Mitgliedsgemeinden aufzuteilen. Der Verband schüttete die erwirtschafteten Gewinne aus oder bildete weitere Finanzreserven; diese Vorgangsweise stand in den vergangenen Jahren mehrfach in Sitzungen des Vorstands und der Verbandsversammlung zur Diskussion, eine Entscheidung unterblieb jedoch bislang.

- 7.2** Nach Ansicht des RH war die finanzielle Lage des Verbands aufgrund der in den Jahren 2008 bis 2012 durchgängig erzielten Gewinne und der daraus resultierenden hohen Finanzreserven von rd. 77,9 % des Gesamtvermögens im Jahre 2012 stabil.

Im Hinblick auf die Verwendung künftiger, nach der Einschätzung des Verbands noch weiter ansteigender Gewinne und Finanzvermögen empfahl der RH, eine der Gründungsvereinbarung entsprechende verbandsinterne Einigung herbeizuführen. In die Entscheidungsfindung über die Bildung weiterer Finanzreserven oder allfälliger Ausschüttungen wären betriebliche und wirtschaftliche Erfordernisse des Verbands in den Vordergrund zu stellen.

- 7.3** *Der Verband sagte zu, die Umsetzung der Empfehlung in der Verbandsversammlung zu beschließen.*

¹⁴ Durch den hierfür im Jahr 2010 erfolgten Ankauf einer Räumlichkeit erhöhte sich in diesem Jahr auch das Sachanlagevermögen (Sachanlagen 2010: rd. 174.100 EUR; 2009: rd. 104.400 EUR).

Veranlagungen

8.1 (1) Der Verband hatte in seiner Bilanz des Jahres 2012 Sparbücher in Höhe von rd. 246.300 EUR und Wertpapiere in Höhe von rd. 441.300 EUR ausgewiesen. Bis November 2013 hatte der Verband noch weitere Wertpapiere in Höhe von rd. 156.200 EUR erworben.

Bei den Wertpapieren handelte es sich um festverzinsliche Wertpapiere sowie um Fondsanteile von Anleihenfonds mit jährlichen Ausschüttungen bzw. Erträgen, die für den Erwerb weiterer Wertpapiere heranzuziehen waren.

(2) Der Verband legte gemeinsam mit den Kreditinstituten, mit denen er seine Wertpapiergeschäfte abschloss, das gemäß § 44 Wertpapieraufsichtsgesetz 2007¹⁵ für Wertpapieranleger festzulegende Kundenprofil, welches ein niedriges Anlagerisiko vorsah, fest. Die Ende 2013 vom Verband bei seinen Kreditinstituten eingeholten Informationen bestätigten ein geringes Veranlagungsrisiko dieser Wertpapiere.

(3) Den Veranlagungen des Verbands lagen keine durch Verbandsorgane beschlossene Richtlinien oder Vorgaben zur Veranlagungsstrategie des Verbands zugrunde.

(4) Performanceanalysen über die aus den Anlagegeschäften erzielten Ergebnisse und über allfällige alternative Anlagemöglichkeiten erstellte die Geschäftsführung nicht.

8.2 Der RH kritisierte, dass der Verband über keine von den Verbandsorganen beschlossenen strategischen Vorgaben zu seinen Finanzanlagen und nur über unzureichende Informationen über die Wert- und Ertragsentwicklung sowie das Veranlagungsrisiko seiner Wertpapiere verfügte. Dies, obwohl sich der Bilanzwert 2012 der Veranlagungen auf rd. 687.600 EUR bzw. rd. 72,8 %¹⁶ seines gesamten Vermögens belief und der Verband bis November 2013 weitere Wertpapiere in Höhe von rd. 156.200 EUR erwarb.

Der RH empfahl dem Verband, Veranlagungsrichtlinien zu beschließen, die sowohl die Ertragsmöglichkeit als auch das Risiko einzelner Veranlagungsprodukte berücksichtigen. Diese hätten festzuschreiben, welche Anlageklassen bis zu welchem Prozentsatz und mit welchem Risiko der Verband zu erwerben hätte. Weiters sollte der Verband in Zukunft zumindest jährlich Informationen über das Veranlagungsrisiko

¹⁵ BGBl. I Nr. 60/2007 i.d.g.F.

¹⁶ ohne Kassabestand und Girokonten

Finanzielle und wirtschaftliche Lage

sowie die erzielte Gesamtpformance der Veranlagungen durch die Geschäftsführung ermitteln und einer Benchmark gegenüberstellen.¹⁷

- 8.3** *Laut Stellungnahme des Verbandes würden Veranlagungsrichtlinien in der Verbandsversammlung beschlossen. Weiters teilte der Verband mit, dass die Geschäftsführung ab dem Jahr 2014 zumindest jährlich Informationen über das Veranlagungsrisiko sowie die erzielte Gesamtpformance der Veranlagungen ermitteln und einer Benchmark gegenüberstellen.*

Organisation

Verbandsorgane

- 9.1** (1) Verbandsorgane gemäß dem Vorarlberger Gemeindegesetz waren die Verbandsversammlung, der Verbandsvorstand und der Verbandsobmann.¹⁸

(2) Die Verbandsversammlung bestand aus je einem Vertreter der 39 Mitgliedsgemeinden. Zu ihren Aufgaben zählten laut Gründungsvereinbarung u.a. die Wahl des Vorstands und des Obmanns, die Auflösung des Verbandes sowie Änderungen der Gründungsvereinbarung.

Ebenso hatte sie den Voranschlag und den Rechnungsabschluss zu beschließen. Der Rechnungsabschluss des Vorjahres war bis Ende Mai des folgenden Jahres und der Voranschlag so rechtzeitig zu beschließen, dass er mit Beginn des Kalenderjahres wirksam werden konnte.¹⁹ In den Jahren 2008 bis 2013 trat die Verbandsversammlung einmal jährlich im Oktober bzw. November zusammen, womit diese den Rechnungsabschluss nicht rechtzeitig beschloss.

(3) Der Verbandsvorstand bestand aus dem Obmann, dessen Stellvertreter und fünf weiteren Mitgliedern (siehe TZ 11). Ihm oblagen alle Angelegenheiten, soweit sie nicht ausdrücklich anderen Organen vorbehalten waren. Dazu zählten insbesondere die Anstellung des Verwaltungspersonals, die Bestellung eines Geschäftsführers, der Abschluss von Druckerverträgen und die Festsetzung der Entschädigung des Verwaltungspersonals und der Sitzungsgelder der Verbandsorgane.

¹⁷ siehe dazu: Themen der öffentlichen Finanzkontrolle, Reihe Bund 2009/14, S. 29 f.; Veranlagungsmanagement des Landes Niederösterreich hinsichtlich der Erlöse aus der Verwertung der Wohnbauförderungsdarlehen und dem Verkauf der Beteiligungen, Reihe Niederösterreich 2010/5, TZ 4

¹⁸ § 93 Abs. 3 Vorarlberger Gemeindegesetz

¹⁹ §§ 73 und 78 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung

(4) Dem Obmann oblag die Leitung der Geschäftsstelle, die Vorbereitung, Einberufung und der Vorsitz der Verbandsversammlung und des Verbandsvorstands sowie die Durchführung der Beschlüsse dieser Organe. Weiters zählte die laufende Verwaltung des Verbands als Träger von Privatrechten sowie die dienstrechtliche Behandlung und Aufsicht über den Geschäftsführer und das sonstige Verwaltungspersonal zu seinen Aufgaben.

(5) Zur Führung der operativen Geschäfte des Verbands war unter der Leitung des Obmanns eine Geschäftsstelle eingerichtet (siehe TZ 12). Den Mitarbeitern der Geschäftsstelle oblagen unter der Verantwortung der Geschäftsführerin insbesondere die Entgegennahme der Mitteilungen aus Gemeinden und der Inserate, die Gestaltung der in Eigenproduktion erstellten Teile des Gemeindeblatts, die Übergabe druckfertiger Unterlagen an das Verlagsunternehmen, die Verrechnung der Inserate und Abonnements sowie das Mahnwesen.

9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Verbandsversammlung die Rechnungsabschlüsse 2007 bis 2012 verspätet beschloss. Eine zeitnahe Information der Verbandsmitglieder über die finanzielle Lage des Verbands war somit nicht gewährleistet. Er empfahl dem Verband, die Rechnungsabschlüsse zukünftig entsprechend den Vorschriften des Vorarlberger Gemeindegesetzes innerhalb von fünf Monaten nach Ablauf eines Haushaltsjahres zu beschließen.

9.3 *Der Verband sagte dies zu.*

Prüfungsausschuss

10.1 Nach dem Vorarlberger Gemeinderecht²⁰ war zur Überwachung der gesamten Gebarung des Verbands ein Prüfungsausschuss mit mindestens fünf Mitgliedern sowie eine erforderliche Anzahl an Ersatzmitgliedern zu wählen. Die Verbandsversammlung wählte jedoch zwei Rechnungsprüfer statt eines Prüfungsausschusses.

Neben der Überprüfung des Rechnungsabschlusses und des Vermögensnachweises hatte der Prüfungsausschuss die Gebarung zumindest zweimal jährlich, einmal hievon unvermutet zu überprüfen. In den Jahren 2008 bis 2012 führten die Rechnungsprüfer nur eine Überprüfung pro Jahr durch.

²⁰ §§ 51 ff. Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 7 Gemeindeverbandsverordnung

Die Prüftätigkeit der vom Verband gewählten Rechnungsprüfer umfasste im Wesentlichen die Überprüfung der Buchführung bzw. der Rechnungs- und Jahresabschlüsse, der Bargeldkasse und der Verzinsung der Spareinlagen. Einzelne, für die wirtschaftliche Führung des Verbands relevante Geschäftsfälle wie beispielsweise der Kauf einer Liegenschaft im Jahr 2010, daran durchgeführte Sanierungsarbeiten, Wertpapiertransaktionen, die Eigenleistung vormals zugekaufter Leistungen, oder die Kassaführung prüften die Rechnungsprüfer nicht.

- 10.2** Der RH kritisierte das Fehlen des nach dem Vorarlberger Gemeindefrecht vorgesehenen Prüfungsausschusses. Er erachtete die Tätigkeit eines solchen als wichtigen Bestandteil einer umfassenden Verbandskontrolle und empfahl dem Verband, den gesetzlich vorgesehenen Prüfungsausschuss einzurichten und diesen in der Gründungsvereinbarung zu verankern. Die Rechte und Aufgaben des Prüfungsausschusses wären möglichst genau zu beschreiben.

Ebenso kritisierte der RH, dass die Rechnungsprüfer weder die gesetzlich vorgesehene Anzahl an Überprüfungen vornahmen noch das gesetzliche Prüfspektrum abdeckten. Er empfahl dem Verband, die gesetzlich vorgesehene Anzahl an Überprüfungen durch den Prüfungsausschuss sicherzustellen. Der einzurichtende Prüfungsausschuss sollte in Hinkunft neben Rechnungsabschluss-, Jahresabschluss- und Kassenprüfungen auch themenspezifische, die wirtschaftliche Führung des Verbands betreffende Geschäftsfälle prüfen.

- 10.3** *Der Verband sagte die Einrichtung eines Prüfungsausschusses zu. Die Verbandsversammlung werde entsprechende Beschlüsse fassen.*

Kompetenzausübung der Verbandsorgane

- 11.1** Die Zuständigkeiten der Verbandsorgane waren in der Gründungsvereinbarung des Verbands geregelt. Der Verband fasste jedoch über wesentliche Angelegenheiten keine Beschlüsse bzw. wurden diese von unzuständigen Organen erlassen. Nachstehende Tabelle zeigt Verbandsbeschlüsse, das beschlussfassende Verbandsorgan und das nach der Gründungsvereinbarung zuständige Verbandsorgan:

Tabelle 3: Verbandsbeschlüsse, das beschlussfassende Verbandsorgan und das nach der Gründungsvereinbarung zuständige Verbandsorgan

Gegenstand	schlussfassendes Verbandsorgan	zuständiges Verbandsorgan
Kauf einer Immobilie im Jahr 2010	Umlaufbeschluss des Vorstands	Vorstand
Sanierung der im Jahr 2010 erworbenen Immobilie	kein Beschluss durchgeführt	Vorstand
Anstellung der Ende 2013 im Verband tätigen Bediensteten	Obmann	Vorstand
Anstellung einer Ende 2013 im Verband tätigen freien Dienstnehmerin	Obmann	Vorstand
Anpassung eines Inserenten gewährten Treuebonus im Jahr 2011	Obmann	Vorstand
Ankauf von Wertpapieren im Jahr 2013	Obmann	Vorstand

Quellen: Verband; Darstellung RH

Für den Kauf einer 30 m² großen Wohnung gegenüber den dem Verband gehörenden Büroräumen (die Wohnung nutzte der Verband nunmehr als Büro) im Jahr 2010 zum Kaufpreis von 70.000 EUR bedurfte es statt eines schriftlichen Umlaufbeschlusses einer Beschlussfassung in einer rechtmäßig einberufenen Vorstandssitzung. Umlaufbeschlüsse waren im Vorarlberger Gemeindegesetz nicht vorgesehen.²¹ Für die Sanierung der Immobilie fehlte der notwendige Beschluss gänzlich. Zur Aufnahme von Bediensteten und der freien Dienstnehmerin des Verbands war der Vorstand anstatt des Obmanns berufen. Gleiches galt für die Anpassung eines den Inserenten des Gemeindeblatts gewährten Treuebonus im Jahr 2011. Auch für einen Ankauf von Wertpapieren i.H.v. rd. 152.000 EUR im Jahr 2013 war ein Vorstandsbeschluss notwendig. Stattdessen entschied darüber der Obmann in Absprache mit der Geschäftsführerin.

Nach der Gründungsvereinbarung hatte der Vorstand, der höchstens zweimal jährlich zusammentrat, weitgehende Zuständigkeiten. Vergleichsweise war in einer Vorarlberger Gemeinde die Gemeindevertretung bei Angelegenheiten von größerem Gebarungsumfang zur

²¹ § 59 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 7 Gemeindeverbandsverordnung

Beschlussfassung berufen²² und oblag dem Bürgermeister die Führung laufender Geschäfte sowie die Anstellung von Personal.²³

- 11.2** Der RH kritisierte fehlende oder von unzuständigen Organen erlassene Beschlüsse des Verbands. Weiters erachtete der RH die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Verbandsorganen als nicht zweckmäßig. Bei Geschäftsfällen mit größerem Gebarungsvolumen (wie z.B. Verfügungen über unbewegliche Sachen) sollten sämtliche Mitglieder des Verbands im Rahmen der Verbandsversammlung informiert werden und darüber beschließen. Auch die Zuständigkeit des – ein- bis zweimal jährlich tagenden – Vorstands für Angelegenheiten, die in Vorarlberger Gemeinden dem Bürgermeister oblagen, erachtete der RH als wenig praktikabel.

Der RH empfahl dem Verband, die Kompetenzen seiner Organe in der Vereinbarung über die Gründung des Verbands zu ändern. Dabei wären analog zum Vorarlberger Gemeindegesetz Angelegenheiten von größerem Gebarungsumfang der Verbandsversammlung, Geschäfte der laufenden Verwaltung dem Obmann zur Beschlussfassung zuzuweisen.

- 11.3** *Der Verband sagte in seiner Stellungnahme zu, die Kompetenzen seiner Organe durch Beschluss der Verbandsversammlung zu ändern.*

Personal

Dienstverträge

- 12.1** (1) In der Geschäftsstelle des Verbands waren Ende 2013 einschließlich der Geschäftsführerin zwei vollzeit- und zwei geringfügig beschäftigte Bedienstete des Verbands tätig. Das Dienstverhältnis der Geschäftsführerin unterlag dem Gemeindebedienstetengesetz 1988,²⁴ die übrigen Dienstverhältnisse dem Gemeindeangestelltengesetz 2005²⁵. Die Bezüge der Bediensteten richteten sich nach der in diesen Gesetzen vorgesehenen Höhe.

²² z.B. Erwerb, Veräußerung, Verpfändung und sonstige Belastung einer unbeweglichen Sache, Leasinggeschäfte über unbewegliche Sachen, Übernahme einer Haftung oder Erwerb und Veräußerung von Gesellschaftsanteilen

²³ §§ 50 und 66 Vorarlberger Gemeindegesetz, § 96 Gemeindeangestelltengesetz 2005, § 142 Gemeindebedienstetengesetz 1988

²⁴ LGBl. Nr. 49/1988 i.d.g.F.

²⁵ LGBl. Nr. 19/2005 i.d.g.F.

Schriftliche Dienstverträge lagen nur für eine Vollzeitbedienstete und einen geringfügig Bediensteten vor, obwohl dies für alle Bedienstete des Verbands erforderlich war.²⁶ Diese Dienstverträge wiesen zahlreiche gesetzlich vorgesehene Vertragsinhalte nicht auf.²⁷

(2) Der Verband beschäftigte weiters eine freie Dienstnehmerin. Obwohl der Verband jedenfalls einen Dienstzettel²⁸ auszuhändigen hatte, bestand über ihre Tätigkeit lediglich eine mündliche Vereinbarung.

12.2 Der RH verwies auf die gesetzlichen Erfordernisse bezüglich Verträge der Bediensteten und der freien Dienstnehmerin des Verbands. Er kritisierte, dass der Verband nicht mit allen Bediensteten schriftliche Dienstverträge abgeschlossen bzw. der freien Dienstnehmerin keinen Dienstzettel ausgehändigt hatte. Er beanstandete ebenso, dass die vorhandenen schriftlichen Dienstverträge nicht den gesetzlichen Mindestanforderungen entsprachen. Der RH empfahl dem Verband, mit seinen Bediensteten umgehend gesetzeskonforme schriftliche Dienstverträge abzuschließen. Der freien Dienstnehmerin wäre jedenfalls ein Dienstzettel auszufolgen.

12.3 *Laut Stellungnahme des Verbandes würden noch im ersten Halbjahr 2014 gesetzeskonforme schriftliche Dienstverträge mit den Bediensteten des Verbands abgeschlossen werden. Weiters gab der Verband an, dass zum Zeitpunkt März 2014 kein freier Dienstnehmer beim Verband beschäftigt sei.*

²⁶ § 7 Gemeindeangestelltengesetz 2005 sowie § 123 Gemeindebedienstetengesetz 1988

²⁷ Im Dienstvertrag einer Vollzeitbediensteten war der Zeitpunkt der ersten Vorrückung nicht angegeben. Ein Nachtrag zum Dienstvertrag erfolgte nicht, obwohl die Mitarbeiterin von einem befristeten, in ein unbefristetes Dienstverhältnis wechselte. Nach § 7 Gemeindeangestelltengesetz 2005 und § 123 Gemeindebedienstetengesetz 1988 hatten schriftliche Dienstverträge folgenden Inhalt aufzuweisen: Beginn des Dienstverhältnisses, die für die Verwendung maßgebliche Modellstelle, Gehaltsklasse und Gehaltsstufe, Zeitpunkt der ersten Vorrückung, Zeitraum des Dienstverhältnisses und Ausmaß der Dienstleistung, Ort der Dienstleistung, Hinweis auf anwendbare Bestimmungen. Ein als Vereinbarung bezeichneter Dienstvertrag eines geringfügig angestellten Mitarbeiters wies lediglich den Beginn und die Dauer des Dienstverhältnisses und das Ausmaß der Dienstleistung auf. Die übrigen gesetzlichen Erfordernisse fehlten.

²⁸ Nach § 1164a Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (JGS Nr. 946/1811 i.d.g.F.) hatte ein solcher Dienstzettel jedenfalls folgende Angaben zu enthalten: Name und Anschrift des Dienstgebers, Name und Anschrift des freien Dienstnehmers, Beginn des freien Dienstverhältnisses, bei freien Dienstverhältnissen auf bestimmte Zeit das Ende des freien Dienstverhältnisses, Dauer der Kündigungsfrist, Kündigungstermin, vorgesehene Tätigkeit, Entgelt und Fälligkeit des Entgelts.

Personal

Leistungsbeurteilung

13.1 Der Verband hatte nach dem Gemeindeangestelltengesetz 2005 jährlich eine Leistungsbeurteilung seiner nach diesem Gesetz Bediensteten vorzunehmen. Bedienstete „mit Arbeitserfolg“ hatten Anspruch auf eine monatliche Leistungsprämie.²⁹ Obwohl der Verband bis Ende 2013 keine Leistungsbeurteilungen durchgeführt hatte, erhielt eine Bedienstete eine Leistungsprämie.

Für die seit dem Jahr 1998 beschäftigte Geschäftsführerin war noch niemals eine Dienstbeurteilung durchgeführt worden, obwohl eine solche nach dem Gemeindebedienstetengesetz 1988 jedenfalls alle fünf Jahre durchzuführen wäre.³⁰

13.2 Nach Ansicht des RH stellte eine Leistungs- bzw. Dienstbeurteilung ein wichtiges Evaluierungsinstrument dar, inwieweit Bedienstete des Verbands die an sie gerichteten Erwartungen erfüllen. Der RH bemängelte daher, dass der Verband diese Beurteilungen bisher unterließ. Er empfahl dem Verband, die gesetzlich vorgesehenen Leistungs- bzw. Dienstbeurteilungen ehestens durchzuführen.

Der RH kritisierte weiters, dass eine Bedienstete eine Leistungsprämie ohne zuvor durchgeführter Leistungsbeurteilung erhielt. Er empfahl dem Verband, Leistungsprämien ausschließlich nach einer vorgängigen Leistungsbeurteilung zu gewähren.

13.3 *Der Verband sagte zu, Leistungs- bzw. Dienstbeurteilungen im ersten Halbjahr 2014 durchzuführen. Leistungsprämien würden in der Folge auf Grundlage der Leistungsbeurteilung gewährt werden.*

Haushaltsführung

Buchführung

14.1 (1) Der Verband hatte jährlich einen Voranschlag über die in einem Kalenderjahr zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben sowie nach Abschluss des Haushaltsjahres einen Rechnungsabschluss zu beschließen.³¹ Diese erstellte er nach Maßgabe der für Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände verbindlichen Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV) als kamerale Rechenwerke. Sie beinhalteten jedoch gemäß den Vorgaben des Landes Vorarlberg zur Rechnungsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände auch doppische Buchführungselemente.

²⁹ §§ 63 f. Gemeindeangestelltengesetz 2005

³⁰ § 16 i.V.m. § 124 Gemeindebedienstetengesetz 1988

³¹ §§ 73 und 78 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung

(2) Zusätzlich führte der Verband als Betrieb gewerblicher Art auch eine doppische Buchhaltung zum Zwecke der Gewinnermittlung im Rahmen der Körperschaftssteuerpflicht. Da der Verband über keine laufende, nach dem kameralen bzw. vom Land vorgegebenen Buchungssystem geführte Buchführung verfügte, bildete der doppische Jahresabschluss die Grundlage für den kameralen Rechnungsabschluss, wofür eine zu diesem Zweck entwickelte Software zum Einsatz kam. Diese Vorgehensweise erachtete das Land als zulässig. Die Herleitung der kameralen Rechnungsabschlüsse aus den doppischen Jahresabschlüssen führte jedoch zu Mängeln in den Rechnungsabschlüssen (vgl. TZ 15).

(3) Bis zum Jahr 2007 erstellte der Verband lediglich doppische Jahresabschlüsse. Die gemäß dem Vorarlberger Gemeindegesetz vorgesehenen Voranschläge erstellte er erstmals für das Jahr 2009 und Rechnungsabschlüsse erstmals für das Jahr 2008.

14.2 Die doppische Buchführung und insbesondere der darauf basierende Jahresabschluss schufen nach Ansicht des RH die Voraussetzungen für eine geordnete und transparente Buchführung. Die vom Verband zu befolgenden Buchhaltungs- und Bilanzierungsvorschriften der Doppik boten ihm Möglichkeiten, einen aussagekräftigen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage des Verbands zu schaffen. Die doppelte Buchführung bot – im Unterschied zur Kameralistik – Vorteile im Hinblick auf die Erfassung bzw. Bildung von Rückstellungen, Rücklagen und Abschreibungen, auf die Vermögensbewertung sowie einen vollständigen bilanziellen Vermögens- und Schuldennachweis. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf sein Positionspapier über die Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden, in dem er die bestehenden Mängel der Kameralistik und daraus resultierende³² notwendige Reformschritte aufzeigte.

Dessen ungeachtet wies der RH jedoch auf die bestehende gesetzliche Vorgabe hin, den Rechnungsabschluss gemäß der VRV, dem Vorarlberger Gemeindegesetz und den Bestimmungen des Landes zu erstellen. Der RH kritisierte vor diesem Hintergrund, dass der Verband seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung von Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen erst für die Jahre ab 2008 (Rechnungsabschlüsse) bzw. 2009 (Voranschläge) nachkam. Weiters kritisierte er die mangelhafte Überleitung des Rechnungsabschlusses aus dem Jahresabschluss. Er empfahl dem Verband, bei weiterer Überleitung des kameralen Rechnungsabschlusses aus dem doppischen Jahresabschluss für eine korrekte und auch rechnerisch richtige Erstellung des Rechnungsabschlusses zu sorgen.

³² Themen der öffentlichen Finanzkontrolle, Reihe Vorarlberg 2012/3, S. 24 ff.

14.3 *Der Verband sagte dies ab dem Haushaltsjahr 2014 zu.*

Voranschläge,
Rechnungsabschlüsse

15.1 (1) Die dem RH vorgelegten Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Jahre 2008 bis 2013 widersprachen in inhaltlicher und formaler Hinsicht den entsprechenden Bestimmungen der VRV bzw. den Vorgaben des Landes Vorarlberg zur Rechnungsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände oder wiesen rechnerische Fehler auf. Im Einzelnen betraf dies:

- Zu erbringende Nachweise und Beilagen³³, waren unvollständig.
- Der Verband erhielt beispielsweise weder Transferzahlungen, noch ging er Haftungs- oder Leasingverpflichtungen ein. Die dafür vorgesehenen Nachweise in Form von Leermeldungen fehlten.³⁴
- Entgegen den Bestimmungen gemäß § 4 VRV wies der Verband die außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben nicht in einem gesonderten Teil des Voranschlags bzw. des Rechnungsabschlusses aus.³⁵
- In den Voranschlägen der Jahre 2009 und 2011 war die anzugebende Finanzkraft^{36, 37} nicht ausgewiesen.

Folgende Fehler ergaben sich aus einer mangelhaften Überleitung des kameralen Rechnungsabschlusses aus dem doppischen Jahresabschluss:

- In dem gemäß § 17 Abs. 1 Z 2 VRV zu erstellenden Rechnungsquerschnitt waren in den Rechnungsabschlüssen einzelne Werte nicht oder unrichtig ausgewiesen³⁸ und damit auch die sich daraus ergebenden Summen bzw. Salden fehlerhaft ermittelt.

³³ Beispielsweise Nachweise über Leistungen für Personal, über Pensionen, über die Anzahl der Bediensteten und den Vergleich zum Dienstpostenplan, Erläuterungen zu den Abweichungen gegenüber dem Voranschlag, Abschrift des Berichts des Prüfungsausschusses, Auszug aus der Verhandlungsschrift der Gemeindevertretung (der Verbandsversammlung), Nachweis über die im ordentlichen Haushalt enthaltenen Einnahmen und Ausgaben der Vermögensgebarung gegliedert nach den Gruppen 0 – 9.

³⁴ Gemeindequerschnitt, Reihe Vorarlberg 2013/6, TZ 22

³⁵ Gemeindequerschnitt, Reihe Vorarlberg 2013/6, TZ 9

³⁶ § 73 Abs. 1 lit. d Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung

³⁷ Die Finanzkraft diente im Vorarlberger Gemeinderecht der Festlegung von Zuständigkeiten der Gemeindeorgane (siehe TZ 17). Sie betrug bei Gemeindeverbänden 50 % der im Voranschlag des vorangehenden Haushaltsjahres angegebenen Gesamteinnahmen (§ 8 Gemeindeverbandsverordnung).

³⁸ z.B. Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren, von beweglichen unbeweglichem Vermögen, Zuführung zu Rücklagen

- Die Bildung, Berechnung und Verbuchung von Rücklagen war nicht nachvollziehbar bzw. fehlerhaft.
- Einzelne Posten³⁹ entsprachen nicht dem nach § 7 Abs. 1 lit. c VRV vorgegebenen Postenverzeichnis.
- Die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse enthielten nicht die vom Land Vorarlberg vorgesehenen Vermögensbuchungen.⁴⁰

15.2 Der RH kritisierte die formalen, inhaltlichen und rechnerischen Mängel der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse. Er empfahl, die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse in Hinkunft gemäß den rechtlichen Vorgaben der VRV und des Landes Vorarlberg zur Rechnungsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erstellen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf den generellen Reformbedarf der VRV.

15.3 *Der Verband sagte zu, für eine rechtmäßige Erstellung seiner Voranschläge und Rechnungsabschlüsse zu sorgen.*

Abweichung von
Voranschlägen –
verpflichtende
Maßnahmen

16.1 (1) § 76 Abs. 1 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung sah vor, dass der Verbandsvorstand für Ausgaben, die in dem betreffenden Voranschlagsansatz nicht gedeckt waren (überplanmäßige Ausgaben), eine Überschreitung bis zu 20 % des Ansatzes, höchstens aber bis zu 1 % der Finanzkraft des Verbands beschließen durfte. Bei darüber hinausgehenden Überschreitungen war von einem erforderlichen Beschluss der Verbandsversammlung auszugehen.⁴¹ Sofern eine Bedeckung dieser Überschreitung durch Einsparung bei anderen Voranschlagsstellen oder durch Mehreinnahmen nicht gegeben war, war ein Nachtragsvoranschlag zu beschließen.

Gemäß § 76 Abs. 5 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung war bei Ausgaben, für die im Voranschlag kein Ansatz vorgesehen ist (außerplanmäßigen Ausgaben), ein Nachtragsvoranschlag erforderlich, wenn die Ausgaben im Einzelfall 0,5 % der Finanzkraft, mindestens aber den Betrag von 4.000 EUR überstiegen oder eine Bedeckung (durch Einsparung bei anderen Voranschlagsstellen oder durch Mehreinnahmen) nicht gegeben war. Bei darunter liegenden Überschreitungen – für diese traf das Vorarlberger Gemein-

³⁹ Gelder unterwegs, Haushaltsrücklage, Kredite in laufender Rechnung, Abfertigungsrücklage, -rückstellung

⁴⁰ z.B. für Immobilien, Inventar oder Wertpapiere

⁴¹ Häusler/Müller, Das Vorarlberger Gemeindegesetz samt den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen (4. Auflage, 2010) S. 196

degesetz ebenfalls keine Regelung – war von einem erforderlichen Beschluss der Verbandsversammlung auszugehen.⁴²

(2) Der Verband wies in seinen Rechnungsabschlüssen überplanmäßige Ausgaben wie beispielsweise für die Körperschaftssteuer⁴³, Druckkosten⁴⁴, Instandhaltung und Büroeinrichtung⁴⁵ oder Lohnkosten⁴⁶ auf. Weiters waren in den Rechnungsabschlüssen außerplanmäßige Ausgaben, wie beispielsweise für eine Abfertigungsrücklage⁴⁷, für Grundvermögen⁴⁸, Betriebsrealitäten⁴⁹, Sanierung von Büroräumen,⁵⁰ Wertpapiere⁵¹ oder Abfertigungszahlungen⁵² ausgewiesen.

Der Verband hatte für keine der außerplanmäßigen und überplanmäßigen Ausgaben erforderliche Nachtragsvoranschläge erstellt oder Beschlüsse des Vorstands bzw. der Verbandsversammlung eingeholt.

(3) Der Voranschlag hatte die Grundlage für die Führung des Verbandshaushalts in einem Kalenderjahr zu bilden.⁵³ Laut Auskunft der Geschäftsführung wurde bei der Führung des Verbandshaushalts der Voranschlag nicht als verbindliche Grundlage angesehen und daher nicht berücksichtigt.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass der Verband die Erstellung des Voranschlags als Formalerfordernis sah und diesen nicht, wie gesetzlich vorgegeben, als verbindliche Grundlage der Vollziehung der Haushaltsgebarung verwendete. Insbesondere kritisierte er, dass der Verband bei sämtlichen Abweichungen von den Voranschlägen aufgrund höherer bzw. nicht veranschlagter Ausgaben die im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen und Beschlüsse (Vorstands- bzw. Verbandsversammlungsbeschlüsse, Nachtragsvoranschlag) außer Acht ließ.

⁴² Häusler/Müller, Vorarlberger Gemeindegesetz S. 196

⁴³ Rechnungsabschluss 2009: 9.740,21 EUR, Rechnungsabschluss 2012: 5.764,00 EUR

⁴⁴ Rechnungsabschluss 2010: 16.250,65 EUR, Rechnungsabschluss 2011: 7.283,96 EUR

⁴⁵ Rechnungsabschluss 2010: 4.240,98 EUR

⁴⁶ Rechnungsabschluss 2011: 16.148,11 EUR

⁴⁷ Rechnungsabschluss 2010: 4.716,97 EUR

⁴⁸ Rechnungsabschluss 2010: 8.164,90 EUR

⁴⁹ Rechnungsabschluss 2010: 66.061,50 EUR

⁵⁰ Rechnungsabschluss 2010: 6.451,80 EUR

⁵¹ Rechnungsabschluss 2011: 53.922,98 EUR

⁵² Rechnungsabschluss 2011: 21.603,90 EUR

⁵³ § 73 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung

Der RH empfahl dem Verband, in Hinkunft die für überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben gesetzlich vorgegebenen Vorstands- bzw. Verbandsversammlungsbeschlüsse einzuholen bzw. allenfalls Nachtragsvoranschläge zu beschließen.

16.3 *Der Verband sagte dies zu.*

Abweichung von
Voranschlägen –
freiwillige
Maßnahmen

17.1 (1) Der Vorstandsvorstand konnte den Verbandsobmann zu Überschreitungen der Voranschlagsätze bis zu 0,1 % der Finanzkraft des Verbands⁵⁴ ermächtigen.⁵⁵ Ein entsprechender Beschluss lag nicht vor.

Für Verbände waren bei Überschreitungen von Voranschlagsansätzen innerhalb der Deckungsklassen⁵⁶ keine Vorstandsbeschlüsse erforderlich.⁵⁷ Der Verband legte jedoch keine Deckungsklassen fest.

(2) Der Verband wies in seinen Rechnungsabschlüssen auch eine Reihe von Überschreitungen in geringerer Höhe bis zu 3.000 EUR auf, die jeweils ohne die erforderlichen Beschlussfassungen umgesetzt wurden.

17.2 Der RH empfahl, im Sinne eines einfacheren und rascheren Gebahrungsvollzugs für Voranschlagsüberschreitungen in geringerer Höhe Ermächtigungen des Obmanns oder Deckungsklassen vorzusehen.

17.3 *Der Verband sagte dies zu.*

⁵⁴ Die Finanzkraft des Verbands belief sich im Jahr 2013 auf einen Betrag von 423.900 EUR.

⁵⁵ § 76 Abs. 3 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung

⁵⁶ Durch die Festlegung von Deckungsklassen konnten Mehrausgaben bei einer Voranschlagstelle durch Einsparungen bei anderen in derselben Deckungsklasse befindlichen Voranschlagsstellen ausgeglichen werden.

⁵⁷ § 76 Abs. 4 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung

Haushaltsführung

Begründung von Abweichungen

- 18.1** Gemäß § 15 Abs. 1 VRV hatte die Verbandsversammlung zu entscheiden, ab welchem Ausmaß Abweichungen im Rechnungsabschluss zu den veranschlagten Beträgen zu begründen waren. Die Verbandsversammlung fasste einen solchen Beschluss bislang nicht.
- 18.2** Der RH empfahl dem Verband, den gemäß VRV erforderlichen Beschluss, ab welchem Ausmaß im Rechnungsabschluss Abweichungen zu den veranschlagten Beträgen zu begründen sind, zu fassen.
- 18.3** *Der Verband sagte dies zu.*

Kassaführung

- 19.1** Mit der Leitung der Kassengeschäfte eines Verbands war eine geeignete Person zu beauftragen.⁵⁸ Die von der Geschäftsführung wahrgenommene Kassaführung war jedoch weder im Dienstvertrag festgelegt, noch lag eine anderweitige nachvollziehbare förmliche Beauftragung im Sinne des Vorarlberger Gemeindegesetzes vor.
- 19.2** Der RH kritisierte, dass der Geschäftsführerin die Leitung der Kassengeschäfte lediglich informell übertragen war und empfahl eine formale, dem Vorarlberger Gemeindegesetz entsprechende Beauftragung der Geschäftsführerin oder einer anderen geeigneten Person zur Kassaführung.
- 19.3** *Der Verband sagte zu, die Geschäftsführerin oder eine andere geeignete Person mit der Kassaführung zu beauftragen.*
- 20.1** (1) Zahlungen durften nur aufgrund einer schriftlichen Anordnung des Verbandsobmanns oder sonst anweisungsberechtigter Personen geleistet werden.⁵⁹ Bei der Durchsicht der beim Verband aufbewahrten Belege war zu ersehen, dass die Belege keine schriftlichen Zahlungsanordnungen aufwiesen. Auch die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit war nicht vermerkt.
- (2) Obmann und Obmannstellvertreter des Verbands verfügten über Zeichnungsberechtigungen zu den Konten (Girokonto, Sparkonto, Wertpapierkonto), obwohl die zahlungsanordnende und zahlungsausführende Stelle im Sinne einer gegenseitigen Kontrolle zu trennen war.⁶⁰

⁵⁸ § 79 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung

⁵⁹ § 79 Abs. 2 Vorarlberger Gemeindegesetz i.V.m. § 8 Gemeindeverbandsverordnung

⁶⁰ Gemeindequerschnitt, Reihe Vorarlberg 2013/6, TZ 54

(3) Die Verwahrung und Verwendung der von jeweils zwei verschiedenen Personen für Banküberweisungen einzugebenden Transaktions-Nummern (Tan-Codes) erfolgte alleine durch die Geschäftsführerin.

- 20.2** Der RH kritisierte, dass bei den Zahlungsvorgängen des Verbands das die Sicherheit von Zahlungsabläufen zu gewährleistende Vier-Augen-Prinzip mehrfach durchbrochen wurde (fehlende Anordnungen von Zahlungen, Zeichnungsbefugnis von Anordnungsberechtigten sowie Eingabe von Tan-Codes durch eine Person). Ebenso bemängelte er die fehlende Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Somit waren wichtige Elemente eines internen Kontrollsystems des Verbands nicht vorhanden.

Der RH empfahl daher dem Verband im Hinblick auf eine sichere Zahlungsabwicklung und Missbrauchsprävention, Zahlungen nur auf Anordnung des Obmanns durchzuführen, eine personelle Trennung der Anordnungs- und Zeichnungsbefugnis, die Überprüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit anzuordnender Zahlungen sowie die getrennt durch jeweils zwei Personen durchzuführende Aufbewahrung und Eingabe der Tan-Codes für Banküberweisungen.

- 20.3** *Der Verband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass den Empfehlungen des RH zur Sicherheit bei Zahlungsabläufen seit Anfang des Jahres 2014 entsprochen werde.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

21 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Geplante Schritte zur Gestaltung des Inseratenteils in Eigenproduktion wären zeitnah umzusetzen und laufend zu beobachten. (TZ 4)

(2) Vor Vergabe von Fremdleistungen wären Vergabevorschriften zu prüfen und gegebenenfalls vorgesehene Vergabeverfahren anzuwenden. (TZ 5)

(3) Verträge mit wesentlichen Auswirkungen auf die Gebarung des Verbands sowie deren Verlängerung oder Änderungen wären schriftlich zu vereinbaren. (TZ 6)

(4) In Verträgen wären Preisanpassungsklauseln zu vereinbaren, die wesentliche für Preissteigerungen verantwortliche Faktoren enthalten. (TZ 6)

(5) Im Hinblick auf die Verwendung künftiger, nach der Einschätzung des Verbands noch weiter ansteigender Gewinne und Finanzvermögen, wäre eine entsprechende verbandsinterne Einigung herbeizuführen. (TZ 7)

(6) Es wären Veranlagungsrichtlinien zu beschließen, die sowohl die Ertragsmöglichkeit als auch das Risiko einzelner Veranlagungsprodukte berücksichtigen. Diese hätten festzuschreiben, welche Anlageklassen bis zu welchem Prozentsatz und mit welchem Risiko der Verband zu erwerben hätte. (TZ 8)

(7) Der Verband sollte in Hinkunft zumindest jährlich Informationen über das Veranlagungsrisiko sowie die erzielte Gesamtperformance der Veranlagungen durch die Geschäftsführung ermitteln und einer Benchmark gegenüberstellen. (TZ 8)

(8) Rechnungsabschlüsse wären zukünftig entsprechend den Bestimmungen des Vorarlberger Gemeindegesetzes innerhalb von fünf Monaten nach Ablauf eines Haushaltsjahres zu beschließen. (TZ 9)

(9) Es wäre der gesetzlich vorgesehene Prüfungsausschuss einzurichten. (TZ 10)



(10) Der einzurichtende Prüfungsausschuss wäre in der Gründungsvereinbarung zu verankern. Die Rechte und Aufgaben des Prüfungsausschusses wären möglichst genau zu beschreiben. (TZ 10)

(11) Die gesetzlich vorgesehene Anzahl an Überprüfungen durch den Prüfungsausschuss wäre sicherzustellen. (TZ 10)

(12) Der einzurichtende Prüfungsausschuss sollte in Hinkunft neben Rechnungsabschluss-, Jahresabschluss- und Kassenprüfungen auch themenspezifische, die wirtschaftliche Führung des Verbands betreffende Geschäftsfälle prüfen. (TZ 10)

(13) Die Zuweisung von Kompetenzen an Verbandsorgane in der Gründungsvereinbarung wäre zu ändern. Dabei wären analog zum Vorarlberger Gemeindegesetz Angelegenheiten von größerem Gebahrungsumfang der Verbandsversammlung, Geschäfte der laufenden Verwaltung dem Obmann zur Beschlussfassung zuzuweisen. (TZ 11)

(14) Mit den Bediensteten wären umgehend gesetzeskonforme schriftliche Dienstverträge abzuschließen. (TZ 12)

(15) Der freien Dienstnehmerin wäre jedenfalls ein Dienstzettel auszufolgen. (TZ 12)

(16) Die gesetzlich vorgesehenen Leistungs- bzw. Dienstbeurteilungen wären ehestens durchzuführen. (TZ 13)

(17) Leistungsprämien wären ausschließlich nach einer vorgängigen Leistungsbeurteilung zu gewähren. (TZ 13)

(18) Bei weiterer Überleitung des kameralen Rechnungsabschlusses aus dem doppelten Jahresabschluss wäre für eine korrekte und auch rechnerisch richtige Erstellung des Rechnungsabschlusses zu sorgen. (TZ 14)

(19) Die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse wären in Hinkunft gemäß den rechtlichen Vorgaben der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung und des Landes Vorarlberg zur Rechnungsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erstellen. (TZ 15)

(20) In Hinkunft wären die für überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben gesetzlich vorgegebenen Vorstands- bzw. Verbandsversammlungsbeschlüsse einzuholen bzw. allenfalls Nachtragsvoranschläge zu beschließen. (TZ 16)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(21) Im Sinne eines einfacheren und rascheren Gebarungsvollzugs für Voranschlagsüberschreitungen in geringerer Höhe wären Ermächtigungen des Obmanns oder Deckungsklassen vorzusehen. (TZ 17)

(22) Der gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung erforderliche Beschluss, ab welchem Ausmaß im Rechnungsabschluss Abweichungen zu den veranschlagten Beträgen zu begründen sind, wäre zu fassen. (TZ 18)

(23) Eine formale, dem Vorarlberger Gemeindegesetz entsprechende Beauftragung der Geschäftsführerin oder einer anderen geeigneten Person zur Kassaführung wäre vorzunehmen. (TZ 19)

(24) Im Hinblick auf eine sichere Zahlungsabwicklung und Missbrauchsprävention wären Zahlungen nur auf Anordnung des Obmanns durchzuführen, eine personelle Trennung der Anordnungs- und Zeichnungsbefugnis, die Überprüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit anzuordnender Zahlungen und die getrennt durch jeweils zwei Personen durchzuführende Aufbewahrung und Eingabe der Tan-Codes für Banküberweisungen vorzunehmen. (TZ 20)

Wien, im Mai 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser