



Kontrollbericht 11/2017 zum Thema

Gemeinde-Bedarfszuweisungen FAG 2008 - Graz

(Wirtschaftlichkeitskontrolle)

GZ.: StRH – 030504/2017

Graz, 21.11.2017

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

Fotos (v. links): Stadt Graz/Pichler (1, 2), Foto Fischer (3),
photo 5000 – www.fotolia.com (4)

Diesem Kontrollbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte
bis zum 27.10.2017 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Kurzfassung	5
2	Gegenstand und Umfang der Kontrolle	7
2.1	Auftrag und Überblick	7
2.2	Kontrollziel und Auftragsdurchführung	7
3	Berichtsteil	8
3.1	Gemeinde-Bedarfszuweisungen	8
3.1.1	Verteilungswirkung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen	9
3.2	Ansuchen und Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungen	12
3.3	Verbuchung der Einnahmen aus Gemeinde-Bedarfszuweisungen	13
3.4	Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen	16
3.5	Überprüfung der Mittelverwendung	21
3.5.1	Durch das Land	21
3.5.2	Durch die Stadt	21
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	36
5	Kontrollmethodik	39
	Kontrollieren und Beraten für Graz	40

Abkürzungsverzeichnis

FAG 2008	Finanzausgleichsgesetz 2008; in Kraft von 1.1.2008 bis 31.12.2016
FAG 2017	Finanzausgleichsgesetz 2017; in Kraft seit 1.1. 2017
FIPO	Finanzposition
GO	Geschäftsordnung
HHQ	Haushaltsquerschnitt
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
SAP	Software der SAP AG, Walldorf/Deutschland
StRH	Stadtrechnungshof Graz
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung

FAZIT

In Graz lebten zwischen 2008 und 2016 etwa 22% der steirischen Wohnbevölkerung. Graz erhielt rund 13% aller steirischen Gemeinde-Bedarfszuweisungen.

1 Kurzfassung

Gemeinde-Bedarfszuweisungen waren ein Teil der Ertragsanteile, die Gemeinden zustanden. Die jeweiligen Bundesländer teilten diese auf.

In Summe verbuchte die Stadt zwischen 2008 und 2016 Einnahmen aus Bedarfszuweisungen in Höhe von rund 164,5 Millionen Euro.

Das Land Steiermark zahlte der Stadt Graz monatlich 11%, ab 1. Juni 2015 12% der gesamten steiermärkischen Gemeinde-Bedarfszuweisungen pauschal aus. Diese Pauschale betrug zwischen 13 und 18,4 Millionen Euro jährlich. Weiters nahm die Stadt zwischen 2008 und 2016 rund 2,8 Millionen Euro als projektfördernde Bedarfszuweisungen ein. Die Stadt verbuchte ebenfalls Einnahmen aus Förderungen von Infrastrukturprojekten über 20 Millionen Euro und etwa 2,9 Millionen Euro aus dem Landesschulbaufonds als Bedarfszuweisungen.

Der Stadtrechnungshof zweifelte die Ordnungsmäßigkeit der vorgenommenen Kontierung und der Zuordnung zum ordentlichen und außerordentlichen Haushalt dieser Einnahmen an. Er empfahl die Verbuchung, auch im Sinne der Transparenz und Verständlichkeit, zu überprüfen.

Erhaltene Bedarfszuweisungen für die Förderung von Projekten Dritter gewährte die Stadt als Subvention an die Letztempfänger.

Der Stadtrechnungshof stellte bei der Subventionsabwicklung und Kontrolle durch die Stadt Mängel fest. Einerseits stellten fehlende Unterlagen ein Prüfhemmnis für den Stadtrechnungshof dar – er konnte zu zwei Stichproben, die etwa 37 Prozent aller projektfördernden Bedarfszuweisungen ausmachten, auf Basis der vorhandenen Unterlagen keine Aussage über die Ordnungsmäßigkeit der Subventionsabwicklung geben. Andererseits stellte der Stadtrechnungshof Mängel bei der Prüfung der Sparsamkeit im Zuge der Festlegung der Subventionshöhe und bei der nachgelagerten Prüfung der widmungsgerechten Verwendung durch die subventionsgebenden Stellen fest.

Der Stadtrechnungshof mahnte die Beachtung der Subventionsordnung ein und zeigte Verbesserungsnotwendigkeiten bei den internen Kontrollen auf.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Der Berichtstitel umreißt eine für die Stadt Graz äußerst brisante Problematik, die leider auch im FAG 2017 nichts an Schärfe verloren hat und im Berichtsinhalt, der sich primär mit Abwicklungsfragen von Subventionen beschäftigt, nahezu unterzugehen droht: Nämlich, dass die Stadt Graz jährlich um etwa 30 Mio Euro mehr in diesen Topf einzahlt als sie zurückerhält, und dass sie für das, was sie zurückerhält (19 Mio Euro) teilweise auch noch Abwicklungs- und Kontrollaktivitäten für das Land übernehmen muss. Das Instrument ist vom Blickpunkt gesamtstaatlicher Verwaltungseffizienz her (zumindest für große Städte) rundweg abzulehnen. Solange eine gesamtösterreichische diesbezügliche Lösung aussteht, könnte die Steiermark durch Anhebung des Vorweganteils auf das Grazer Einzahlungsniveau eine unbürokratische Zwischenlösung umsetzen.

2 Gegenstand und Umfang der Kontrolle

2.1 Auftrag und Überblick

Die vorzunehmende Kontrolle legte der Stadtrechnungshof als § 3 GO-StRH Gebarungskontrolle an. Sie umfasste den Zeitraum von 01.01.2008 bis 31.12.2016.

Der Bericht sollte insbesondere folgende Kontrollfragen beantworten:

- Wie transparent und verständlich sind die Gebarungsfälle dargestellt?
- Wie gestalten sich die Prozesse der Erfassung und Abwicklung der Bedarfszuweisungen?
- Welche internen Kontrollen existieren in diesem Prozess?
- Wie werden die einschlägigen Vorschriften eingehalten?
- Wurden die Projektförderungs-Bedarfszuweisungen gemäß ihrer Zweckwidmung verwendet?

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildete die Frage, ob die Projektförderungs-Bedarfszuweisungen gemäß ihrer Zweckwidmung verwendet wurden.

Im Speziellen war in der Kontrolle und Berichterstattung auch insbesondere auf die Kriterien der Zweckmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit einzugehen.

Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziel) war das folgende Thema:

- Erhebung zu anderen Einnahmearten

2.2 Kontrollziel und Auftragsdurchführung

Zielsetzung war eine Übersicht über sämtliche Einnahmen aus Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Zeitraum 2008 bis 2016 zu geben sowie die stichprobenweise Überprüfung der internen Kontrollen zur Sicherstellung einer widmungsgemäßen Verwendung der Mittel.

3 Berichtsteil

3.1 Gemeinde-Bedarfszuweisungen

Gemeinde-Bedarfszuweisungen waren ein Teil der Ertragsanteile, die Gemeinden zustanden. Die jeweiligen Bundesländer teilten diese auf.

Die Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer sowie anderer, gesetzlich festgelegter Bundesabgaben, teilten sich Bund, Ländern und Gemeinden auf. Diese Abgaben nannte man auch **gemeinschaftliche Bundesabgaben** (im § 8 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz 2008 – kurz: FAG 2008 – festgelegt).

Die Aufteilung der Einnahmen zwischen dem Bund, allen Bundesländer zusammen und den nach Bundesländern zusammengefassten Gemeinden erfolgte in einem ersten Schritt, dem **vertikalen Finanzausgleich**. Der im FAG festgelegte **einheitlichen Schlüssel** verteilte den größten Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Es gab noch fünf weitere Verteilungsschlüssel.

Der **horizontale Finanzausgleich** verteilte die Ertragsanteile der Bundesländer zwischen den einzelnen Ländern und die länderweise aufgeteilten Ertragsanteile der Gemeinden zwischen den einzelnen Gemeinden.

Die Verteilung zwischen den Bundesländern erfolgte im Wesentlichen nach der Volkszahl sowie nach verschiedenen im FAG 2008 festgelegten Fixschlüsseln.

Die horizontale Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden je Bundesland erfolgte grundsätzlich gemäß den im FAG 2008 festgelegten Schlüsseln. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel war, neben Fixschlüsseln und der Volkszahl, der wichtigste. Die jeweiligen Bundesländer verteilten 12,7% der Gemeinde-Ertragsanteile¹ als **Gemeinde-Bedarfszuweisungen** länderweise gesondert und ohne im FAG festgelegte Schlüsselung auf die Gemeinden.

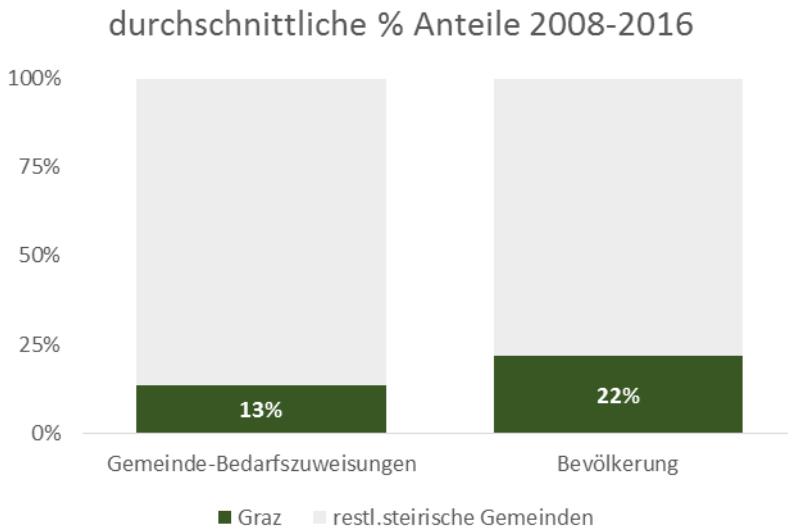


<https://youtu.be/GX5gyGYDwL8>

¹ Bemessungsgrundlage sind die ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden mit Ausnahme der Spielbankabgabe, der Anteile an der Werbeabgabe und des Ausgleichs für die Abschaffung der Selbstträgerschaft.

3.1.1 Verteilungswirkung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen

In Graz lebten etwa 22% der steirischen Wohnbevölkerung. Graz erhielt 13% aller steirischen Gemeinde-Bedarfszuweisungen zwischen 2008 und 2016.



Die Grafik zeigt, dass die Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen an Graz nicht den Bevölkerungsanteil der Stadt widerspiegelte. Die übrigen gemeinschaftlichen Bundesabgaben im horizontalen Finanzausgleich wurden unter anderem mittels gewichtetem Bevölkerungsschlüssel sowie der Volkszahl verteilt. Beide Schlüssel (gewichteter Bevölkerungsschlüssel und Volkszahl) teilten die Einnahmen zumindest nach der Bevölkerung, wobei der gewichtete Bevölkerungsschlüssel größeren Gemeinden, auch überproportional größere Anteile zusprach.

Der Rechnungshof des Bundes stellte in seinem Bericht „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“² fest, dass die Verteilungspraxis der Gemeinde-Bedarfszuweisungen die Finanzkraft je Kopf in kleiner Gemeinden stärker erhöhte, als in großen. Somit wirkte die Vergabep Praxis von Bedarfszuweisungen genau umgekehrt zu den Verteilungsschlüsseln für Ertragsanteile nach dem FAG 2008.

Der Stadtrechnungshof stellte in obiger Grafik sämtliche Einnahmen, die die Stadt als Gemeinde-Bedarfszuweisungen verbucht hatte, dem hochgerechneten Gesamtbetrag der steiermärkischen Gemeinde-Bedarfszuweisungen gegenüber.

² Steiermark 2016/2

Diese Hochrechnung auf Basis des pauschalen Vorweganteils konnte nur als Näherung erfolgen, da dem Stadtrechnungshof hierzu keine genauen Daten vorlagen.

Für die Darstellung des Anteils der Grazer an der gesamten Steirischen Bevölkerung verwendete der Stadtrechnungshof die verfügbaren Statistiken des Landes. Für 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtserstattung noch keine Daten vor, daher wurden die Zahlen 2008 bis 2015 berücksichtigt.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Die Diskrepanz, dass die Stadt Graz im Prüfungszeitraum nur 13% der steirischen Gemeinde-Bedarfszuweisungen erhielt, jedoch 22% der Bevölkerung stellte, untertreibt das Problem. Der Topf, aus dem die Bedarfszuweisungen bedeckt werden, wird ausschließlich von den Steirischen Gemeindeertragsanteilen gespeist und hiervon bezahlt die Stadt Graz ca 30%! Die Stadt Graz bekommt somit im Regelfall weniger als die Hälfte von dem was sie einzahlen muss, zurück – das Manko beträgt seit 2008 ungefähr 200 Mio Euro!

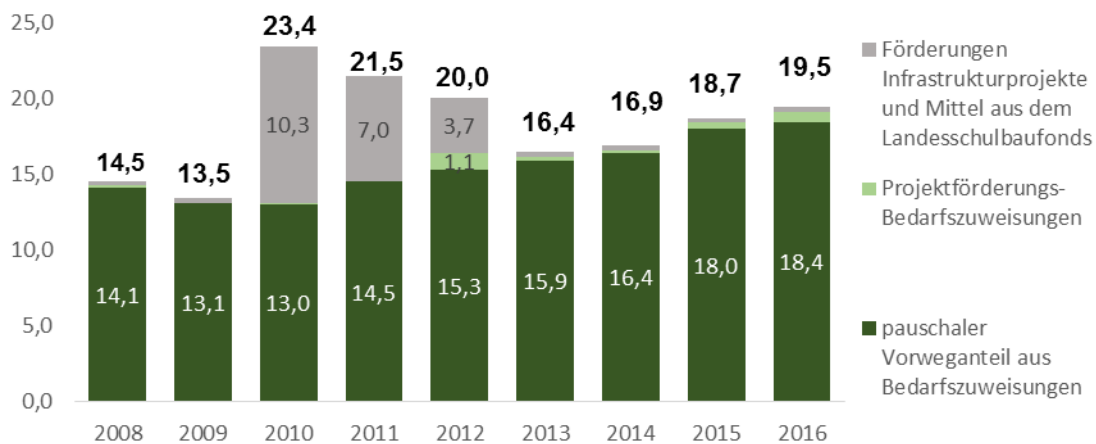
Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Der Stadtrechnungshof dankte für den Hinweis der Finanzdirektion auf den von der Stadt zu leistenden Beitrag zu den zu verteilenden Mittel. Der vorliegende Kontrollbericht setzte eine Stufe später, bei der Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen an. Die Finanzdirektion erweitere so die Perspektive auf die Regelungen des Finanzausgleichs und die daraus resultierenden Herausforderungen der Stadt Graz.

Das Land Steiermark zahlte der Stadt Graz monatlich 11%, ab 1. Juni 2015 12% der gesamten Gemeinde-Bedarfszuweisungen pauschal aus.

Die Stadt Graz erhielt im gesamten Zeitraum des FAG 2008, das war von 1.1.2008 bis 31.12.2016, einen pauschalen Vorweganteil auf die monatlich in der Steiermark zu erwartenden Gemeinde-Bedarfszuweisungseinnahmen. Bis Mai 2015 betrug die Pauschale 11%, ab Juni 2016 12%.

Als Bedarfszuweisungen verbuchte Einnahmen der Stadt
Graz in Millionen Euro



Neben dieser Pauschale zahlte das Land Projektförderungs-Bedarfszuweisungen, Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds sowie Förderungen für Infrastrukturprojekte aus. Diese verbuchte die Stadt Graz als Einnahmen aus Bedarfszuweisungen.

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass die Verbuchung von Projektförderungs-Bedarfszuweisungen in den Büchern der Stadt keine vollständige Auswertung dieser Einnahmen ermöglichte. Die Vollständigkeit der obigen Darstellung konnte somit nicht sichergestellt werden.

Die Verbuchung der Infrastrukturprojekte als Bedarfszuweisung konnte der Stadtrechnungshof aus dem vorliegenden Förderungsverträgen nicht ableiten. Auch die Verbuchung von Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds als Bedarfszuweisung war für den Stadtrechnungshof nicht verständlich. Die so verbuchten Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds betragen zwischen 2008 und 2016 rund 2,9 Millionen Euro.

3.2 Ansuchen und Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungen

Gemeinde-Bedarfsmittel für Projekte.

Zum Zeitpunkt der Kontrolle des Stadtrechnungshofes regelte das Land Steiermark Ansuchen und Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungen für Projekte in einer eigenen Richtlinie³. Auf seiner Homepage stellte das Land ein Formular für Ansuchen für Bedarfszuweisungen zur Verfügung.

Dem Ansuchen und der Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungen gingen zumeist Gespräche und/oder Schriftverkehr zwischen der Stadt und dem Land bzw. Absprachen auf politischer Ebene voraus. Ebenso stellten Personen und Organisationen Projekte bei politischen Entscheidungsträgern von Stadt und/oder Land vor, bevor sie formale Subventionsansuchen an die Verwaltungen stellten. In den Berichten an den Stadtsenat berichtete das antragstellende Mitglied des Stadtsenats zumeist über die Anbahnung des Ansuchens der Gemeinde-Bedarfszuweisung. Folgendes anonymisiertes Beispiel zeigte eine Vorgehensweise transparent:

„Herr X, hat das Büro von Herrn 1. Landeshauptmann-Stellvertreter im Rahmen eines persönlichen Gesprächstermins über das Projekt Z informiert.

Es handelt sich hierbei [...] nur mit zusätzlicher finanzieller Unterstützung durchgeführt werden kann, die ihr seitens des Büros von 1. Landeshauptmann-Stellvertreter Y mit einem Betrag in der Höhe von EURO in Aussicht gestellt wurde. Laut Mitteilung aus dem politischen Büro ist diese finanzielle Lücke allerdings seitens des Landes Steiermark nur aus Mitteln der Bedarfszuweisungen zu bedecken.“

Nach den Vorgesprächen stellte üblicherweise die Stadt, vertreten durch den Bürgermeister, ein formales Ansuchen um eine Gemeinde-Bedarfszuweisung. Nach positivem Beschluss durch die Steiermärkische Landesregierung erhielt die Stadt eine schriftliche Zusage der Mittel durch Landeshauptmann bzw. 1. Landeshauptmannstellvertreter. Anzumerken war, dass die Zuständigkeit zwischen Landeshauptmann und 1. Landeshauptmannstellvertreter nach der parteipolitischen Zugehörigkeit der jeweiligen Bürgermeister erfolgte. Nach Beschluss der Landesregierung folgte ein Schreiben der zuständigen Landesabteilung, in dem die Anweisung des Betrages und der Zweck der Bedarfszuweisung angeführt waren. Weiteres nannten diese Schreiben den

³ Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen, Infrastrukturmitteln und Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds vom 19. Jänner 2009

Subventionsempfänger und eine Frist, bis zu der die Stadt den Zahlungsnachweis der Abteilung der zuständigen Landesabteilung vorlegen musste.

3.3 Verbuchung der Einnahmen aus Gemeinde-Bedarfszuweisungen

Die Stadt verbuchte Einnahmen aus Bedarfszuweisungen gemäß FAG 2008 im Wesentlichen in den Haushaltsquerschnitten 15 und 33 in der Ordentlichen Gebarung.

Die Stadt verbuchte Einnahmen teils in der laufenden Gebarung, als „Laufende Transfereinzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts“ in Haushaltsquerschnitt 15 und teils in der Vermögensgebarung als „Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts“ in Haushaltsquerschnitt 33 im ordentlichen Haushalt.

Die pauschalen Vorweganteile, und damit über 80% aller Einnahmen aus Bedarfszuweisungen zwischen 2008 und 2016 verbuchte die Finanzdirektion in der Vermögensgebarung. Im Gegensatz dazu erfasste die städtische Buchhaltung die Bedarfszuweisung für Infrastrukturprojekte sowie sonstige projektfördernde Bedarfszuweisungen im laufenden Ergebnis in HHQ 15. Der Stadtrechnungshof konnte diese Buchungslogik nicht nachvollziehen. Gemäß Kontierungsleitfaden der KDZ waren in der Vermögensgebarung zu verbuchende Kapitaltransfers ausdrücklich für Investitionszwecke oder sonstigen Vermögenszuwachs bestimmt. Im Zweifelsfall waren Transferzahlungen als laufende Transfers in der laufenden Gebarung zu verbuchen.

Im Zeitraum von 2008 bis 2016 hatte das Land Förderungen für Infrastrukturprojekte in Höhe über insgesamt 20 Millionen Euro für definierte Investitionszwecke gewährt – hier sah der Stadtrechnungshof eine Verbuchung in der Vermögensgebarung als richtig an. Allerdings handelte es sich hierbei nicht um Gemeinde-Bedarfszuweisungen. Die pauschalen Vorweganteile wiederum hatten keine dem Stadtrechnungshof bekannte Zweckbestimmung und wären somit in der laufenden Gebarung zu vereinnahmen gewesen.

Die Stadt Graz ordnete die Einnahmen aus Bedarfszuweisungen dem ordentlichen Haushalt zu. Der Stadtrechnungshof verwies hierzu auf die Anmerkung des KDZ-Kontierungsleitfadens zu VRV 1997 §4:

„Als außerordentliche Einnahmen sind bei den Gemeinden auch die voraussichtlichen Bedarfszuweisungen für außerordentliche Ausgaben zu veranschlagen.“

Weiters legten die Richtlinien des Landes⁴ im Kapitel „Besondere Bestimmungen“ fest, dass Projektförderungen aus Bedarfszuweisungen, Infrastrukturmitteln oder Landesschulbaufonds nur für Projekte gewährt werden, die im außerordentlichen Haushalt aufgenommen wurden.

Im Zuge seiner Kontrolle stellte der Stadtrechnungshof fest, dass zumindest in einem Fall eine Einnahme aus einer projektfördernde Gemeinde-Bedarfszuweisung fälschlicherweise als sonstige Einnahme⁵ in HHQ 18 verbucht wurde.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Verbuchung der Einnahmen aus Gemeindebedarfszuweisungen gemäß Kontierungsleitfaden der KDZ zu prüfen.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Bedarfszuweisungen sind gemäß FAG nicht nur für Investitionszwecke, sondern auch zB für den allgemeinen Haushaltsausgleich vorgesehen und nicht immer explizit erkennbar zweckgewidmet. Implizit wurden bisher insbesondere die monatlichen Vorweganteile den laufenden hohen Investitionsnotwendigkeiten der Stadt Graz, welche im Regelfall in der Vermögensgebarung verbucht werden, zugerechnet und daher ebenfalls in der Vermögensgebarung verbucht. Der laufende Charakter der Zahlungen spricht aber tatsächlich eher für eine Verbuchung im laufenden Saldo bzw in der ordentlichen Gebarung und wir werden daher künftig die Verbuchung bei allen Bedarfszuweisungen, die keine expliziten Zweckwidmung für die Vermögensgebarung bzw aoH erkennen lassen, in diesem Sinne umstellen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofs

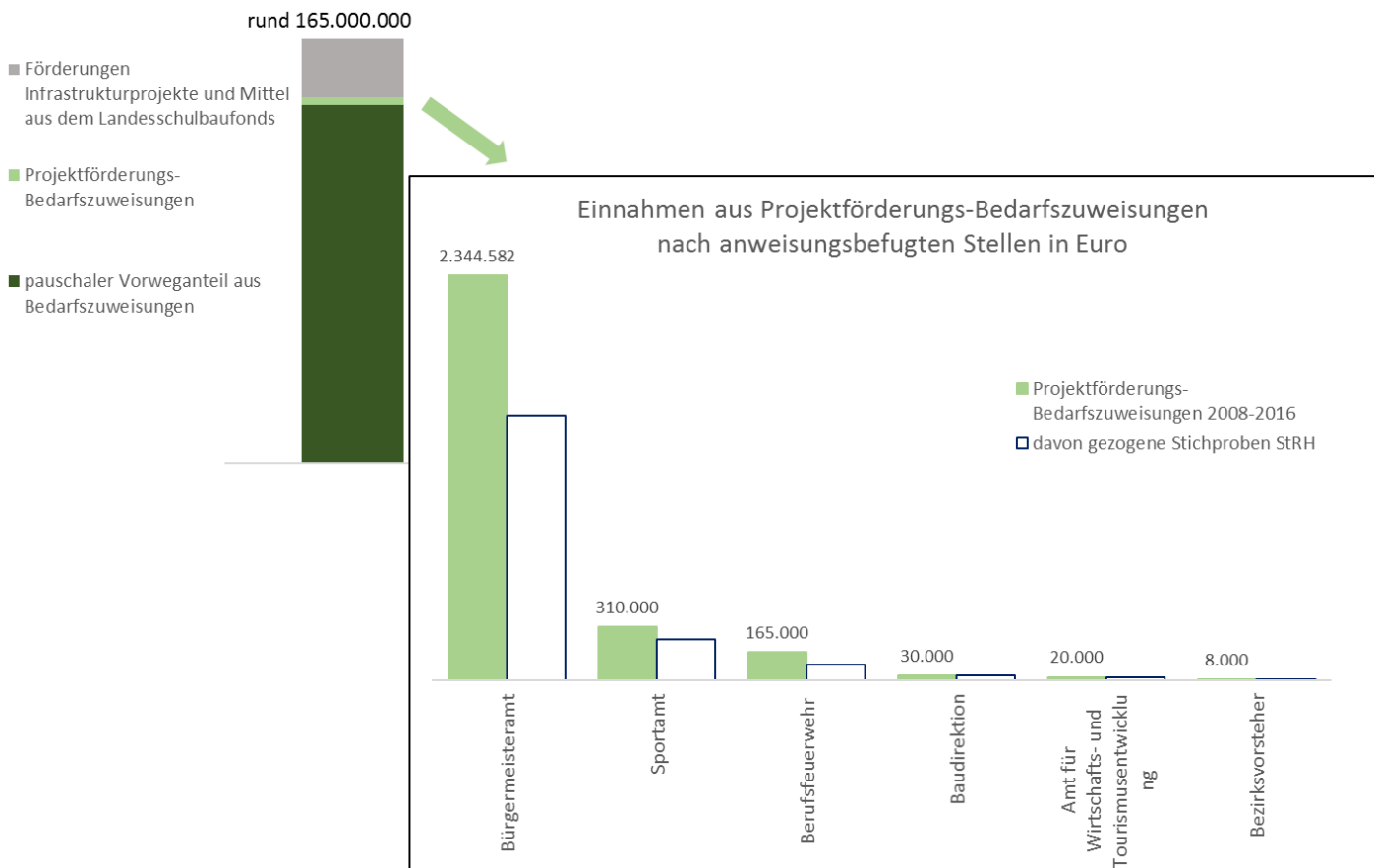
Der Stadtrechnungshof begrüßte die kritische Prüfung der Kontierung der Einnahmen aus Gemeindebedarfszuweisungen.

⁴ Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen, Infrastrukturmitteln und Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds an Gemeinden, Fassung 2009

⁵ Post 829

Das Bürgermeisteramt war für über 80 % der Projektförderungs-Bedarfszuweisungen zwischen 2008 und 2016 anweisungsbefugt.

Einnahmen aus Gemeindebedarfszuweisung
in Euro 2008-2016



Die Vollständigkeit der obigen Darstellung konnte auf Grund von festgestellten inkonsistenten Verbuchungen nicht sichergestellt werden.

Die Finanzdirektion war für die in obiger Grafik nicht dargestellten pauschalen Vorweganteile sowie die unrichtiger Weise als Bedarfszuweisungen verbuchten Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds und Förderungen des Landes für Infrastrukturprojekte anweisungsbefugt.

Für die Kontrolle der Verwendung der erhaltenen Projektförderungs-Bedarfszuweisungen zog der Stadtrechnungshof die in obiger Grafik dargestellten Stichprobenumfänge.

3.4 Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen

Die Stadtverwaltung hatte jede Subvention gemäß der Subventionsordnung abzuwickeln, auch wenn das Geld dazu aus Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln gemäß FAG 2008 kam.

Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel waren Ertragsanteile der Gemeinden, die durch die Bundesländer den Gemeinden zugewiesen werden. Diese Gelder wurden häufig zur Förderung von definierten Projekten der Gemeinde zugeteilt.

Waren Projekte Dritter aus Sicht der Landesregierung mittels einer Gemeinde-Bedarfszuweisung förderwürdig, gab die Stadt die vom Land erhaltenen Mittel als Subvention an den Förderempfänger weiter.

Im Zuge von Stichprobenprüfungen stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die Berufsfeuerwehr in 2010 und 2012 zwei Subventionen über insgesamt 90.000,00 Euro an Subventionsnehmer 1 gewährt hatte. In beiden Fällen wurden die Subventionen mittels Gemeinde-Bedarfszuweisungen finanziert. Die Gelder wurden ohne einem, dem Stadtrechnungshof vorlegbaren, Subventionsansuchen des Subventionsnehmers 1 an die Stadt und ohne expliziten Hinweis auf die Anwendung der Subventionsordnung ausgezahlt.

Dadurch wurden wesentliche interne Kontrollen umgangen - insbesondere die Verpflichtung des Subventionsnehmers die widmungsgemäße Mittelverwendung nachzuweisen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- sämtliche Subventionen gemäß der Subventionsordnung der Stadt Graz abzuwickeln, um die Wahrung der Interessen der Stadt sicher zu stellen.

Subventionsordnung der Stadt Graz in der Fassung vom 29. 6. 2006.

Der Gemeinderat legte am 9. 12. 1993 mit den Richtlinien für die Gewährung von Subventionen eine Subventionsordnung fest. Zuletzt passte der Gemeinderat die Subventionsordnung am 29. 6. 2006 an. Diese aktuelle Fassung war seit 1. 8. 2006 in Kraft.

Eine Subvention hatte gemäß der Grazer Subventionsordnung folgende Merkmale:

- eine privatrechtliche vermögenswerte Zuwendung der Stadt aus ihren Mittel – diese konnte in Form von Geld, der Beistellung von Personal oder Sachleistungen erfolgen;
- an natürliche oder juristische Personen;
- zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes;



https://youtu.be/Q_idmDGu_RM



<https://youtu.be/MdEN1BrrNU>

- ohne dafür ein marktgerechtes Entgelt zu erhalten;
- der Subventionsempfänger verpflichtete sich als Gegenleistung zu einem subventionsgerechten Verhalten.

Eine Voraussetzung für die Gewährung einer Subvention war, dass das beantragte Vorhaben dem Gemeinwohl diene, im allgemeinen öffentlichen Interesse bzw. des der Bewohner der Stadt lag und mit der Stadt oder ihren Bewohnern in Zusammenhang stand. Weiteres durfte eine Subvention nur gewährt werden, wenn das Vorhaben sonst nicht verwirklicht werden hätte können. Das bedeutete, dass die Stadt keine Vorhaben fördern durfte, die ohnehin kostendeckend oder mit Gewinn abgewickelt werden konnten.

Die Subventionshöhe war auf das unbedingt erforderliche Ausmaß beschränkt. Bei dieser Beurteilung waren die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit anzuwenden. Auch die vorhandenen Budgetmittel der Stadt begrenzten die Subventionshöhe. Mehrfachförderungen waren durch Berücksichtigung bei der Festlegung der Subventionshöhe zu verhindern.

Die Entscheidung über die Subventionsvergaben war im Statut der Stadt und der Geschäftsordnung für den Stadtsenat festgelegt. Für Subventionen über 1.500,00 Euro bis 0,05 %⁶ der städtischen Jahreseinnahmen war hierfür der Stadtsenat als kollegiales Organ zuständig, unter 1.500,00 Euro die einzelnen StadtsenatsreferentInnen, über 0,05 % der städtischen Jahreseinnahmen der Gemeinderat. Diese Grenzen galten je Subventionsempfänger und Kalenderjahr.

Aufbau und Inhalt des Schreibens für Subventionszusagen der Abteilung für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung war ein gutes-Beispiel.

Die Abteilung für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung verwendete für Subventionszusagen eine selbst entwickelte Word-Vorlage. In dieser wies sie explizit auf die Bestimmungen der Subventionsordnung und die Frist für den Verwendungsnachweis sowie auf etwaige weitere Bedingungen hin.

Die Vorlage wies unter der Grußformel und Unterschriftenzeile einen durch den Subventionsnehmer auszufüllenden und zu unterschreibenden Abschnitt aus. In diesem war eine Zustimmung zu den Subventionsbedingungen vorgedruckt. Weiteres war Raum für die handschriftliche Angabe der Bankverbindung für die Auszahlung der Subvention vorgesehen. Im Schreiben bat die Abteilung für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung um rechtsgültige Gegenfertigung des Schreibens sowie umgehende Retournierung per Fax, E-Mail oder auf dem

⁶ 2017: 534.000,00 Euro

Postweg.

Die Verbindung der Erhebung der Bankverbindung mit einer expliziten Annahme der Subventionsbedingungen sah der Stadtrechnungshof als gutes Beispiel an, da die Gegenzeichnung und Retournierung das subventionsgerechte Verhalten als Gegenleistung zur Förderung betonte. Die gleichzeitige Erhebung der Bankverbindung stellte einen Anreiz zur Retournierung des Schreibens dar.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass der Aufbau und Inhalt des Schreibens für Subventionszusagen der Abteilung für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung ein Beispiel für sämtliche subventionsvergebende Abteilungen in Graz sein könnte.

Die subventionsgebenden Stellen hatten keine besonderen internen Kontrollen eingerichtet, die die möglichen Risiken aus Transaktionen zwischen nahestehenden Personen abfederten.

Die Prüfung der Subventionsvoraussetzungen sowie der widmungsgemäßen Mittelverwendung erfolgte in den Fachabteilungen. Bei Subventionen, die aus Gemeinde-Bedarfszuweisungen finanziert wurden, erfolgten in vielen Fällen Vorgespräche zwischen Stadt und Land auf höchster Ebene. Dies führte zu unterschiedlichen zeitlichen Abfolgen des Einlangens von Subventionsansuchen und von politischen Zusagen für Bedarfszuweisungen des Landes. Es konnte die unabhängige städtische Prüfung der Subventionsvoraussetzungen erschweren.

Auf Seiten der Landesregierung war die Zuständigkeit für Gemeinde-Bedarfszuweisungen zwischen Landeshauptmann und 1. Landeshauptmannstellvertreter nach der parteipolitischen Zugehörigkeit der jeweiligen Bürgermeister aufgeteilt. Vor diesem Hintergrund analysierte der Stadtrechnungshof sämtliche Subventionen der Stadt, die aus Projektförderungs-Gemeinde-Bedarfszuweisungen zwischen 2008 und 2016 finanziert wurden. Dabei griff der Stadtrechnungshof auf das Konzept der „nahestehenden Personen“ gemäß ISSAI 1550 zurück. Dieser internationale Standard hielt unter anderem fest, dass bei Transaktionen zwischen nahestehenden Personen besondere Risiken entstehen konnten, insbesondere Interessenskonflikte bezogen auf das Verhältnis von Leistung zu Gegenleistung⁷ und die nachgelagerte Prüfung dieses Verhältnisses. Bei Subventionen bestand die Gegenleistung des Subventionsgebers in subventionsgerechtem Verhalten.

⁷ ISA 550, Absatz 2, dritter Aufzählungspunkt: „*Related party transactions may not be conducted under normal market terms and conditions; for example, some related party transactions may be conducted with no exchange of consideration.*“

Im Zuge seiner Kontrolle stellte der Stadtrechnungshof fest, dass subventionsgebenden Stellen keine besonderen internen Kontrollen eingerichtet hatten, die die möglichen Risiken aus Transaktionen zwischen nahestehenden Personen abfedern konnten. Nach einer Analyse des Stadtrechnungshofes waren etwa die Hälfte aller aus Bedarfszuweisungen finanzierten Subventionen an Subventionsnehmer geflossen, die als zu Entscheidungsträgern der Stadt nahestehend anzusehen waren. Daher sah es der Stadtrechnungshof als effizienter an, für sämtliche Subventionen und nicht nur für jene mit besonderen Risiken, eine Stärkung der internen Kontrollen zu empfehlen.

Der Stadtrechnungshof führte im Zuge seiner Stichprobenkontrollen keine Prüfung von Befangenheitsgründen im Sinne des § 68 Statut durch – da er keine Kontrollkompetenz zu Erhebungen zu privaten Angelegenheiten hatte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- bei sämtlichen Subventionsansuchen die Prüfung der Förderungsvoraussetzungen an der jeweiligen Stelle direkt auf dem Formular zu dokumentieren;
- nach Vorlage der Verwendungsnachweise durch den Subventionsnehmer, deren Prüfung direkt auf dem Formular für Subventionsansuchen an der jeweiligen Stelle zu dokumentieren;
- das Formular für Subventionsansuchen um Prüffelder für die Dokumentation der Prüfung der Subventionsvoraussetzungen und für die Prüfung der zahlenmäßigen und inhaltlichen Mittelverwendung zu ergänzen;
- die Prüfung des Subventionsansuchens und die Prüfung der zahlenmäßigen und inhaltlichen Mittelverwendung innerhalb der subventionsvergebenden Stellen personell zu trennen.

Stellungnahme des Bürgermeisteramtes

Die Empfehlungen des Stadtrechnungshofes betreffend die Integration der Prüfung sowohl der Förderungsvoraussetzungen als auch der Prüfung der Verwendungsnachweise direkt in das Subventionsansuchen der Stadt Graz erscheinen aus Sicht des Bürgermeisteramtes sinnvoll. Ebenso begrüßt das Bürgermeisteramt den Vorschlag, die Prüfung des Subventionsansuchens und die Prüfung der zahlenmäßigen und inhaltlichen Mittelverwendung innerhalb der subventionsvergebenden Stellen personell zu trennen. Allenfalls wäre auch weiterführend zu überlegen, ob die Überprüfung von Verwendungsnachweisen nicht überhaupt in einer zentralen Stelle (und nicht

in den subventionsvergebenden Stellen) erfolgen sollte.

Eine Bezirksvertretung wickelte Zahlungen an Dritte über ein Konto ab, das nicht der Stadt Graz zuzurechnen war.

Der Stadtrechnungshof stellte im Zuge einer Stichprobe fest, dass mit einer Bedarfszuweisung in Höhe von 8.000,00 Euro finanzierte Projektausgaben einer Bezirksvertretung über ein auf den Bezirksvorstand lautendes Bankkonto abgewickelt wurden. Diese Projektförderung finanzierte die Stadt durch eine Bedarfszuweisung. Förderungen von Bezirksvertretungen bezeichnete die Stadt Graz als „Spenden aus Verfügungsmitteln“.

Der Bezirksvorsteher eröffnete das Konto für dieses Projekt privat. Nach seiner Auskunft erfolgte dieses Vorgehen in Absprache mit der Abteilung für Rechnungswesen zur Verwaltungsvereinfachung. Die für dieses Projekt vereinnahmten Gemeinde-Bedarfszuweisungen überwies die Stadt auf dieses Bankkonto. Der Bezirksvertreter deckte dann von diesem Konto Zahlungen an ProjektpartnerInnen, wie beispielsweise einer Fachhochschule, einem Verein und einem Ziviltechnikbüro.

Der Bezirksvorstand legte dem Stadtrechnungshof einen sehr gut strukturierten Papierakt samt Abrechnungen vor. Aus diesem waren die endgültigen ZahlungsempfängerInnen sowie die jeweiligen Zahlungsgründe und Leistungszeiträume nachvollziehbar.

Der Stadtrechnungshof anerkannte die intendierte Verwaltungsvereinfachung durch die Projektabwicklung über das zwischengeschaltete Konto des Bezirksvorstehers. Allerdings schränkte diese Vorgehensweise die Aussagekraft der städtischen Buchhaltung ein, da der gesamte Betrag auf das Konto des Bezirksvorstehers verbucht wurde. Weiters umging man damit die Trennung zwischen anordnungsbefugter und kassenführenden Stelle.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Zahlungen aus Verfügungsmitteln der Bezirksvertretungen von Konten der Stadt direkt an die endgültigen EmpfängerInnen zu überweisen.

Auszahlungen aus Verfügungsmitteln von Bezirksvertretungen unterlagen nicht der Grazer Subventionsordnung.

Verfügungsmittel waren gemäß Kontierungsleitfaden der KDZ Budgetmittel, über die die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister oder andere Organe ohne weitere Beschlüsse weiterer Organe verfügen dürfen. In Graz verfügten Bezirksvertretungen (Bezirksräte) über Verfügungsmittel.

Anordnungsbefugt über diese Mittel war die Bezirksvorsteherin oder der Bezirksvorsteher auf Grund eines Beschlusses des Bezirksrates. Typische Ausgaben waren Kostenersätze für die Tätigkeit der Bezirksvertretung sowie Spenden zur Unterstützung von Personen, Organisationen und Veranstaltungen im Bezirk. Auszahlungen von Verfügungsmitteln für Spenden unterlagen nicht der Subventionsordnung in Fassung vom 29.6.2006.

3.5 Überprüfung der Mittelverwendung

3.5.1 Durch das Land

Nach Beschluss der Landesregierung über die Vergabe einer projektfördernden Bedarfszuweisung übermittelte die zuständige Landesabteilung der Stadt ein Schreiben. Darin nannte sie die Subventionsempfängerin bzw. den Subventionsempfänger und eine Frist, bis zu der die Stadt den Zahlungsnachweis der Abteilung der zuständigen Landesabteilung vorzulegen hatte.

3.5.2 Durch die Stadt

Subventionsempfänger sollten die gesamte Projektsumme nachweisen – auch Ausgaben, die die Stadt nicht förderte.

Im Zuge von Stichprobenerhebungen stellte der Stadtrechnungshof im Juni 2017 fest, dass die Empfänger zur Prüfung der Verwendung von Subventionen Aufstellungen und Rechnungen in Höhe der erhaltenden Subvention übermittelten. Nicht alle subventionsvergebenden Abteilungen forderten durchgängig eine Auflistung aller Einnahmen und Ausgaben an, um den Finanzierungsplan laut Subventionsansuchen mit den tatsächlichen Zahlungen abzugleichen.

Für die betragsmäßige Prüfung der Zweckwidmung der Subvention entwerteten die subventionsvergebenden Stellen die übermittelten Originalbelege in Höhe der Subventionssumme. Dieses Vorgehen verhinderte Doppelförderungen durch andere Fördergeber. Dies war aber kein Nachweis des gewünschten Hebeleffektes von Subventionen. Auch die Umsetzung des geplanten Projektumfanges war auf diese Weise nicht feststellbar. Weiteres konnte die subventionsvergebende Stelle nicht prüfen, ob die Subvention überhaupt für die Durchführung des angesuchten Projektes notwendig gewesen war und ob die Stadt die Subvention nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß gewährt hatte.

Die Stadt konnte aus mehreren Gründen ein Projekt unwissentlich überfördern:

- Subventionsvergebende Stellen konnten überhöhte Ansätze von Ausgaben und bzw. oder zu niedrig angesetzte Einnahmen im Finanzplan des Subventionsansuchens in vielen Fällen nur schwer erkennen.

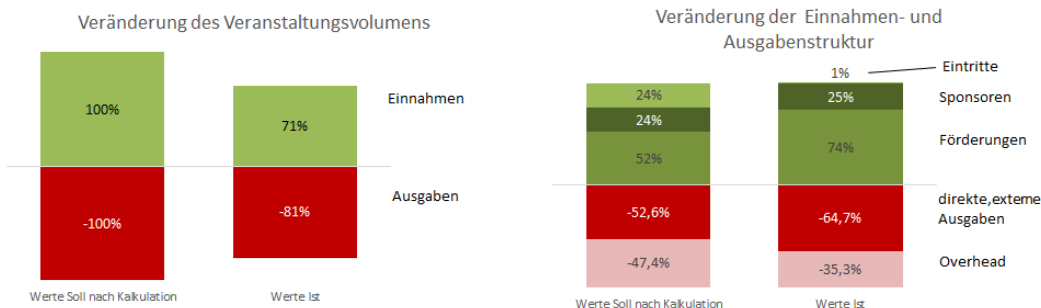
- Im Zuge der Projektabwicklung konnten Subventionsnehmer Überschüsse auf Grund niedriger Ausgaben und / oder höhere Einnahmen erzielen.

Zur nachgelagerte Kontrolle in beiden Fälle war nur die Gegenüberstellung des Finanzierungsplanes im Subventionsansuchen mit einer gleich gegliederten Auflistung der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben geeignet.

Im Zuge seiner Kontrollen stellte der Stadtrechnungshof fest, dass nur bei wenigen gezogenen Stichproben im Bereich des Sportamtes ein Abgleich zwischen dem Finanzierungsplan im Subventionsansuchen und den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben aus den vorliegenden Akten möglich war. Das Bürgermeisteramt legte in seinen Akten nur fallweise Belegauflistungen und grundsätzlich keine Kopien der entwerteten Belege ab. Als Nachweis der durchgeführten Prüfung diente eine Kopie des Entlastungsschreibens.

Anlässlich des 15-Jahr-Jubiläums der Menschenrechtsstadt Graz förderte das Bürgermeisteramt im Juni 2016 einen Kongress mit insgesamt 100.000,00 Euro, wobei 50.000,00 Euro aus einer Gemeinde-Bedarfszuweisung stammten. Die Subventionshöhe lag unter 40% der vom Veranstalter genannten Gesamtkosten. Das Bürgermeisteramt legte dem Stadtrechnungshof die vom Fördernehmer eingereichte Belegliste vor. Diese wies Rechnungen in Höhe von etwas über der gesamten städtischen Subventionssumme aus. Die aufgelisteten Rechnungen deckten im Wesentlichen die Abgeltung der Key-SpeakerInnen, deren Reise- und Übernachtungskosten, Dolmetsch Kosten, die Miete des Veranstaltungsortes, Catering und einen Abendempfang. Der Stadtrechnungshof konnte nicht nachvollziehen, welche förderbaren Kostenpositionen den verbleibenden Betrag von rund 150.000,00 Euro bis zu den im Stadtsenatsbericht genannten Gesamtausgaben auffüllen könnten. Somit regte der Stadtrechnungshof beim Bürgermeisteramt an, beim Subventionsnehmer eine Gesamtabrechnung anzufordern. Das Bürgermeisteramt lege daraufhin dem Stadtrechnungshof sowohl den ursprünglichen Finanzplan, als auch eine Nachkalkulation mit Ist-Werten vor.

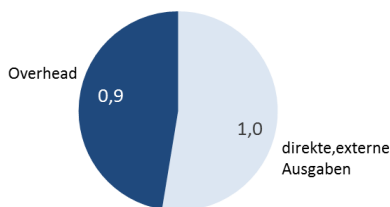
Der Vergleich zwischen den eingereichten Soll-Werten und den erzielten Ist-Werten zeigte, dass das Veranstaltungsvolumen gesunken war. Der Veranstalter erzielte nur rund 71% der geplanten Einnahmen. Die geplanten Förderungen wurden zur Gänze vereinnahmt. Der Veranstalter lukrierte rund 75% der geplanten Sponsoreneinnahmen und verkaufte nur 12 Eintrittskarten zu 120,00 Euro statt der geplanten 500 Stück. Der Stadtrechnungshof sah dies als eine wesentliche Abweichung des Umfangs der geplanten Veranstaltung zur ursprünglichen Planung an.



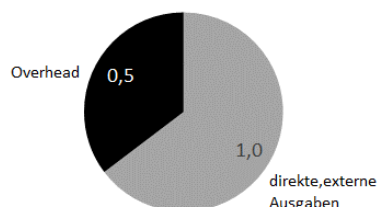
Auch die tatsächlichen Gesamtausgaben waren niedriger als ursprünglich geplant. Sie erreichten 81% der Planausgaben. Somit verschlechterte sich der dargestellte Abgang der Veranstaltung gegenüber der ursprünglichen Planung. Die ursprüngliche Planung enthielt unter „Personal“ 42.000,00 Euro für „Kongressmanagement & Organisation“ sowie 33.000,00 Euro für „Projektleitung“⁸. Für die Position „Marketing, PR Partner“ waren 53.000,00 Euro in der Planung angesetzt.

Die Ist-Abrechnung listete 31.500,00 Euro unter dem Titel „Kongressmanagement & Organisation“ auf. Die Position „Projektleitung“ schien nicht auf. Für „Marketing, PR Partner“ waren insgesamt 47.067,18 Euro angegeben – davon 29.640,00 Euro für ein Filmteam und 8.702,16 Euro unter dem Titel „Pressebetreuung“. Diese Ausgaben waren nach Ansicht des Stadtrechnungshofs bei der Bemessung der Subventionshöhe unter den Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit kritisch zu betrachten gewesen. Der Stadtrechnungshof erkannte ein Missverhältnis zwischen Overhead und direkten, externen Ausgaben sowohl in der Planungsrechnung als auch in der Ist-Aufstellung:

Verhältnis gemäß Soll-Werten aus Kalkulation



Verhältnis gemäß IST-Werten aus Abrechnung



Die Reisekosten in Planungsrechnung und Ist-Abrechnung überstiegen nach Einschätzung des Stadtrechnungshofs die in den Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen genannte Deckelung.

⁸ Dies entsprach etwa einer Arbeitszeit einer Person von 14 Monaten bei 3.500,00 brutto Monatslohn

Die vorgelegte Nachkalkulation der IST-Werte enthielt eine mit „netto“ beschriebene Spalte, die bei einzelnen Positionen 20% Umsatzsteuer herausrechnet. Allerdings auch bei Hotelleistungen und internationalen Flügen, obwohl erstere einen niedrigeren Steuersatz aufweisen und zweitere nicht besteuert waren. Der Stadtrechnungshof zweifelte somit grundsätzlich an der Aussagekraft der vorgelegten Aufstellung, da diese offensichtlich nicht die mit der Buchhaltung abstimmbaren Beträge gemäß den Originalbelegen enthielt.

Dieses Beispiel zeigte die Wichtigkeit eines strukturierten Finanzierungsplanes bei Prüfung des Subventionsansuchens und der Gegenüberstellung der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben im Zuge der Kontrolle der Mittelverwendung.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass das Entwerten von Originalrechnungen in Höhe der Subventionssumme ein geeigneter Kontrollschritt bei Prüfung der Verwendung von gewährten Subventionen darstellte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Subventionen für Veranstaltungen ausschließlich als teilweise oder vollständige Abgangsdeckung zuzusagen, die die Erfüllung des Subventionszweckes nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß fördert;
- die Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen bei Vergabe- und Abrechnung von Subventionen zu beachten;
- eine strukturierte Belegauflistung zu sämtlichen Ausgaben und eventueller Einnahmen zum Finanzierungsplan im Subventionsansuchen an die Stadt anzufordern und einzusehen, um den tatsächlichen, förderwürdigen Abgang prüfen zu können;
- bei der Prüfung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit insbesondere auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Overhead und direkten, externen Ausgaben zu achten und im Falle von Missverhältnissen die Fördersumme zu kürzen;
- mit der Belegauflistung eine Vollständigkeitserklärung des Subventionsnehmers einzuholen;
- im Falle nicht plausibler Belegauflistungen die Originalbelege anzufordern und zu der Aufstellung abzustimmen;
- im Falle wesentlicher Abweichungen des Umfangs der geplanten Veranstaltung eine anteilige oder vollständige Rückforderung der

Subvention vorzunehmen;

- im Falle wesentlicher Kostenunterschreitungen oder Einnahmesteigerungen des subventionierten Projektes eine anteilige oder vollständige Rückforderung der Subvention vorzunehmen.

Stellungnahme des Bürgermeisteramtes

Zu den Ausführungen des Stadtrechnungshofes, wonach „nicht alle subventionsvergebenden Abteilungen [...] durchgängig eine Auflistung aller Einnahmen und Ausgaben an[forderten], um den Finanzierungsplan laut Subventionsansuchen mit den tatsächlichen Zahlungen abzugleichen“, möchte das Bürgermeisteramt festhalten, dass dieser Schritt, so sinnvoll er auch ist, in den derzeit gültigen städtischen Bestimmungen – insbesondere der vom Gemeinderat beschlossenen Subventionsordnung – nicht zwingend vorgesehen ist. Grundsätzlich teilt das Bürgermeisteramt allerdings die Einschätzung des Stadtrechnungshofes, dass dieser Schritt als verbindlich vorgegeben werden sollte.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Der Stadtrechnungshof stimmte dem Bürgermeisteramt zu, dass die zum Zeitpunkt der Kontrolle gültige Subventionsordnung die Vorlage einer Auflistung aller Einnahmen und Ausgaben nicht explizit einforderte. Aus Sicht des Stadtrechnungshofes wäre das Einfordern einer solchen Auflistung ein sehr zweckmäßiger Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung, wie in §6 Abs 1 der Subventionsordnung gefordert. Das zum Zeitpunkt der Kontrolle gültige Subventionsformular unterstützte die Einholung einer strukturierten Auflistung aller tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben zum Zwecke eines Abgleiches mit dem Finanzierungsplan laut Subventionsansuchen. So wies der vom Subventionswerber auszufüllende Finanzierungsplan zwei Spalten auf – eine für das Ansuchen und eine für die Subventionsabrechnung.

		Kalkulation (Ansuchen)		Abrechnung	
		Jahr	€		€
10. Finanzierungsplan					
1. Einnahmen			€		€
1.1 Teilnehmer/innenbeiträge					
1.2 Eintritte, Verkaufserlöse					
1.3 Einbringbare Eigenmittel des/der Ansucher/in					

Stellungnahme des Bürgermeisteramtes

Zu der auf Seite 22 [des Rohberichts; Anmerkung des STRH] getroffenen Feststellung des Stadtrechnungshofes, wonach „[d]as Bürgermeisteramt [...] in seinen Akten nur fallweise Belegauflistungen und grundsätzlich keine Kopien der entwerteten Belege ab[legte]“, möchte das Bürgermeisteramt festhalten, dass auch dieser Schritt in den derzeit gültigen Bestimmungen der Stadt Graz nicht zwingend vorgesehen ist.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Der Stadtrechnungshof stimmte dem Bürgermeisteramt zu, dass die zum Zeitpunkt der Kontrolle gültige Subventionsordnung die Ablage von Kopien entwerteter Belege nicht explizit einforderte. Im Sinne der Dokumentation und Nachvollziehbarkeit wäre dies aus Sicht des Stadtrechnungshofes notwendig.

Stellungnahme des Bürgermeisteramtes

Die vom Stadtrechnungshof im Zusammenhang mit der Abwicklung der Subvention für den Menschenrechtskongress im Jahr 2016 geäußerte Kritik ist aus Sicht des Bürgermeisteramtes plausibel. Das Bürgermeisteramt erlaubt sich aber den Hinweis, dass es sich bei diesem Kongress um die Hauptveranstaltung im Rahmen des Jubiläums aus Anlass des 15-Jahr-Jubiläums der Menschenrechtsstadt Graz gehandelt hat. Fachlich-inhaltlich gab es zu dieser Veranstaltung zahlreiches positives feedback.

Der Umstand, dass die Reisekosten, welche das Bürgermeisteramt bei der Abrechnung dieser Subvention anerkannt hat, über der in den Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen genannten Deckelung lagen, ist dadurch begründet, dass es sich hierbei in erster Linie um Reisekosten von Key-SpeakerInnen gehandelt hat, die ohne dieses Zugeständnis betreffend die Übernahme von Reisekosten wohl nicht nach Graz gekommen wären.

Die Empfehlungen, die der Stadtrechnungshof auf Basis dieser und anderer Förderungsabwicklungen auf Seite 24 [des Rohberichts; Anmerkung des STRH] auflistet, stellen aus Sicht des Bürgermeisteramtes begrüßenswerte Verbesserungsvorschläge zum derzeitigen Stand der Dinge dar.

Stellungnahme der Finanzdirektion (zu den im Bericht dargestellten Feststellungen zu Subventionsabwicklungen)

Zweifelsfrei müssen die zuständigen städtischen Abteilungen und Gremien, soweit das Land Bedarfszuweisungen an die Stadt zwecks Weitergabe als Subvention an Dritte gewährt hat (solche Bedarfszuweisungen machen

allerdings nur einen relativ kleinen Teil des gesamten Volumens aus), diese Subventionen auch vorschriftsgemäß administrieren und kontrollieren. Auch wenn der städtische Haushalt in diesen Fällen immer nur Durchläufer ist, muss das Sparsamkeitsgebot auch im Sinne einer Gesamtbetrachtung der öffentlichen Hand beachtet werden, wobei aber mit Augenmaß auch darauf zu achten ist, dass den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der einzelnen Abteilungen nicht immer mehr Pflichten und Verantwortungen auferlegt werden, die sie schlicht nicht bewältigen können.

Gesamtförderungen dienen der Subventionierung von Abgängen.

Subventionen, die nicht für ein Projekt, sondern der Sicherstellung des laufenden Betriebes dienen, waren nach Ansicht des Stadtrechnungshofes ebenfalls nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß zu gewähren. Solche Gesamtförderungen dienen der Deckung des gesamten oder anteilig verbleibenden Fehlbetrages aus der bestimmungsgemäßen Gesamttätigkeit des Förderwerbers.⁹ Der Nachweis des Fehlbetrages konnte nach Ansicht des Stadtrechnungshofes nur durch eine Gegenüberstellung der tatsächlichen förderbaren Ausgaben und der tatsächlichen Einnahmen erfolgen.

Die Baudirektion hatte im Jahr 2010 eine Subvention über 30.000,00 Euro einem Verein (im Folgenden: Subventionsnehmer 2) zur Sicherstellung des laufenden Betriebes gewährt. Die Finanzierung erfolgte über eine Gemeinde-Bedarfszuweisung. Der dem Ansuchen an das Land um eine Bedarfszuweisung beiliegende Voranschlag des Subventionsnehmers 2 wies eine Finanzierungslücke in Höhe von 30.000,00 Euro aus. Der Jahresabschluss des Subventionsnehmers 2 zeigte ein positives ordentliches Jahresergebnis, wobei auch eine ratenmäßige Tilgung eines Darlehens als Ausgabe angeführt wurde. Der Stadtrechnungshof merkte an, dass Voranschlag und Rechnungsabschluss des Fördernehmers diese Subvention fälschlicher Weise als Einnahme vom Land Steiermark auswies. Die Baudirektion prüfte und entwertete nach Erhalt der Abrechnungsunterlagen Belege in Höhe der Subvention und konnte dem Stadtrechnungshof Belegkopien vorlegen.

Auf Nachfrage des Stadtrechnungshofs erklärte der zuständige Mitarbeiter der Baudirektion, dass er die Veränderung des Barvermögens zuzüglich offener Forderungen und abzüglich offener Verbindlichkeiten zu Beginn des Förderjahres mit dem Stand am Ende des Förderjahres verglichen hatte. Dieser Vergleich zeigte, dass das Vermögen des Vereins gesunken war. Daraus schloss er, dass die gewährte

⁹ Vergleiche: Leitfaden für die Prüfung von Förderungen der Landesrechnungshöfe, des Stadtrechnungshof Wien und des Österreichischen Städtebundes, März 2014

Subvention zu keiner Überförderung geführt habe.

Der Stadtrechnungshof anerkannte den durchgeführten Kontrollschritt als grundsätzlich zweckmäßig. Allerdings war aus dem Rechnungsabschluss direkt erkennbar, dass das Sinken des Vermögens von einer Abfertigungszahlung wesentlich beeinflusst wurde. Gemäß der Richtlinie für die Abrechnung von Subventionen¹⁰ waren Abfertigungen des Systems „alt“ grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Nach Korrektur des von der Baudirektion angestellten Vermögensvergleiches um den Effekt der Abfertigung, ergab sich dasselbe, positive und im Abschluss explizit ausgewiesene ordentliche Jahresergebnis.

Der Stadtrechnungshof führte keine weiteren Erhebungen hierzu durch, verwies aber insbesondere auf die Regelungen zur Deckelung der anrechenbaren Personalkosten bei Vereinen auf Höhe des GPA-Gehaltsschemas für Vereine sowie auf die pauschal gedeckelte Anrechnung von Lohnnebenkosten.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- das Formular für den Finanzplan auf dem Subventionsansuchen so zu gestalten, dass geplante Einnahmen und Ausgaben nicht nur nach Art, sondern auch nach „förderbar“, „begrenzt förderbar“ und „nicht förderbar“ vom Förderwerber aufgeteilt erfasst werden müssen. Diese Aufgliederung muss mit einer Ausfüllhilfe ergänzt werden;
- bereits bei Prüfung des Subventionsansuchens auf die Einhaltung der Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen bezüglich förderbarer, teilweise förderbarer und nicht förderbarer Ausgaben zu achten;
- Subventionen für den laufenden Betrieb ausschließlich als teilweise oder vollständige Abgangsdeckung zuzusagen;
- magistratsinterne Schulungen für SachbearbeiterInnen im Subventionsbereich anzubieten.

Der Stadtrechnungshof wiederholte seine zuvor gegebenen Empfehlungen,

- eine strukturierte Belegauflistung zu sämtlichen Ausgaben und eventueller Einnahmen zum Finanzierungsplan im Subventionsansuchen an die Stadt anzufordern und einzusehen um den tatsächlichen, förderwürdigen Abgang prüfen zu können;
- mit der Belegauflistung eine Vollständigkeitserklärung des Subventions-

¹⁰ Anhang A gemäß §6 Abs 2 der Grazer Subventionsordnung in der Fassung des GR-Beschlusses vom 29.6.2006

nehmers einzuholen;

- im Falle wesentlicher Kostenüberschreitungen oder Einnahmesteigerungen des subventionierten Projektes eine anteilige oder vollständige Rückforderung der Subvention zu fordern.

Im Zuge von Kontrollen der Mittelverwendung von Subventionen war die Erfüllung des Förderungszwecks nachzuweisen.

Subventionsempfängerinnen und -empfänger mussten gemäß der Subventionsordnung der Stadt Graz die widmungsgemäße Verwendung der erhaltenen Subvention nachweisen¹¹.

Im Zuge von Stichproben stellte der Stadtrechnungshof im Juni 2017 fest, dass dieser Nachweis in vielen Fällen durch die Übermittlung von Belegen bzw. von Belegaufstellungen erfolgte. Dies sah der Stadtrechnungshof als einen geeigneten Nachweis für förderbare Projektkosten an. Ob der Förderungszweck erfüllt wurde war so allerdings nicht feststellbar.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- im Zuge von Prüfungen der Verwendung von Subventionen das im Subventionsantrag dargestellte Projekt mit dem tatsächlich durchgeführten zu vergleichen. Hierbei sollten sowohl Nachweise des Subventionsnehmers¹² als auch externe Nachweise¹³ eingesehen und in den Akt aufgenommen werden.

Die Berufsfeuerwehr konnte keine Verwendungsnachweise zu einer von ihr an den Subventionsnehmer 1 vergebenen Subvention über 50.000,00 Euro vorlegen.

Mit Schreiben vom 5. Juli 2010 sicherte der Erste Landeshauptmann-Stellvertreter der Stadt Graz eine Bedarfszuweisung von 50.000,00 Euro für die Förderung der Anschaffung eines Fahrzeuges für einen Verein (im Folgenden: Subventionsnehmer 1) zu. Der Stadtsenat beschloss die Subvention am 20. September 2010. Die Subvention wickelte die Berufsfeuerwehr Graz ab.

Im Zuge der Kontrolle des Stadtrechnungshofs konnte die Berufsfeuerwehr keine Unterlagen zu dieser Subvention vorlegen. Es fehlte insbesondere der Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung. Der Stadtrechnungshof forderte daraufhin bei

¹¹ Subventionsordnung der Stadt §6 (3) idF29.6.2006

¹² Dies könnten beispielsweise Fotos von Veranstaltungen oder Baustellen, TeilnehmerInnenlisten, Präsenzexemplare von geförderten Publikationen, etc. sein.

¹³ Dies könnten beispielsweise im Internet verfügbare Medienberichte sein.

Subventionsnehmer 1 Belege zu dieser Subvention an und erhielt eine Rechnungskopie und einen Aktenvermerk.

Der Bearbeiter der Auszahlungsanweisung der Subvention an die Abteilung für Rechnungswesen war zu diesem Zeitpunkt in gestaltender Rolle als Landesleiter auf Seiten des Subventionsnehmers tätig. Aus diesem Schreiben war ersichtlich, dass der Subventionsnehmer 1 dieselbe Postanschrift führte wie der Sachbearbeiter. Die jetzige Leitung des Subventionsnehmer 1 gab schriftlich an, dass sie von einer privaten Nutzung des Fahrzeuges durch den damaligen Landesleiter, der im Zuge der Subventionsabwicklung auf städtischer Seite als Bearbeiter aufschien, ausging.

Der Subventionsnehmer 1 legte weiters ein Schreiben aus dem Dezember 2014 an das Bürgermeisteramt vor. In diesem E-Mail wurde angefragt, ob und unter welchen Auflagen ein Verkauf des BMW und ein Ankauf eines anderen Fahrzeuges vom Verkaufserlös möglich wären.

Die Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen der Stadt Graz sahen für geförderte Investitionen vor, dass bei Wegfall oder einer wesentlichen Veränderung des Verwendungszweckes entweder vom Subventionsnehmer eine angemessene Abgeltung in Geld an die Stadt zu leisten war, oder die geförderte Sache ins Eigentum eines von der Stadt genannten Rechtsträger zu übertragen war. Der erzielte Erlös nach einem von der Stadt genehmigten Verkauf des geförderten BMW des Subventionsnehmer 1 wäre somit anteilig als „angemessene Abgeltung in Geld“ an die Stadt zu leisten gewesen. Die städtische Zusage durch das Bürgermeisteramt, diesen Erlös für eine Fahrzeugneuanschaffung nutzen zu können, stellte nach Auffassung des Stadtrechnungshofes eine neue Subvention dar, die gemäß Subventionsordnung abzuwickeln und durch das zuständige Organ zu beschließen gewesen wäre. Die Richtlinien¹⁴ für die Gewährung von projektfördernden Bedarfszuweisungen des Landes enthielten keine Vorschriften, ob und wie eine Änderung des Verwendungszwecks bzw. eine Veräußerung der geförderten Sache mit dem Land abzusprechen war.

In SAP war ein Beleg über die Vereinnahmung von Verwahrgeldern¹⁵ abgelegt. Aus diesem ging hervor, dass die 50.000,00 Euro Gemeinde-Bedarfszuweisung für diese Bedarfszuweisung am 22.12.2015 auf einem Konto der Stadt einlangten. Im November 2016 wurde das Geld auf einer Finanzposition der Abteilung Katastrophenschutz und Feuerwehr vereinnahmt. Warum die Bedarfszuweisung erst fünf Jahre nach der Zusage des Ersten Landeshauptmann-Stellvertreters vom

¹⁴ Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen, Infrastrukturmitteln und Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds an Gemeinden, 2009

¹⁵ Als Verwahrgelder wurden unter anderem Zahlungseingänge auf städtischen Bankkonten verbucht, bevor diese einer Finanzposition zugeordnet werden konnten.

Land an die Stadt überwiesen wurde und warum diese Einnahme 11 Monate als Verwahrgeld behandelt wurde, konnte der Stadtrechnungshof nicht nachvollziehen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- bei der Förderung von Investitionen die Einhaltung der Subventionsordnung und der Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen organisatorisch sicher zu stellen, um Vermögensnachteile für die Stadt zu verhindern und das Risiko einer widmungsfremden Nutzung der geförderten Sache bestmöglich zu mindern;
- jede Subvention – auch jene in Form eines Forderungsverzichtes der Stadt gegenüber dem Förderungsnehmer – im Sinne der Subventionsordnung abzuwickeln und die notwendigen Organbeschlüsse rechtzeitig zu veranlassen;
- zur Vermeidung des Anscheins von Interessenkonflikten organisatorisch sicher zu stellen, dass Personen die auf Seiten der Stadt mit der Vergabe von Subventionen befasst sind keine Vorteile aus der Subvention ziehen können;
- zu prüfen, ob es durch mögliche Interessenskonflikte eines Sachbearbeiters der Stadt zu einem Vermögensnachteil der Stadt gekommen ist.

Stellungnahme des Bürgermeisteramtes

Zu den Prüfungen von Bedarfszuweisungen im Bereich der Abteilung Katastrophenschutz und Feuerwehr kann seitens des Bürgermeisteramtes nur zu dem auf Seite 30 geschilderten Sachverhalt Stellung genommen werden, da Herr Bürgermeister erst ab 24. Jänner 2013 (Gemeinderatsperiode 2013 bis 2017) das für die Belange der genannten Abteilung zuständige Mitglied des Stadtsenats ist. Die an genannter Stelle geäußerte Kritik des Stadtrechnungshofs an der gewählten Vorgehensweise im Zusammenhang mit dem Wunsch der (neuen) Leitung der Wasserrettung nach Veräußerung eines über Bedarfszuweisungen finanzierten Fahrzeugs zum Zweck der Anschaffung eines den Anforderungen der Wasserrettung besser geeigneten Fahrzeugs nimmt die Leitung des Bürgermeisteramtes als formal berechtigt auf.

Stellungnahme der Abteilung für Katastrophenschutz und Feuerwehr

Unter Bezugnahme auf den mit 2.11.2017 datierten Rohbericht zur Kontrolle „Gemeinde-Bedarfszuweisungen FAG 2008“ darf betreffend die vom Stadtrechnungshof (richtigerweise) festgestellte, nicht den Formalitäten der Subventionsordnung entsprechende Abwicklung der Subventionsgewährung

in den Jahren 2010 und 2012 berichtet werden, dass eine Aufklärung schwer möglich ist, da sich die Verantwortlichen der damaligen Zeit nicht mehr im aktiven Dienstverhältnis befinden.

Der Branddirektor erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass zwischenzeitlich alle mit Finanzangelegenheiten befassten Kolleginnen und Kollegen nachdrücklich bzgl. die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften, insbesondere auch auf die im vorliegenden Rohbericht abgegebenen Empfehlungen, belehrt wurden.

Pro futuro kann ein solcher Missstand ausgeschlossen werden.

Die Berufsfeuerwehr konnte über die Verwendung einer weiteren von ihr vergebenen Subvention über 40.000,00 Euro an Subventionsnehmer 1 keine Auskunft geben.

Mit Stadtsenatsbeschluss vom 13. Juli 2012¹⁶ gewährte die Stadt Graz Subventionsnehmer 1 eine Subvention über 40.000,00 Euro für den Ankauf eines Einsatzrettungsbootes und von Einsatztaucherausrüstungs- und Wildwasserrettungsgegenständen. Das Land finanzierte die Subvention durch eine Gemeinde-Bedarfszuweisung. Das Einsatzrettungsboot hätte laut Beschluss des Stadtsenates im Rahmen eines Kooperationsvertrages mit der Berufsfeuerwehr der Landeshauptstadt Graz gemeinsam im Einsatzfalle verwendet werden sollen. Ein Aktenvermerk¹⁷ als Erläuterung zum Stadtsenatsbericht hielt fest:

„Zum Nachtragstagesordnungspunkt 2.) führt Herr [] auf Nachfrage von StR [] aus, dass es sich bei diesem Boot nicht um ein Schlauchboot sondern um ein Zodiacboot handle, welches eigens für [Subventionsnehmer 1] konstruiert werde. Aufgrund eines Kooperationsvertrages, der im vorigen Jahr zwischen Feuerwehr und [Subventionsnehmer 1] abgeschlossen worden sei, werde dies der Feuerwehr zur Verfügung gestellt und im künftigen Bootshaus fix installiert sein.“

Die Subvention wurde mittels einer Gemeinde-Bedarfszuweisung finanziert und von der Berufsfeuerwehr Graz nicht gemäß der Subventionsordnung abgewickelt – insbesondere fehlte der Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung.

Der Sachbearbeiter des Berichtes an den Stadtsenat war zu diesem Zeitpunkt in gestaltender Rolle auf Seiten des Subventionsnehmers tätig.

Erhebungen durch den jetzigen Abteilungsvorstand für Katastrophenschutz und Feuerwehr konnten nicht klären, ob überhaupt ein Einsatzrettungsboot sowie

¹⁶ GZ: 028944/2012/0001

¹⁷ F-28944/2012-1

Einsatztauchausrüstungs- und Wildwasserrettungsgegenstände mit der Subvention angeschafft wurden. Der Abteilungsvorstand für Katastrophenschutz und Feuerwehr leitete den Sachverhalt an die Magistratsdirektion – Interne Revision weiter. Der Stadtrechnungshof forderte bei Subventionsnehmer 1 Belege zu dieser Subvention an und erhielt eine Rechnungskopie und Auszüge aus den Inventaren zweier Bezirksstellen.

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass es sich bei dem durch die vorgelegte Rechnungskopie nachgewiesenen Boot nicht um das subventionierte handelte. Außerdem passten Rechnungsbetrag und Rechnungsdatum nicht zur gegenständlichen Subvention. Laut Auskunft von Subventionsnehmer 1 übergab der damalige Landesleiter die Buchhaltung und auch sonstige Unterlagen nur sehr unvollständig. Auch der Subventionsnehmer 1 konnte daher keine sichere Auskunft über die Verwendung der erhaltenen Subvention geben. Der Subventionsnehmer 1 schloss aber aus, dass es ein entsprechendes Boot in seinem Eigentum gab oder gegeben hatte. Der Stadtrechnungshof dankte dem Subventionsnehmer 1 ausdrücklich für sein sehr kooperatives Verhalten im Rahmen seiner Kontrolle.

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass der damalige Landesleiter gleichzeitig der Bearbeiter des Berichtes über die Subvention an den Stadtsenat war.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- im Sinne der Subventionsordnung auf Grund fehlender Verwendungsnachweise, die Subvention über 40.000,00 Euro zu widerrufen und die daraus entstehenden Folgen, wie etwa die Rückforderung zu prüfen;
- zur Vermeidung des Anscheins von Interessenkonflikten organisatorisch sicher zu stellen, dass Personen die bei Fördernehmern gestaltende Rollen innehaben nicht gleichzeitig auf Seiten der Stadt mit der Vergabe von Subventionen befasst sind.

Der Stadtrechnungshof wiederholte seine zuvor gegebene Empfehlung,

- zu prüfen, ob es durch mögliche Interessenskonflikte eines Sachbearbeiters der Stadt zu einem Vermögensnachteil der Stadt gekommen ist.

Fehlende Unterlagen zu vergebenen Subventionen stellten ein Prüfhemmnis für den Stadtrechnungshof dar.

Im Zuge seiner Kontrolle hinderten fehlende bzw. unvollständige Akte den Stadtrechnungshof, die ordnungsgemäße Subventionsabwicklung gezogener Stichproben zu überprüfen.

Die im Bürgermeisteramt eingesehenen Papierakte wiesen grundsätzlich eine vorbildliche Führung auf. Allerdings meldete das Bürgermeisteramt dem Stadtrechnungshof einen Akt zu einer Subvention von Sanierungsarbeiten aus dem Jahr 2012 über insgesamt 1,9 Millionen Euro, davon 1 Million aus Bedarfszuweisungsmitteln, als verschollen. In einem weiteren Fall, einer Förderung einer 40-Jahrfeier eines weiteren Vereins mit 20.000,00 Euro, lag weder ein Verwendungsnachweis, noch das Entlastungsschreiben über die erfolgreiche Verwendungsprüfung im Akt vor.

Im Falle der Subvention über 1,9 Millionen Euro kontaktierte der Stadtrechnungshof auf Grund des großen Förderumfangs den Subventionsnehmer direkt. Es zeigte sich, dass auch der Subventionsnehmer kein Entlastungsschreiben der Stadt erhalten hatte. Des Weiteren war nicht ersichtlich, ob Originalbelege geprüft worden waren, da keine Entwertungen vorgenommen wurden. Somit lag kein Nachweis für die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der gewährten Mittel durch die subventionsgebende Stelle vor.

Weiters konnte der Stadtrechnungshof im Zuge seiner Kontrolle den Abgleich der geplanten Einnahmen und Ausgaben gemäß Ansuchen mit einer Aufstellung der tatsächlichen Werte nicht bei sämtlichen Stichproben durchführen. Der Nachweis der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben lag nur in wenigen der als Stichproben gezogenen Fälle vor.

Die Subventionsordnung der Stadt gab Sparsamkeit als Prinzip bei der Subventionsvergabe vor.

Die Subventionshöhe war gemäß Subventionsordnung¹⁸ auf das unbedingt erforderliche Ausmaß beschränkt. Bei dieser Beurteilung waren die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit anzuwenden.

Die Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen führte den Grundsatz der Sparsamkeit in ausgewählten Grundprinzipien zur Erleichterung der Abrechnungsabwicklung weiter aus. Sie legte zu sieben Ausgabenarten, wie beispielsweise Personalkosten und Overheadkosten, vereinfachende und begrenzende Regeln fest.

Im Zuge seiner Kontrolle stellte der Stadtrechnungshof fest, dass viele Stichproben keine nachvollziehbaren Prüfschritte dieser Vorschriften aufwiesen bzw. die verantwortlichen Personen Abweichungen offensichtlich entgegen der Richtlinien akzeptierten.

¹⁸ Subventionsordnung der Stadt Graz in der Fassung vom 29. 6. 2006.

Die Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen gaben mit

- der Deckelung von Personalaufwendungen auf dem Niveau von Kollektivverträgen bzw. gesetzlichen Entlohnungsschemata,
- der Nichtförderbarkeit von Abfertigungen „alt“,
- der Begrenzung der Förderbarkeit von Reisekosten auf dem Niveau der Reisegebührenvorschrift der Landeshauptstadt Graz und
- den Regelungen zu Overhead und sonstigen Ausgaben

aus Sicht des Stadtrechnungshofs eine gute Richtschnur, wie als Prinzip der Sparsamkeit bei der Gewährung von Subventionen berücksichtigt werden musste.

Insbesondere bei gezogenen Stichproben zu Gesamtförderungen des laufenden Betriebs, aber auch bei komplexen Veranstaltungsprojekten stellte der Stadtrechnungshof wesentliche Mängel bei der Überprüfung der Förderbarkeit von Ausgaben, sowohl bei der Subventionsentscheidung als auch bei der Abrechnung fest. Im Zuge seiner Kontrolle sah der Stadtrechnungshof nicht die Komplexität der anzuwendenden Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen als Grund für diese Mängel an. Vielmehr entstanden die Schwierigkeiten bei der Kontrolle in den Fachabteilungen durch die für die Kontrolle ungeeignete Aufbereitung der Unterlagen durch Subventionsnehmer.

In jenen Fällen, in denen die Subventionsnehmer im Sinne der Richtlinien Nebenrechnungen und bzw. oder zusätzliche Belege wie Gehaltstabellen selbständig zur Verfügung stellten, war die Prüfung der Subvention einfach möglich. In jenen Fällen, in denen die Subventionsnehmer relevante Finanzinformationen nur für innerbetriebliche Zweck erstellten und in dieser Form ohne weitere Informationen an die Stadt übermittelten, war eine Prüfung der Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen nur mit sehr großem Aufwand möglich.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- SubventionsnehmerInnen aufzufordern schon bei der Einreichung des Subventionsansuchens die für die Überprüfung der Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen geeigneten Korrekturrechnungen und Belege vorzubereiten.

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass der Aufbau und Inhalt des Schreibens für Subventionszusagen der Abteilung für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung ein Beispiel für sämtliche subventionsvergebende Abteilungen in Graz sein könnte;
- dass das Entwerten von Originalrechnungen in Höhe der Subventionssumme ein geeigneter Kontrollschritt bei Prüfung der Verwendung von gewährten Subventionen darstellte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Verbuchung der Einnahmen aus Gemeindebedarfszuweisungen gemäß Kontierungsleitfaden der KDZ zu prüfen;
- sämtliche Subventionen gemäß der Subventionsordnung der Stadt Graz abzuwickeln, um die Wahrung der Interessen der Stadt sicher zu stellen;
- bei sämtlichen Subventionsansuchen die Prüfung der Förderungsvoraussetzungen an der jeweiligen Stelle direkt auf dem Formular zu dokumentieren;
- nach Vorlage der Verwendungsnachweise durch den Subventionsnehmer, deren Prüfung direkt auf dem Formular für Subventionsansuchen an der jeweiligen Stelle zu dokumentieren;
- das Formular für Subventionsansuchen um Prüffelder für die Dokumentation der Prüfung der Subventionsvoraussetzungen und für die Prüfung der zahlenmäßigen und inhaltlichen Mittelverwendung zu ergänzen;
- die Prüfung des Subventionsansuchens und die Prüfung der zahlenmäßigen und inhaltlichen Mittelverwendung innerhalb der subventionsvergebenden Stellen personell zu trennen;
- Zahlungen aus Verfügungsmitteln der Bezirksvertretungen von Konten der Stadt direkt an die endgültigen EmpfängerInnen zu überweisen;
- Subventionen für Veranstaltungen ausschließlich als teilweise oder vollständige Abgangsdeckung zuzusagen, die die Erfüllung des Subventionszweckes nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß fördert;
- die Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen bei Vergabe- und

Abrechnung von Subventionen zu beachten;

- eine strukturierte Belegauflistung zu sämtlichen Ausgaben und eventueller Einnahmen zum Finanzierungsplan im Subventionsansuchen an die Stadt anzufordern und einzusehen, um den tatsächlichen, förderwürdigen Abgang prüfen zu können;
- bei der Prüfung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit insbesondere auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Overhead und direkten, externen Ausgaben zu achten und im Falle von Missverhältnissen die Fördersumme zu kürzen;
- mit der Belegauflistung eine Vollständigkeitserklärung des Subventionsnehmers einzuholen;
- im Falle nicht plausibler Belegauflistungen die Originalbelege anzufordern und zu der Aufstellung abzustimmen;
- im Falle wesentlicher Abweichungen des Umfangs der geplanten Veranstaltung eine anteilige oder vollständige Rückforderung der Subvention vorzunehmen;
- im Falle wesentlicher Kostenunterschreitungen oder Einnahmesteigerungen des subventionierten Projektes eine anteilige oder vollständige Rückforderung der Subvention vorzunehmen;
- das Formular für den Finanzplan auf dem Subventionsansuchen so zu gestalten, dass geplante Einnahmen und Ausgaben nicht nur nach Art, sondern auch nach „förderbar“, „begrenzt förderbar“ und „nicht förderbar“ vom Förderwerber aufgeteilt erfasst werden müssen. Diese Aufgliederung muss mit einer Ausfüllhilfe ergänzt werden;
- bereits bei Prüfung des Subventionsansuchens auf die Einhaltung der Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen bezüglich förderbarer, teilweise förderbarer und nicht förderbarer Ausgaben zu achten;
- Subventionen für den laufenden Betrieb ausschließlich als teilweise oder vollständige Abgangsdeckung zuzusagen;
- magistratsinterne Schulungen für SachbearbeiterInnen im Subventionsbereich anzubieten;
- im Zuge von Prüfungen der Verwendung von Subventionen das im Subventionsantrag dargestellte Projekt mit dem tatsächlich durchgeführten zu vergleichen. Hierbei sollten sowohl Nachweise des

Subventionsnehmers¹⁹ als auch externe Nachweise²⁰ eingesehen und in den Akt aufgenommen werden;

- bei der Förderung von Investitionen die Einhaltung der Subventionsordnung und der Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen organisatorisch sicher zu stellen, um Vermögensnachteile für die Stadt zu verhindern und das Risiko einer widmungsfremde Nutzungen der geförderten Sache bestmöglich zu mindern;
- jede Subvention – auch jene in Form eines Forderungsverzichtes der Stadt gegenüber dem Förderungsnehmer – im Sinne der Subventionsordnung abzuwickeln und die notwendigen Organbeschlüsse rechtzeitig zu veranlassen;
- zur Vermeidung des Anscheins von Interessenkonflikten organisatorisch sicher zu stellen, dass Personen die auf Seiten der Stadt mit der Vergabe von Subventionen befasst sind keine Vorteile aus der Subvention ziehen können;
- zu prüfen, ob es durch mögliche Interessenskonflikte eines Sachbearbeiters der Stadt zu einem Vermögensnachteil der Stadt gekommen ist;
- im Sinne der Subventionsordnung auf Grund fehlender Verwendungsnachweise, die Subvention über 40.000,00 Euro zu widerrufen und die daraus entstehenden Folgen wie etwa die Rückforderung zu prüfen;
- zur Vermeidung des Anscheins von Interessenkonflikten organisatorisch sicher zu stellen, dass Personen die bei Fördernehmern gestaltende Rollen innehaben nicht gleichzeitig auf Seiten der Stadt mit der Vergabe von Subventionen befasst sind;
- SubventionsnehmerInnen aufzufordern schon bei der Einreichung des Subventionsansuchens die für die Überprüfung der Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen geeigneten Korrekturrechnungen und Belege vorzubereiten.

¹⁹ Dies könnten beispielsweise Fotos von Veranstaltungen oder Baustellen, TeilnehmerInnenlisten, Präsenzexemplare von geförderten Publikationen, etc sein.

²⁰ Dies könnten beispielsweise im Internet verfügbare Medienberichte sein.



<https://youtu.be/hJ8ZpQz6PmE>

5 Kontrollmethodik

Ausgangspunkt der Kontrolle waren sämtliche in SAP als Einnahmen aus Bedarfszuweisungen verbuchten Geschäftsfälle. Basierend auf einer wertbasierten Stichprobe von zumindest 65% aller Einnahmen je anweisungsbefugter Stelle. Zu jeder Stichprobe wurden die in SAP und auf dem SharepointPortal des Stadtsenats verfügbaren Dokumente eingesehen und die jeweiligen Stellen gebeten, ergänzende Unterlagen zu den Geschäftsfällen zu übermitteln. Aus Gründen der Effizienz sah der Stadtrechnungshof umfangreiche Papier-Akten bei den geprüften Stellen vor Ort ein. Der Stadtrechnungshof führte je nach Bedarf ergänzende persönliche sowie telefonische Gespräche und recherchierte in öffentlich verfügbaren Quellen.

Die Schlussbesprechungen fanden mit der Abteilung für Katastrophenschutz und Feuerwehr am 21.9.2017, mit der Baudirektion am 29.9.2017, mit der Finanzdirektion und dem Sportamt jeweils am 4.10.2017 und mit dem Bürgermeisteramt am 11.10.2017 statt. Der den im Bericht genannten Bezirksvorsteher betreffenden Berichtsteil wurde mit diesem am 18.9.2017 telefonisch besprochen. Das Amt für Wirtschaft- und Tourismusentwicklung verzichtete auf einen Schlussbesprechungstermin.

Der Rohbericht mit der Bitte um Stellungnahme wurde am 2.11.2017 an die geprüften Stellen versendet. Der Stadtrechnungshof erhielt folgende Stellungnahmen:

- Abteilung für Katastrophenschutz und Feuerwehr, 13.11.2017
- Bürgermeisteramt, 14.11.2017
- Finanzdirektion, 15.11.2017

Das Sportamt, die Stadtbaudirektion und das Amt für Wirtschaft- und Tourismusentwicklung verzichteten auf Übermittlung einer Stellungnahme.

Diese Stellungnahmen wurden wortwörtlich an den jeweiligen Stellen in den Bericht eingefügt.

Kontrollieren und Beraten für Graz

Seit 1993 kontrolliert und berät der Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt Einblick nehmen darf.

Der vorliegende Bericht ist ein Kontrollbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz 2000 enthalten und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss.

Die Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht erfolgen gemäß dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung.

Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangten Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA



<https://youtu.be/BZTfX0A8w84>