



INTERNES KONTROLLSYSTEM für den Zahlungsverkehr

StRH 2023 / 13

StRH 2023/13

St. Pölten, im Oktober 2023

Magistrat der Stadt St. Pölten
Stadtrechnungshof
Julius Raab-Promenade 49
3100 St. Pölten

Tel.: +43 2742 333 3901
e-mail: stadtrechnungshof@st-poelten.gv.at
web: www.st-poelten.at

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | 3 |
| 1 Einleitung | 4 |
| 1.1 Prüfungsgrundlagen..... | 4 |
| 1.2 Prüfauftrag | 4 |
| 1.3 Prüfziele und Prüfmethoden..... | 4 |
| 1.4 Erläuterungen zum Berichtsaufbau | 5 |
| 2 Rechtliche und organisatorische Grundlagen | 6 |
| 2.1 NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz..... | 6 |
| 2.2 NÖ Gemeindehaushaltsverordnung..... | 6 |
| 2.3 Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt St. Pölten | 6 |
| 2.4 Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt St. Pölten | 6 |
| 2.5 Kassenordnung für den Magistrat der Stadt St. Pölten | 6 |
| 2.6 Dienstanweisungen..... | 7 |
| 2.7 Kassenprüfungen | 7 |
| 2.7.1 Interne Kontrolle..... | 7 |
| 2.7.2 Prüfungen durch den Stadtrechnungshof (Kontrollamt) | 8 |
| 2.7.3 Prüfberichte des Rechnungshofes | 10 |
| 2.7.4 Prüfberichte der Gemeindeaufsicht..... | 11 |
| 2.8. Fachliteratur | 11 |
| 2.8.1 Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen | 11 |
| 2.8.2 INTOSAI Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor | 11 |
| 2.8.3 Handbuch Interne Kontrollsysteme (IKS)..... | 11 |
| 3 Ablauf von Bargeldbehebungen von Bankkonten | 12 |
| 3.1 Feststellung der Notwendigkeit einer Barabhebung..... | 12 |
| 3.2 Vorbereitung der notwendigen Unterlagen..... | 13 |
| 3.3 Zeichnung und Gegenzeichnung | 13 |
| 3.4 Abholung des Geldbetrages beim Kreditinstitut | 14 |
| 3.5 Eingliederung in den Bargeldbestand | 15 |
| 3.6 Einlangen der Kontoauszüge | 15 |
| 3.7 Verbuchung..... | 15 |
| 3.8 Tagesabschlüsse | 16 |
| 3.9 Nachtragskredit 2022 | 16 |
| 4 Interne Kontrollsysteme (IKS) | 18 |
| 4.1 Definition des Internen Kontrollsystems | 18 |
| 4.2 Erfordernis eines Internen Kontrollsystems in der Verwaltung | 19 |
| 4.3 Prinzipien eines Internen Kontrollsystems..... | 19 |
| 4.4 Anforderungen an ein Internes Kontrollsystem | 20 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.5. | Reifegradmodelle | 20 |
| 4.6 | Risikoanalyse | 21 |
| 4.7 | Kontrollaktivitäten | 22 |
| 4.8 | Einrichtung eines internen Kontrollsystems..... | 24 |
| 5 | Maßnahmen des Internen Kontrollsystems im Kassenwesen | 27 |
| 5.1 | Internes Kontrollsystem für den Zahlungsverkehr | 27 |
| 5.2 | Kassenordnung | 28 |
| 5.3 | Kassenpersonal | 28 |
| 5.4 | Funktionstrennung (Trennung von Kassa und Buchhaltung) | 30 |
| 5.5 | Das Vier-Augen-Prinzip..... | 33 |
| 5.5.1 | Zeichnungsberechtigungen auf Bankkonten | 33 |
| 5.5.2 | Zeichnungsberechtigungen bei Buchungsbelegen und Auszahlungsanordnungen | 33 |
| 5.6 | Beschränkung von Barauszahlungen..... | 34 |
| 5.7 | Ermittlung eines optimalen Bargeldbestandes | 34 |
| 5.8 | Übergabeprotokolle | 35 |
| 5.9 | Erkennen von Falschgeld..... | 35 |
| 5.10 | Kassenboten | 36 |
| 5.11 | Schließsystem Kassenraum und Tresor..... | 36 |
| 5.12 | Kassenversicherung..... | 37 |
| 5.13 | Beleggrundsatz | 37 |
| 5.14 | Buchhaltungssystem | 38 |
| 5.14.1 | Belegverwaltung und Rechnungs-Workflow | 38 |
| 5.14.2 | Überschreitungssperre | 39 |
| 5.14.3 | Zugriffsberechtigungen und Rollensystem | 40 |
| 5.14.4 | Deckungsringe im Finanzbereich | 40 |
| 5.14.5 | Durchführung von Tagesabschlüssen | 41 |
| 5.15 | Kommunikation | 42 |
| 6 | Zusammenfassung..... | 43 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| <i>Abbildung 1: Ablaufschema von Barabhebungen</i> | 12 |
| <i>Abbildung 2: Reifegradmodell</i> | 20 |
| <i>Abbildung 3: COSO-Würfel</i> | 21 |
| <i>Abbildung 4: Ablaufplan für die Einrichtung eines IKS</i> | 24 |
| <i>Abbildung 5: Beispiel einer Risikomatrix</i> | 25 |

1 Einleitung

1.1 Prüfungsgrundlagen

Das **NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz** regelt im § 48 die Stellung der Kontrolleinrichtung. Der Stadtrechnungshof ist als Hilfsorgan des Gemeinderates eingerichtet. Der Leiter des Stadtrechnungshofes untersteht daher in Fachangelegenheiten dem Gemeinderat. Der Gemeinderat ist somit berechtigt, dem Stadtrechnungshof Prüfaufträge zu erteilen.

Im § 6 der **Kontrollordnung für den Magistrat** ist ergänzend geregelt, dass ein Prüfauftrag schriftlich zu erfolgen und den Prüfungsgegenstand möglichst genau zu bezeichnen hat. Dem Leiter des Stadtrechnungshofes steht die zeitliche Reihenfolge der Bearbeitung von Prüfaufträgen nach Maßgabe der vorhandenen Ressourcen frei.

1.2 Prüfauftrag

Der Gemeinderat der Stadt St. Pölten fasste in seiner Sitzung vom 22. Mai 2023 den Beschluss, dem Stadtrechnungshof folgenden Prüfauftrag¹ zu erteilen:

Der Stadtrechnungshof wird beauftragt, die Abläufe, welche dieses Verbrechen ermöglicht hat zu prüfen und Maßnahmen vorzuschlagen, die eine Wiederholung unterbinden.

Ausgangspunkt waren öffentlich bekannt gewordene mutmaßlich dolose Handlungen im Bereich der städtischen Hauptkasse.

Der Leiter des Stadtrechnungshofes wurde am 23. Mai 2023 schriftlich über diesen Prüfauftrag in Kenntnis gesetzt.

1.3 Prüfziele und Prüfmethoden

Die Prüfziele sind:

- (1) die Darstellung der Abläufe von Kassenprozessen, um festzustellen, wie es zu diesen Handlungen kommen konnte,
- (2) die Beleuchtung und Beurteilung des zum Zeitpunkt der Handlungen in Kraft befindlichen Internen Kontrollsystems,
- (3) die Ausarbeitung von Maßnahmen für ein adäquates Internes Kontrollsystem im Kassenbereich, um derartige Vorfälle in Hinkunft zu vermeiden.

Nicht Ziel der Prüfung war die Prüfung der Rechnungsabschlüsse, der Handverläge und Nebenkassen. Ebenso war die strafrechtliche Beurteilung der dolosen Handlungen kein Prüfziel. Nicht in den Prüfbericht aufgenommen wurden jene Maßnahmen, die seitens der Finanzabteilung unmittelbar nach dem Bekanntwerden der Fehlbeträge veranlasst wurden.

Es wird auch klargestellt, dass in dieser Prüfung **keine Bewertung** der Arbeitsabläufe und der Qualität des Kassen- und Buchhaltungsmanagements erfolgte, sondern lediglich Tatsachen aufgezeigt und Lösungsvorschläge angeregt wurden.

¹ In derselben Sitzung erteilte der Gemeinderat dem Stadtrechnungshof den Auftrag zur Prüfung der letzten fünf Jahre betreffend die Feststellung eventueller weiterer Fehlbeträge. Der Bericht wurde in der Sitzung des Gemeinderates vom 25. September 2023, TOP 2, behandelt.

Geprüfte Stelle war der Geschäftsbereich V/1 Finanzen.

Der Stadtrechnungshof begann unmittelbar nach Erteilung des Auftrages mit der Prüfung, die im Oktober 2023 abgeschlossen wurde.

1.4 Erläuterungen zum Berichtsaufbau

Im Bericht getätigte Empfehlungen des Stadtrechnungshofes sind grün unterlegt, Feststellungen durch einen seitlichen grünen Längsstrich gekennzeichnet.

Die Abweichungen vom üblichen Ablauf bei Bargeldbehebungen (Punkt 3) durch dolose Handlungen sind rot und die vorgeschlagenen Maßnahmen im Zuge der Umsetzung eines Internen Kontrollsystems (Punkt 5) blau unterlegt.

2 Rechtliche und organisatorische Grundlagen

2.1 NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz

Im § 65 des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes finden sich Regelungen betreffend die Führung der Kassengeschäfte, u.a. das Mitwirkungsverbot bei der Anordnung von Zahlungen für Bedienstete, die mit Kassen- und Rechnungsgeschäften betraut sind (Funktionstrennung).

Für das Kassenwesen und die Buchführung der Stadt sind die für die Gemeinden ohne eigenes Statut geltenden Bestimmungen sinngemäß anzuwenden.

2.2 NÖ Gemeindehaushaltsverordnung

Die auf Grund der Neuregelung der Buchungsvorschriften für Städte und Gemeinden² am 1. Jänner 2020 in Kraft getretene NÖ Gemeindehaushaltsverordnung ersetzte die bis dahin geltende NÖ Kassen- und Buchführungsverordnung.

Sie beinhaltet neben Bestimmungen zur kommunalen Haushaltsführung auch relevante Regelungen zur Kassen- und Buchführung:

- Kassenverwalter
- Aufbau und Aufgaben der Gemeindekasse
- Zahlungsverkehr
 - Abwicklung des Zahlungsverkehrs
 - Bargeld, Wertpapiere und Wertzeichen
 - Ein- und Auszahlungen
 - Kassenbuch
 - Zeichnungsordnung
 - Elektronischer Zahlungsverkehr
 - Übergabe/Übernahme der Kassengeschäfte
- Kassenprüfung
- Buchführung und Belegverwaltung

2.3 Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt St. Pölten

In der Geschäftseinteilung für den Magistrat³ ist geregelt, dass der *Geschäftsbereich V/1 Finanzen* für die Organisation des Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesens sowie die Organisation und Abwicklung des Zahlungsverkehrs verantwortlich ist.

2.4 Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt St. Pölten

Im § 61 der Geschäftsordnung für den Magistrat⁴ ist ausgeführt, dass nähere Bestimmungen zu den Kassengeschäften in der **Kassenordnung für die Stadt St. Pölten** zu regeln sind.

2.5 Kassenordnung für den Magistrat der Stadt St. Pölten

Eine Kassenordnung ist als Teil der Geschäftsordnung für den Magistrat zu sehen. In der Geschäftsordnung für den Magistrat wird auf eine gesonderte Kassenordnung verwiesen. Der Stadtrechnungshof empfahl daher

² Bedingt durch das Inkrafttreten der VRV 2015

³ Letzte Fassung mit Wirksamkeitsbeginn vom 1. Juni 2023

⁴ Wirksamkeitsbeginn 1. Jänner 1975

in seinem Bericht „2018/10 Zahlungsverkehr“ die Erstellung einer verbindlichen Kassenordnung, nachdem weder in der Finanzabteilung noch in der Magistratsdirektion die Existenz einer solchen bekannt war.

In den Prüfberichten „2021/13 Kassenkontrollen Oktober 2021“ und „2022/03 Kassenkontrollen Februar 2022“ wies der Stadtrechnungshof nochmals auf die Notwendigkeit der Erstellung einer Kassenordnung hin. Im Prüfbericht „2023/04 Kassenkontrollen Februar 2023“ wurde berichtet, dass ein Entwurf einer Kassenordnung von der städtischen Finanzabteilung erstellt, jedoch noch in Begutachtung sei.

Kassenordnung aus dem Jahr 1951

Der Stadtrechnungshof untersuchte im Zuge der Recherchen zum gegenständlichen Bericht unter anderem einen Prüfbericht des Rechnungshofes aus dem Jahr 1992, in dem eine Überarbeitung der bestehenden Kassenordnung aus dem Jahr 1951 empfohlen wurde ⁵.

Bei weiteren Nachforschungen stieß der Stadtrechnungshof in den Archivbeständen auf die beschriebene *Kassenordnung für die städtische Hauptkasse der Stadtgemeinde St. Pölten* mit Wirksamkeitsbeginn vom 21. Mai 1951.

Da diese, zum Zeitpunkt der gegenständlichen Prüfung noch immer gültige, 72 Jahre alte Kassenordnung in nahezu allen Punkten nicht mehr den heutigen Anforderungen entspricht, bleibt die Empfehlung des Stadtrechnungshofes zur Erstellung einer aktuellen Kassenordnung aufrecht.

2.6 Dienstanweisungen

Dienstanweisung vom 28. März 1990

Infolge eines konkreten Anlasses⁶ wurde vom damaligen Leiter der Finanzabteilung eine Dienstanweisung erlassen. Folgende noch immer aktuelle Regelungen wurden darin festgelegt:

- die Verwendung von Barauszahlungsformularen von Kreditinstituten war nicht mehr gestattet
- die Reihenfolge der zeichnungsberechtigten Personen betreffend die Durchführung der Kassengeschäfte
- Regelungen betreffend die Erstellung von Einnahme- und Auszahlungsanordnungen
- Regelungen zur Berichtigung von Buchungen

2.7 Kassenprüfungen⁷

2.7.1 Interne Kontrolle

Begriffsbestimmung

Die interne Kontrolle ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den MitarbeiterInnen durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Körperschaft im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung die folgenden allgemeinen Ziele erreicht:

- *Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe;*
- *Erfüllung der Rechenschaftspflicht;*
- *Einhaltung der Gesetze und Vorschriften;*

⁵ Punkt 20.2.4. des Prüfberichtes des Rechnungshofes über die Gebarung der Jahre 1988 bis 1990 (Zl. 0764/8-IV/6/92)

⁶ In den Jahren 1988/89 gab es in der städtischen Finanzabteilung einen ähnlich gelagerten Veruntreuungsfall mit einer Schadenshöhe von rund ATS 250.000,--

⁷ vgl. auch § 10 der Kassenordnung für die städtische Hauptkasse der Stadtgemeinde St. Pölten vom 21. Mai 1951

- *Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden.*⁸

Zuständigkeit

Die Geschäftseinteilung für den Magistrat St. Pölten sieht vor, dass die Magistratsdirektion für die Leitung und Organisation des gesamten inneren Dienstes verantwortlich ist. Für den Finanzbereich legt die Geschäftseinteilung fest, dass für die Organisation des Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesens der *Geschäftsbereich V/1 Finanzen* zuständig ist.⁹ Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes fällt daher die Ausgestaltung von Maßnahmen der internen Kontrolle für Kassen- und Finanzangelegenheiten in den Zuständigkeitsbereich des Geschäftsbereiches V/1 Finanzen.

Das Kassenwesen ist folglich vom Leiter des Geschäftsbereiches *V/1 Finanzen* zu organisieren und zu überwachen.¹⁰

Auch im § 15 der NÖ Gemeindehaushaltsverordnung ist vorgesehen, dass der Kassenverwalter¹¹ die Kassen- und Buchführungsgeschäfte zu leiten, zu überwachen und gegebenenfalls zu verteilen hat.

2.7.2 Prüfungen durch den Stadtrechnungshof (Kontrollamt)

Bestimmungen nach dem NÖ STROG

Im § 48 des NÖ STROG ist geregelt, dass das Kontrollamt die gesamte Ausgaben- und Einnahmengarung der Stadt, ihrer Anstalten und Eigenbetriebe, der von ihr verwalteten Fonds und Stiftungen, die gesamte Schuldengarung sowie die Garung mit dem Gemeindevermögen auf

- a) rechnerische Richtigkeit
- b) die Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften und
- c) die Einhaltung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit

prüft.

Die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit nimmt Bezug auf die Tagesabschlüsse und den Rechnungsabschluss. Die Prüfung der Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften ist ein Teil jeder Prüfung, in manchen Fällen auch das primäre Prüfziel.

Der Rechnungshof führt dazu im „Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen“¹² aus:

Die Verpflichtung der Verwaltung zur Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit (Art. 126b B-VG) ist auch als Verpflichtung zur Auseinandersetzung mit Risiken und zur Implementierung risikoorientierter Kontrollmechanismen zu interpretieren.

Der Stadtrechnungshof ergänzt, dass die Aufgabe des Stadtrechnungshofes somit darin besteht, zu prüfen, ob geeignete Kontrollmechanismen eingesetzt sind und ob deren Wirksamkeit gewährleistet ist.

⁸ INTOSAI Richtlinien für die Internen Kontrollnormen, Seite 7

⁹ Geschäftseinteilung für den Magistrat St. Pölten, Seite 13

¹⁰ vgl. auch § 3 der Kassenordnung für die städtische Hauptkasse der Stadtgemeinde St. Pölten vom 21. Mai 1951

¹¹ Kassenverwalter ist der Leiter der Finanzabteilung (siehe auch Entwurf zur Kassenordnung)

¹² Seiten 30 ff des Leitfadens

Die Prüfung Interner Kontrollsysteme im Kassen- und Buchhaltungsbereich wurde konkret in folgenden Prüfberichten des Stadtrechnungshofes berücksichtigt:

- 2018/10 Zahlungsverkehr (behandelt im Ausschuss für Kontrolle am 11. Februar 2019)
- halbjährliche unvermutete Kassenkontrollen (mit Feststellungen und Empfehlung¹³ im Bericht 2021/13)
- jährliche Berichte zu den Verlagsgeldkontrollen (einmal jährlich)

Die Kassenprüfung nach § 26 NÖ GHVO

Die Bestimmung regelt lediglich den Ablauf einer Kassenprüfung, jedoch nicht durch wen (interne Kontrolle der Finanzabteilung oder Stadtrechnungshof) eine solche Prüfung vorzunehmen ist.

Am Magistrat der Stadt St.Pölten war es gängige Praxis, dass der Stadtrechnungshof in der Hauptkassa sowie in der Kassa der Städtischen Bestattung zweimal jährlich eine unvermutete Kassenprüfung nach den Kriterien des § 26 NÖ Gemeindehaushaltsverordnung durchführte.

Prüfvorgang bei einer Kassenbestandsprüfung

Feststellung des Ist-Bestandes:

Zu Beginn jeder Kassenbestandsprüfung hat die vollständige Feststellung der Kassenmittel (Ist-Bestände) zu erfolgen. Der Kassenbedienstete hat alle Barmittel, Sparbücher, Kontoauszüge sowie die geldwerten (noch nicht gebuchten, aber kassenwirksamen) Belege vorzulegen. Der Kassenbedienstete hat sodann den Prüforganen das Bargeld vorzuzählen und den Stand der Geldkonten und Sparbücher bei den Banken durch Vorlage der entsprechenden Kontoauszüge sowie Sparbücher nachzuweisen. Der Kassen-Ist-Bestand ist getrennt nach Bargeld und den einzelnen Geldkonten und Sparbücher in einem Kassenbestandsausweis darzustellen. Zahlungsmittelreserven sind dabei gesondert auszuweisen.

Sodann sind die Buchungen abzuschließen und unter Zurechnung allfälliger ungebuchter Belege der Kassen-Soll-Bestand zu ermitteln.

Der Kassenbedienstete hat während der ganzen Kassenbestandsaufnahme anwesend zu sein.

Feststellung des Buchbestandes (Kassen-Soll-Bestand):

Die Feststellung des buchmäßigen Bestandes (Kassen-Soll-Bestand) erfolgt mit dem Tagesabschluss des Buchungsjournals. Da nicht in jedem Fall alle Gebarungsfälle tagfertig gebucht bzw. verbuchte Gebarungen nicht zur Gänze addiert sein werden, sind zunächst die laufenden Seiten des Buchungsjournals und anderen Hilfsbüchern abzuschließen. Den ermittelten Summen im Buchungsjournal sind die noch nicht verbuchten Gebarungsfälle summengemäß dazuzuzählen, um so zum Gesamtbuchbestand zu kommen.

Das Buchungsjournal ist mit dem Tagesabschluss zu erstellen und mit einer fortlaufenden Tagesabschlussnummer und dem Datum des Tagesabschlusses zu versehen.

Nunmehr ist festzustellen, ob der ermittelte Kassen-Soll-Bestand auch mit dem Kassen-Ist-Bestand übereinstimmt, d. h., ob keine Differenzen zwischen dem ausgewiesenen Saldo des Kassenbestandsausweises und dem auf Grund des Buchabschlusses festgestellten Saldo bestehen. Abweichungen aus der Gegenüberstellung des Kassen-Ist-Bestandes mit dem Kassen-Soll-Bestand sind unverzüglich zu klären.

¹³ Empfehlung: „Das interne Kontrollsystem im Bereich des Kassenwesens wäre so zu gestalten, dass die Möglichkeit doloser Handlungen minimiert wird.“

Fehlbeträge sind zu ersetzen und Kassenüberschüsse sind bis zur Klärung in der nicht voranschlagswirksamen Gebarung (Verwahrgeld) darzustellen. Ist der Grund für den Kassenüberschuss bis zur nächsten Kassenprüfung bzw. bis zum Jahresende nicht geklärt, so ist dieser haushaltswirksam zu verbuchen.¹⁴

Eine Niederschrift ist vom Kassier und allen sonst an der Kassenprüfung beteiligten Personen zu unterfertigen.

Rechnungsabschlussprüfung

Ziel der Rechnungsabschlussprüfung ist die Gewinnung von Informationen über den Rechnungsabschluss, ob dieser ein möglichst getreues Bild der Vermögens- und Finanzlage in Übereinstimmung mit den für die Erstellung des Rechnungsabschlusses gesetzlichen Vorschriften, den damit verbundenen Rechnungslegungsvorschriften und deren ergänzenden Bestimmungen (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015, NÖ Gemeindehaushaltsverordnung, NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz, Voranschlag der Stadt und weitere gebarungsrelevante Beschlüsse der städtischen Gremien) vermittelt. Die Prüfung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit steht dabei nicht im Vordergrund.

§ 13 Abs 6 VRV führt aus, dass der Rechnungsabschluss auf Basis zuverlässiger Informationen zu erstellen ist. Der Grundsatz der **Verlässlichkeit** ist dann erfüllt, wenn die Informationen im Rechnungsabschluss frei von wesentlichen Fehlern oder Verzerrungen sind und die AdressatInnen auf die Richtigkeit der Informationen vertrauen können (true and fair view).

Die **Vollständigkeit** des Rechnungsabschlusses ist dann gegeben, wenn in diesem alle Informationen unter Beachtung der Wesentlichkeit enthalten sind.

Das Ergebnis der vorliegenden Rechnungsabschlussprüfung stellt keinen Bestätigungsvermerk im Sinne des UGB¹⁵ sowie keine Prüfung im Sinne der Bestimmungen der ISSAI 200¹⁶ dar.

2.7.3 Prüfberichte des Rechnungshofes

Der Rechnungshof beschäftigte sich in seinem Prüfbericht „Überprüfung der Gebarung der Jahre 1988 bis 1990 der Landeshauptstadt St. Pölten“¹⁷ neben anderen Themengebieten auch mit der städtischen Hauptkasse.

Der Rechnungshof empfahl in seinem Bericht u.a.

- unvermutete Kassenprüfungen durch den Abteilungsvorstand der Finanzabteilung durchzuführen,
- den Bedarf der Handverläge zu überprüfen (wurde umgesetzt),
- die nicht in der Gebarung befindlichen Sparbücher in den Kassenstand aufzunehmen (wurde zeitnah umgesetzt).

Der Rechnungshof empfahl weiters, dass die seit dem Jahr 1951 gültige Kassenordnung für den aktuellen Bedarf überarbeitet und neu beschlossen werden sollte. In einer Stellungnahme der Stadt wurde eine Aktualisierung zugesagt, jedoch nicht umgesetzt.

¹⁴ vgl. § 26 (4) der NÖ Gemeindehaushaltsverordnung

¹⁵ § 274 Unternehmensgesetzbuch, BGBl. 22/2015

¹⁶ ISSAI 200: Allgemeine Grundsätze zur Prüfung der Rechnungsführung

¹⁷ erstellt im September 1992

In späteren Prüfberichten des Rechnungshofes war die Kassengebarung kein Thema.

2.7.4 Prüfberichte der Gemeindeaufsicht

Bei der Gebarungsprüfung der Gemeindeaufsicht des Landes im Jahr 2008 wurde dem Thema „Kassa“ lediglich das Fehlen einer zumindest monatlichen Vorlage des Kassenabschlusses an den Bürgermeister¹⁸ beanstandet. Dieser Forderung wurde seitens der Finanzabteilung umgehend nachgekommen.

2.8. Fachliteratur

2.8.1 Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen¹⁹

Der im Jahr 2016 erschienene Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen des Rechnungshofes dient dem Stadtrechnungshof als wesentliche Grundlage zur Evaluierung von vorhandenen Internen Kontrollsystemen.

2.8.2 INTOSAI²⁰ Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor

Die INTOSAI Richtlinien für Interne Kontrollnormen²¹ sind ein lebendes Dokument, das von der Vision einer laufenden Weiterentwicklung der Normen für die Konzeption, Durchführung und Beurteilung interner Kontrollen getragen wird.

Sie dienen als Grundlage und Rahmenwerk zur Formulierung von Normen und Standards und sollen als weitgefasser Leitfaden für die Entwicklung von Kontrollsystemen innerhalb der jeweiligen Körperschaften gesehen werden.

2.8.3 Handbuch Interne Kontrollsysteme (IKS)²²

Das Handbuch liefert einen fundierten und umfassenden Überblick und gilt als Standardwerk für die Erstellung von Internen Kontrollsystemen.

¹⁸ § 15 Abs 4 der NÖ Kassen- und Buchführungsverordnung

¹⁹ https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_6/Leitfaden_Korruptionsbekaempfung_und_IKS.pdf

²⁰ International Organization of Supreme Audit Institutions (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden), <http://www.intosai.org>

²¹ [intosai_gov_9100g.pdf \(issai.org\)](http://www.intosai.org/9100g.pdf)

²² Handbuch Interne Kontrollsysteme (IKS), 6. Auflage, Oliver Bungartz; Erich Schmidt Verlag

3 Ablauf von Bargeldbehebungen von Bankkonten

In diesem Abschnitt stellt der Stadtrechnungshof die Abläufe dar, die den wiederkehrenden dolosen Handlungen in den Jahren 2021 bis 2023 zu Grunde lagen.

Einleitend wird festgehalten, dass die Abhebung von Geld von einem Bankkonto, um damit den Bargeldbestand aufzufüllen, einen grundsätzlich gebräuchlichen Vorgang darstellt.

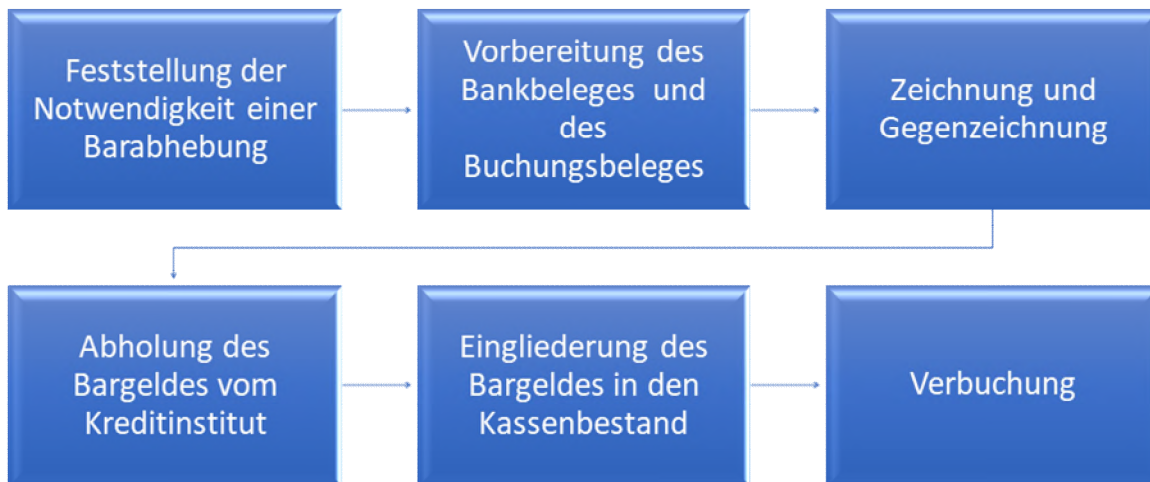


Abbildung 1: Ablaufschema von Barabhebungen

3.1 Feststellung der Notwendigkeit einer Barabhebung

Grundsätzlich ist es Aufgabe des Kassiers (oder dessen Stellvertreters) für einen ausreichenden Bargeldbestand zu sorgen. Sobald dieser einen zu niedrigen Bestand feststellt, hat er eine Bargeldbehebung von einem Bankkonto (üblicherweise von der Hausbank) zu veranlassen. Das ist beispielsweise dann möglich, wenn

- eine größere Barauszahlung angekündigt wird und eine Überweisung nicht möglich ist oder gewünscht wird,
- der Bargeldbestand durch getätigte Auszahlungen auf ein Minimum reduziert ist, sodass weitere, „übliche“ Auszahlungen nicht mehr vorgenommen werden können.
- Geldwechseln: Sollte es erforderlich sein, dass das Wechselgeld in der Kassa nicht in ausreichender Menge vorhanden ist, werden üblicherweise größere Scheine bei der Hausbank gewechselt. Eine Barabhebung vom Bankkonto erfolgt **nicht**.

In den letzten Jahren²³ bestand auf Grund von Bareinzahlungen, vor allem des Bürgerservice (Staatsbürgerschaftsnachweise), des Marktamtes (Marktgebühren) und des Seniorenwohnheimes (Personalesen) eher die Notwendigkeit, Bargeld an die Bank abzuliefern. Zu geringe Bargeldbestände

²³ Beobachtungszeitraum für fünf Jahre (ab 2018) lt. Prüfauftrag des Gemeinderates

waren die Ausnahme. Im Zeitraum 1. Jänner 2018 bis 31. Dezember 2022 waren lediglich vier Bargeldbehebungen zur Kassenverstärkung notwendig, wobei diese Behebungen mittels Barscheck²⁴ durchgeführt wurden.

Eine Notwendigkeit von Kassenverstärkungen war in nahezu allen Einzelfällen nicht ersichtlich.

Zu einigen Terminen Ende 2021 war der Bargeldbestand relativ gering, sodass eine Kassenverstärkung in Erwägung gezogen werden konnte.

3.2 Vorbereitung der notwendigen Unterlagen

Der jeweils diensthabende Kassier hat folgende Unterlagen vorzubereiten:

- 1) den **bankeigenen Ein- und Auszahlungsbeleg**, wobei Bankverbindung und Betrag (nur in Ziffern) händisch einzusetzen sind. **Die Verwendung dieses Formulars wurde vom damaligen Leiter der Finanzabteilung mit Dienstanweisung vom 28. März 1990 untersagt.** Bis Ende 2022 erfolgten Auszahlungen mittels Scheckformular, die Vordrucke wurden ab Anfang 2023 von der Bank jedoch nicht mehr zur Verfügung gestellt, sodass auf Anraten der Bank die bankeigenen Ein- und Auszahlungsbelege zu verwenden waren.
- 2) den **Buchungsbeleg**, der in diesen Fällen als ein sog. „Zahlweg-Umbuchung“ bezeichnet wird.

Beide Unterlagen werden vom Kassier unterfertigt.

Der Kassier-Stellvertreter bereitete lediglich den bankeigenen Ein- und Auszahlungsbeleg für die Bargeldbehebung vor. Die Verwendung dieses Formulars war mit Dienstanweisung untersagt.

Ein Buchungsbeleg wurde nicht erstellt.

3.3 Zeichnung und Gegenzeichnung

Die Durchführung von Kassengeschäften und Überweisungsaufträgen unterliegt einer **Kollektivzeichnungspflicht** (Vier-Augen-Prinzip).

Der Kassier legt dem **Leiter der Buchhaltung** sowohl den bankeigenen, von ihm bereits unterfertigten Ein- und Auszahlungsbeleg (früher Barscheck) als auch den Buchungsbeleg zur Unterschrift vor. Im Falle der Verhinderung des Leiters der Buchhaltung (Krankenstand, Urlaub etc.) stehen zumindest zwei Vertretungen zur Verfügung. Die Reihenfolge der zeichnungsberechtigten Personen betreffend die Durchführung von Kassengeschäften ist in der Dienstanweisung vom 28. März 1990 sinngemäß geregelt.

²⁴ Ordnungsgemäße Dokumentation im Scheckverzeichnis

Der somit lt. Zeichnungsordnung zweifach unterfertigte (Vier-Augen-Prinzip) bankeigene Ein- und Auszahlungsbeleg (früher Barscheck) wird dem Kassier zur weiteren Bearbeitung (Abhebung und Aufnahme in den Bargeldbestand) übergeben.

Der Buchungsbeleg verbleibt beim Leiter der Buchhaltung, der diesen an die mit der Prüfung und Verbuchung von Ausgaben beschäftigten Bediensteten (Ausgabenbuchhaltung) weiterleitet.

Der bankeigene Ein- und Auszahlungsbeleg wurde nur in einem Fall dem Leiter der Buchhaltung, in acht Fällen dem Finanzdirektor und in allen anderen Fällen dem Leiter des Steueramtes vorgelegt. Die Reihenfolge der zeichnungsberechtigten Personen lt. Dienstanweisung wurde somit nicht eingehalten.

Dem Vier-Augen-Prinzip wurde grundsätzlich nachgekommen.

Anmerkung: Das Vier-Augen-Prinzip ist jedoch unwirksam, wenn lediglich eine „formelle“ Gegenzeichnung erfolgt, ohne den Sachverhalt und die Richtigkeit zu prüfen oder zumindest prüfen zu können.

Da kein Buchungsbeleg erstellt wurde, erhielt die Ausgabenbuchhaltung auch keinen entsprechenden Buchungsauftrag.

3.4 Abholung des Geldbetrages beim Kreditinstitut

Der Kassier veranlasst die Barabhebung von der Bank, wobei das von ihm selbst (die Hauptkassa wäre zu dieser Zeit geschlossen oder der Bankenweg erfolgt außerhalb der Parteienverkehrszeiten²⁵ der Hauptkassa) oder einem Bediensteten der Finanzabteilung (Kassenbote) erledigt werden kann.

Der Kassier-Stellvertreter behob in allen Fällen unter Vorlage des zweifach gefertigten Ein- und Auszahlungsbeleges das Bargeld selbst bei der Bank.

Anmerkung: Im Zuge der Prüfung wurde festgestellt, dass in einigen Fällen Bargeldbehebungen stattfanden, obwohl sich der Kassier-Stellvertreter im Urlaub, Krankenstand oder Homeoffice befand.

²⁵ Parteienverkehrszeiten: Mo-Do: 8.00 – 11.30 Uhr und 13.30 - 15.30 Uhr, Fr: 8.00 – 12.00 Uhr

3.5 Eingliederung in den Bargeldbestand

Der diensthabende Kassier fügt das vom Girokonto behobene Bargeld dem Bargeldbestand in der Kassa hinzu.

Der Kassier-Stellvertreter übernahm in allen Einzelfällen das von ihm persönlich behobene Bargeld **nicht** in den Kassenbestand.

3.6 Einlangen der Kontoauszüge

Die Kontoauszüge sämtlicher Banken langten in der Regel am nächsten Werktag in der städtischen Hauptkasse (elektronisch) ein. Eine am Tag zuvor getätigte Bargeldbehebung ist auf dem Kontoauszug ersichtlich.

3.7 Verbuchung

Der vom Leiter der Buchhaltung an die Ausgabenbuchhaltung übergebene Buchungsbeleg wird von den Bediensteten der Ausgabenbuchhaltung sachlich geprüft (in diesen Fällen z.B. auf Vollständigkeit der Unterschriften). Danach wird die Verbuchung auf Basis des vorliegenden Kontoauszuges vorgenommen. Es ist zu beachten, dass die Buchung mit dem Tag erfolgt, an dem die Abbuchung auf dem Kontoauszug ersichtlich ist.

Verbuchung einer Bargeldbehebung

Bei einer Bargeldbehebung von einem Bankkonto sind sowohl das Bankkonto als auch das Kassakonto betroffen. Beide sind aktive Bestandskonten, d.h. dass eine Vermehrung im Soll und eine Verminderung im Haben erfolgt. Vom Bankkonto gelangt Bargeld in die Kassa, um damit aktiv arbeiten zu können. Der Banksaldo reduziert sich hingegen (Buchungssatz: *Kassa an Bank*).

In der Praxis ist es oftmals so, dass sich durch die Bankabhebung unmittelbar der Bargeldbestand der Kassa erhöht, aber das Bankkonto nicht sofort belastet wird. Dies ist dann erst am nächstfolgenden Kontoauszug ersichtlich. Daher wird je nach Kontorahmen ein Zwischenkonto verwendet, das beispielsweise „Barverkehr mit Banken“ heißen kann. Dabei werden zwei Buchungen benötigt, um die Bankabhebung korrekt zu verbuchen:

1. *Kassa an Barverkehr mit Banken*
2. *Barverkehr mit Banken an Bank*

Das Konto *Barverkehr mit Banken* dient als Zwischenlösung und hebt sich gegenseitig auf, sobald der Bankbeleg vorliegt und die Abbuchung abgeschlossen werden kann.

Im ÖKOM (Modul Haushalt und Modul Kassabuch) bestand bis Ende 2019 eine Diskrepanz, da sich der Kassastand am Tag der Abhebung erhöhte, die Abhebung am Girokonto aber erst am Kontoauszug des nächsten Tages ersichtlich war. Ist das Kassabuch jedoch nicht mit der Hauptbuchhaltung verbunden, ergibt sich das Problem in dieser Form nicht.

Die Verbuchung wurde vom Kassier-Stellvertreter selbst vorgenommen, ohne dass ein Buchungsbeleg ausgestellt und gegengezeichnet war (Verstoß gegen die Regel „keine Buchung ohne Beleg“, folglich war auch das Vier-Augen-Prinzip nicht eingehalten).

Die Buchung berührte den Zahlweg „Bargeld“ nicht, sondern wurde direkt über das Girokonto als Aufwand (Geldverkehrsspesen oder ein Konto der voranschlagsunwirksamen Gebarung) gebucht.

Der Kassier-Stellvertreter verfügte auf Grund seiner Tätigkeit (Verbuchung der Einnahmen der Stadt) über die notwendigen Zugriffsrechte und das notwendige Wissen, derartige Buchungen vorzunehmen.

3.8 Tagesabschlüsse

Von der Buchhaltungsleitung wird täglich (üblicherweise zwei Tage nach dem Kontoauszugsdatum) ein Tagesabschluss durchgeführt. Dabei werden die über die jeweiligen Zahlwege getätigten Buchungen und die daraus resultierenden buchmäßigen Kontostände mit den tatsächlichen Beständen (Kontoauszüge, Bargeldzählung) verglichen.

Die vom Kassier-Stellvertreter vorgenommenen Buchungen waren so gestaltet, dass die durch die Belastung des Girokontos und die gleichzeitige haushaltwirksame Verbuchung bei der Erstellung des Tagesabschlusses keine Fehlermeldung erzeugt wurde.

Der buchmäßige Bargeldbestand (Zahlweg 01) blieb unberührt.

Da durch den Beschuldigten eine systemkonforme Buchung vorgenommen wurde, konnten die veruntreuten Beträge bei Durchführung der Tagesabschlüsse nicht erkannt werden.

3.9 Nachtragskredit 2022

Der Geschäftsbereich V/1 Finanzen beantragte im Jänner 2023 für die VASt 1/9100.0,659.000 *Geldverkehrsspesen* des Rechnungsjahres 2022 einen Nachtragskredit in der Höhe von € 150.000,--, da diese deutlich überzogen und nicht mehr durch freie Finanzmittel des Deckungsringes bedeckt werden konnte. Im Voranschlag 2022 waren € 120.000,-- für diesen Budgetposten vorgesehen, die im Rechnungsabschluss auszuweisenden Beträge lagen bei € 252.438,75.²⁶

Die Gründe für die massiven Mehrausgaben lagen neben den dolosen Buchungen (€ 121.250,--) auch bei Fehlbuchungen im Zusammenhang mit der Friedhofverwaltung stehenden Auszahlungen (€ 23.083,61) und der in den ersten drei Quartalen von der Bank verrechneten Verwahrgebühren für die Liquidität (€ 64.761,66).

²⁶ Im Rechnungsabschluss 2022 (Seite 322) ist ein Betrag von € 136.118,75 (Ergebnishaushalt) ersichtlich, da dolose Zahlungen in Höhe von € 116.250,-- nach Bekanntwerden in die voranschlagsunwirksame Gebarung umgebucht wurden.

Gemindert wurde der ausgewiesene Kontosaldo durch dolose Buchungen, die der Kassier-Stellvertreter ohne Erstellung eines Buchungsbeleges und mit der Absicht, auf dieser VASSt weitere Barabhebungen zu ermöglichen, vornahm (€ 71.388,68).

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass im Zuge der Beantragung des Nachtragskredites seitens der Finanzabteilung keine ausreichende Prüfung des Zustandekommens der Überziehung vorgenommen wurde.

Bei der Beantragung des Nachtragskredites in Höhe von € 150.000,-- für die VASSt 1/9100.0,659.000 des Jahres 2022 wurde der Grund für die massive Überziehung nicht ausreichend hinterfragt.

4 Interne Kontrollsysteme (IKS)

4.1 Definition des Internen Kontrollsystems

Das österreichische Recht kennt keine Legaldefinition für das Interne Kontrollsystem. Den erläuternden Bemerkungen zum Unternehmensrechts-Änderungsgesetz 2008 kann jedoch entnommen werden, dass unter dem IKS sämtliche aufeinander abgestimmte Methoden und Maßnahmen zu verstehen sind, die dazu dienen, Vermögen zu sichern, die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Abrechnungsdaten zu gewährleisten und die Einhaltung der vorgeschriebenen Geschäftspolitik zu gewährleisten. **Ein funktionierendes IKS dient somit auch dem Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.**

Der Begriff des IKS wird in der Literatur²⁷ unterschiedlich definiert, wobei sich jedoch einzelne Elemente in den meisten Definitionen wiederfinden.

Aus allen Definitionen lassen sich gemeinsame Grundsätze herleiten:

- Das IKS ist ein **in die Organisationsstruktur eingebetteter dynamischer Prozess**, der laufend an die innerhalb der Organisation stattfindenden Veränderungen angepasst werden muss. Es beschränkt sich nicht auf formale Vorschriften und Prüfverfahren sondern beinhaltet eine Kette von Kontrollverfahren. Aufgabe des IKS ist es, bestehende Risiken zu erfassen, zu steuern und mit ausreichender Gewähr²⁸ sicherstellen zu können, dass die in der Aufgabenstellung gesteckten Ziele erreicht werden.
- Das IKS ist ein **Managementinstrument**. Es ist als Bestandteil des Managementprozesses ein Führungsinstrument und dient der Planung, Durchführung und laufenden Überwachung von Arbeitsabläufen.
- Das IKS wird **von den MitarbeiterInnen getragen**. Diese müssen ihre Aufgaben und Zuständigkeiten ebenso wie die Grenzen ihrer Kompetenzen genau kennen. Die Wirksamkeit Interner Kontrollsysteme hängt vom Faktor Mensch ab!
- Interne Kontrolle steht in einem engen **Zusammenhang mit einer Risikobewertung**. Es ist Aufgabe des Managements, die Risiken zu identifizieren und entsprechend zu reagieren, um das bestmögliche Umfeld für die Umsetzung einer Aufgabenstellung zu schaffen.
- Die Interne Kontrolle kann **nur hinlängliche Sicherheit für die Zielerreichung** bieten, diese aber nicht garantieren. Die Grenzen eines IKS resultieren unter anderem aus Fehleinschätzungen, möglichen gravierenden Auswirkungen geringfügiger Fehler, dem Zusammenwirken der Beteiligten zur Umgehung von Kontrollen, Nichtbeachtung von Kontrollmaßnahmen oder der Unwirksamkeit durch veränderte Rahmenbedingungen.

²⁷ INTOSAI-Richtlinien, COSO, Europäische Leitlinien für die Anwendung der INTOSAI-Richtlinien.

²⁸ Der Begriff der ausreichenden Gewähr basiert auf dem Konzept, dass Unsicherheit und Risiko in der Zukunft liegen, die niemand mit Sicherheit voraussagen kann. Das Konzept des hinlänglichen Maßes an Sicherheit trägt überdies der Tatsache Rechnung, dass die Kosten der internen Kontrolle den mit dem System erzielten Nutzen nicht übersteigen sollten.

4.2 Erfordernis eines Internen Kontrollsystems in der Verwaltung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung sind Regelungen über die Einrichtung eines IKS nur sporadisch vorhanden, so gibt es beispielsweise im Bundeshaushaltsgesetz eine Verpflichtung zur Einrichtung und Führung eines IKS. Auch die Magistrate Wien und Linz verfügen über interne Vorschriften zu diesem Thema.

Im IKS-Leitfaden des Rechnungshofes²⁹ wird ausgeführt, dass dort, wo die Rechtsordnung keine ausdrückliche Norm zur Einrichtung eines IKS vorsieht, sich eine solche Verpflichtung wohl schon aus den allgemeinen Anforderungen an die Gebarung der öffentlichen Hand ableiten lässt. Bezug genommen wird auf das B-VG, wonach in Art. 126b im Zusammenhang mit der Überprüfung des Rechnungshofes die Verpflichtung der Verwaltung zur Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit geregelt ist, die laut Ansicht des Rechnungshofes auch als **Verpflichtung zur Auseinandersetzung mit Risiken und zur Implementierung risikoorientierter Kontrollmechanismen** zu interpretieren ist.

4.3 Prinzipien eines Internen Kontrollsystems

Bei der Ausgestaltung eines wirksamen IKS sind im Besonderen folgende Prinzipien zu berücksichtigen:³⁰

| | |
|-----------------------------|--|
| Transparenz | Nach dem Transparenz-Prinzip sind die Arbeitsabläufe klar, detailliert und transparent in schriftlicher Form zu regeln (Soll-Prozesse) und die Arbeitsschritte (Ist-Prozesse) nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren. |
| Funktionstrennung | Das Prinzip der Funktionstrennung erfordert eine konsequente Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion. Ein gesamter Prozess kann nicht in der Allein-Verantwortung einer Person liegen. |
| Kontrollautomatik | Das Prinzip der Kontrollautomatik sieht einen systematischen Einbau von automatisierten Kontrollen im Arbeitsablauf vor. Nach dem Vier-Augen-Prinzip sind Tätigkeiten oder Entscheidungen im Prozessablauf von zwei Personen unabhängig voneinander durchzuführen oder zu treffen. Das Vier-Augen-Prinzip ist als Gegenkontrolle bei bestimmten Arbeitsvorgängen zu verstehen, wobei gleichlautende Entscheidungen von mindestens zwei Personen durchgeführt werden. |
| Mindestinformation | Nach dem Prinzip der Mindestinformation soll eine aufgaben- und verantwortungsadäquate Informationsbereitstellung gewährleistet sein. Jene Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind, sollen an Management und Mitarbeiter bereitgestellt werden. |
| Minimale Rechte | Das Prinzip der minimalen Rechte sieht vor, dass Zugangs- und Zugriffsberechtigungen adäquat beschränkt sein müssen. Es dürfen nur jene Berechtigungen zu sensiblen Daten eingeräumt werden, die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind. |
| Rollierender Prozess | Ein IKS ist als rollierender Prozess zu implementieren und muss demnach regelmäßig und systematisch auf Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität |

²⁹ Seite 30 ff

³⁰ Rechnungshof: Reihe 2016/3 Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen, Seite 22 ff

| | |
|---|---|
| | überprüft werden. Bei Änderung der Rahmenbedingungen ist eine entsprechende Anpassung des IKS vorzunehmen. |
| Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung | Darüber hinaus ist auch der Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung zu beachten. Der mit den Kontrollen verbundene Ressourceneinsatz hat in einem angemessenen Verhältnis zum vermeidbaren Risiko zu stehen. |

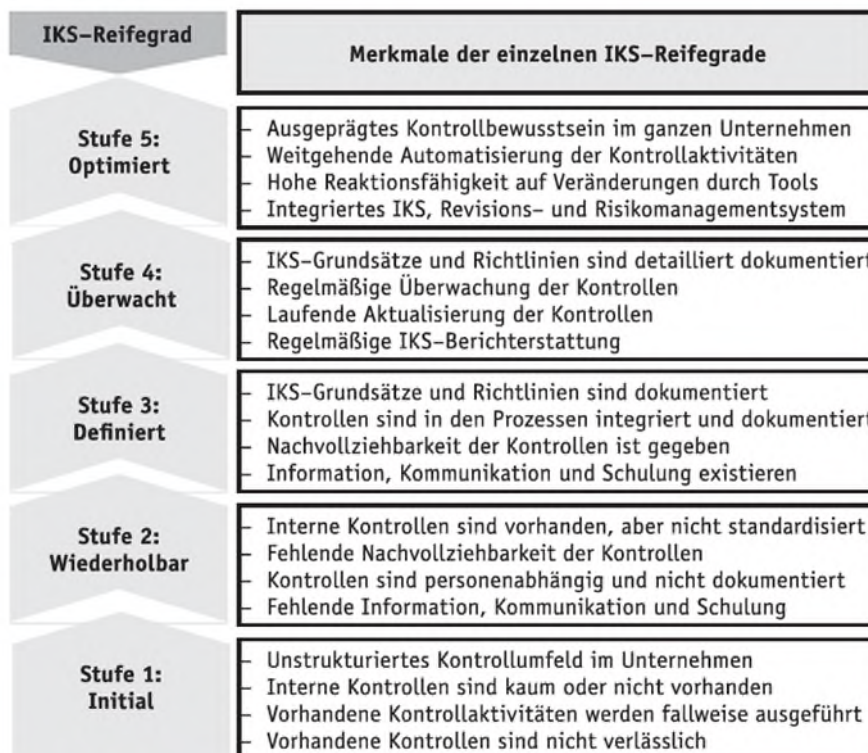
4.4 Anforderungen an ein Internes Kontrollsystem

Wegen der unterschiedlichen Voraussetzungen muss das IKS an die spezifischen Erfordernisse angepasst werden und kann nicht für alle Organisationen gleich ausgestaltet sein. Trotzdem können einige Anforderungen formuliert werden:

- Ein IKS ist **wirksam**, wenn die vorgegebenen Kontrollen verlässlich durchgeführt und überwacht werden.
- Eine angemessene Dokumentation stellt sicher, dass die Durchführung der Kontrollen **nachvollziehbar** ist.
- Ein IKS ist **effizient**, wenn konkrete Kosten-Nutzen-Überlegungen in seine Ausgestaltung mit einfließen und wenn es an die Risikostruktur ausgerichtet ist.

4.5. Reifegradmodelle

Zur Beurteilung Interner Kontrollsysteme werden häufig Reifegrad-Modelle herangezogen.



Quelle: Bungartz, Handbuch Interne Kontrollsysteme (IKS), 3. Auflage, S. 437

Abbildung 2: Reifegradmodell

Bei diesem Modell bauen die Reifegrade aufeinander auf. Die höhere Stufe beinhaltet alle Merkmale der vorangegangenen Reifegradstufen. In der Literatur wird bei einem Unternehmen ein IKS mit einem Reifegrad von zumindest **Stufe 3 „Definiert“** gefordert.

4.6 Risikoanalyse

Zur Veranschaulichung des Aufbaus und der Bestandteile eines IKS dient der nachfolgend vereinfacht dargestellte „COSO-Würfel“³¹.

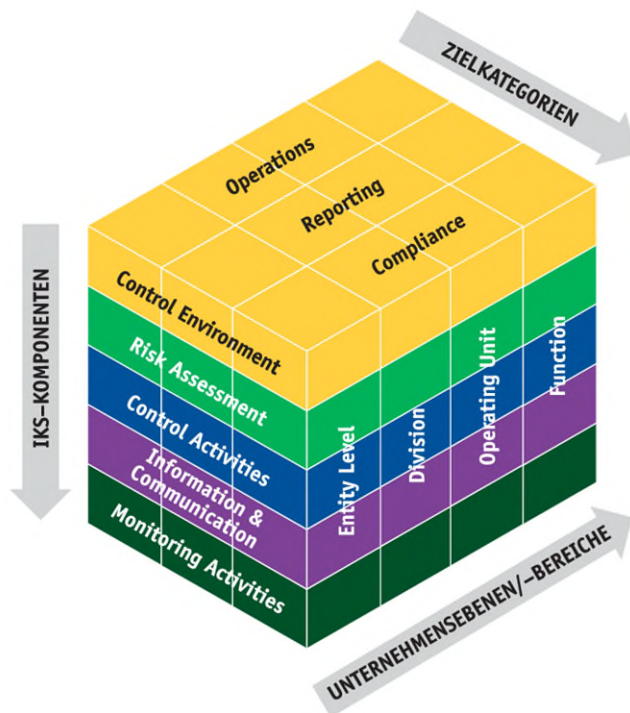


Abbildung 3: COSO-Würfel

Kontrollumfeld (Control Environment)

Damit ein IKS funktionieren kann, ist es notwendig, ein entsprechendes Kontrollumfeld zu installieren, d.h. ein Bewusstsein der Wichtigkeit für interne Kontrollen zu schaffen und die notwendigen Kompetenzen festzulegen.

Das Kontrollumfeld befasst sich vor allem mit der Integrität, der Ethik und der Sachkompetenz des Personals. Es bildet somit den Rahmen eines IKS.

Risikobeurteilung (Risk Assessment)

Im Rahmen der Risikobeurteilung werden potenzielle Risiken vorab unter Zuhilfenahme einer Risikomatrix identifiziert. Dazu müssen die Risiken erkannt und fortlaufend hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenshöhe bewertet werden.

³¹ COSO = Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission;
Vgl. INTOSAI GOV 9100, Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor (abgeleitet aus COSO)

Kontrolltätigkeiten (Control Activities)

Zur Risikosteuerung sind Kontrolltätigkeiten festzulegen. Um einen bestmöglichen Wirkungsgrad zu erreichen, müssen diese angemessen sein, kontinuierlich durchgeführt sowie umfassend und zielführend sein. Daneben ist eine Kosten-Nutzen-Rechnung zu erstellen, um ein angemessenes Verhältnis zu gewährleisten. Die gängigsten Verfahren und Strategien sind: Aufgabentrennung, Zugriffskontrollen, Revision, Vier-Augen-Prinzip, Passwortschutz und Berechtigungsmanagement.

Diese Kontrollen müssen ein integrierter Bestandteil der laufenden Tätigkeiten sein und können sowohl manuell als auch automatisiert durchgeführt werden.

Information und Kommunikation (Information and Communication)

Ohne schriftliche Dokumentation und Berichterstattung ist es nicht möglich, ein IKS weiterzuentwickeln und auf aktuelle Ereignisse entsprechend zu reagieren.

Es ist sicherzustellen, dass die leitenden Bediensteten alle für die Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten. Zudem sollten die Bediensteten jene Daten und Informationen zeitgerecht erhalten, die zur Ausübung ihrer Tätigkeiten sowie deren Kontrolle notwendig sind.

Überwachung (Monitoring Activities)

Die Überwachung des IKS dient dazu, seine Funktionsfähigkeit sowie die Qualität nachhaltig sicherzustellen. Dabei stehen dessen Angemessenheit und Wirksamkeit im Vordergrund. Das IKS muss an geänderte Gegebenheiten angepasst werden. Dazu ist eine laufende Überwachung notwendig, die in die Arbeits- und Betriebsabläufe zu integrieren ist.

4.7 Kontrollaktivitäten

Kontrollaktivitäten fallen auf allen Ebenen und in allen Aufgabenbereichen einer Organisation an. Sie umfassen vorbeugende und aufdeckende Kontrollmaßnahmen unterschiedlicher Art, wie zum Beispiel:

| | |
|--|---|
| Organisatorische Kontrolle durch Bevollmächtigungs- und Genehmigungsverfahren | Geschäftsfälle und Vorgänge dürfen von Personen nur im Rahmen ihrer dienstlichen Befugnisse genehmigt und durchgeführt werden. Dazu gehören schriftliche Festlegungen der Zuständigkeiten und der Vertretungsbefugnisse nach außen, betragsmäßige und inhaltliche Limits, aber auch entsprechende Vertretungsregelungen insbesondere für urlaubs- und krankheitsbedingte Abwesenheiten. |
| Aufgabentrennung (Vier-Augen-Prinzip) | Um das Risiko von Fehlern, Verschwendung oder unrechtmäßigem Handeln zu reduzieren, sollte nie eine Person oder ein Team alleine für alle Schlüsselfunktionen eines Geschäftsfalls zuständig sein. Aufgabenbereiche, die getrennt werden sollten, sind die Genehmigung (Bestellung), die Durchführung, die Verwahrung, die buchmäßige Erfassung und die Überprüfung. Bei kleineren Organisationen kann eine Mitarbeiterrotation vorteilhaft sein. |

| | |
|---|--|
| Kontrolle über den Zugriff auf Ressourcen und Unterlagen | Der Zugriff auf Ressourcen und Unterlagen ist auf einen befugten Personenkreis zu beschränken, der für deren Verwahrung und/oder Verwendung verantwortlich ist. Der Grad der Einschränkung hängt von der Gefährdung und dem erkennbaren Verlustrisiko ab. |
| Verifizierung von Sachverhalten und Unterlagen | Geschäftsfälle und Vorgänge werden vor und nach ihrer Abwicklung auf ihre Richtigkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Arbeitsanweisungen hin überprüft (z.B. stichprobenartige Kontrolle aller notwendigen Unterschriften auf Rechnungen oder Dokumenten). |
| Rechnerische und buchmäßige Kontrolle | Ziffernmäßige Kontrollen und Kontrollen im Rahmen der Ordnungsmäßigkeit und Vollständigkeit im Rahmen der Rechnungsprüfung und Rechnungsführung. |
| Körperliche Kontrolle | Die physische Bestandsaufnahme dient insbesondere der Überprüfung und dem Schutz von Vermögensgegenständen (z.B. Kassenprüfungen). |
| Übereinstimmungsvergleich | Aufzeichnungen werden in regelmäßigen Abständen mit der entsprechenden Dokumentation verglichen (z.B. Bankkonten mit Kontoauszügen). |
| Überprüfung der Abläufe | Überprüfung der Arbeits- und Betriebsabläufe, Verfahren und Tätigkeiten im Hinblick auf ihre Entsprechung mit den geltenden Vorschriften, strategischen und operativen Vorgaben und sonstigen Erfordernissen. |
| Leitung und Beaufsichtigung von MitarbeiterInnen | Beispielsweise durch Zuweisung von Verantwortungsbereichen, Überprüfung der Tätigkeit, Anleitung und Schulung. |
| Automationsgestützte Kontrollen | Entsprechend standardisierte Softwareprodukte können auch in einem kleineren Unternehmen zu wirkungsvollen Kontrollmaßnahmen beitragen (z.B. Prüfziffern, Datenabgleich, Plausibilitätskontrollen). |

4.8 Einrichtung eines internen Kontrollsystems

Ein Internes Kontrollsystem ist immer individuell und muss auf die spezifischen Risiken und den Tätigkeitsbereich abgestimmt sein.

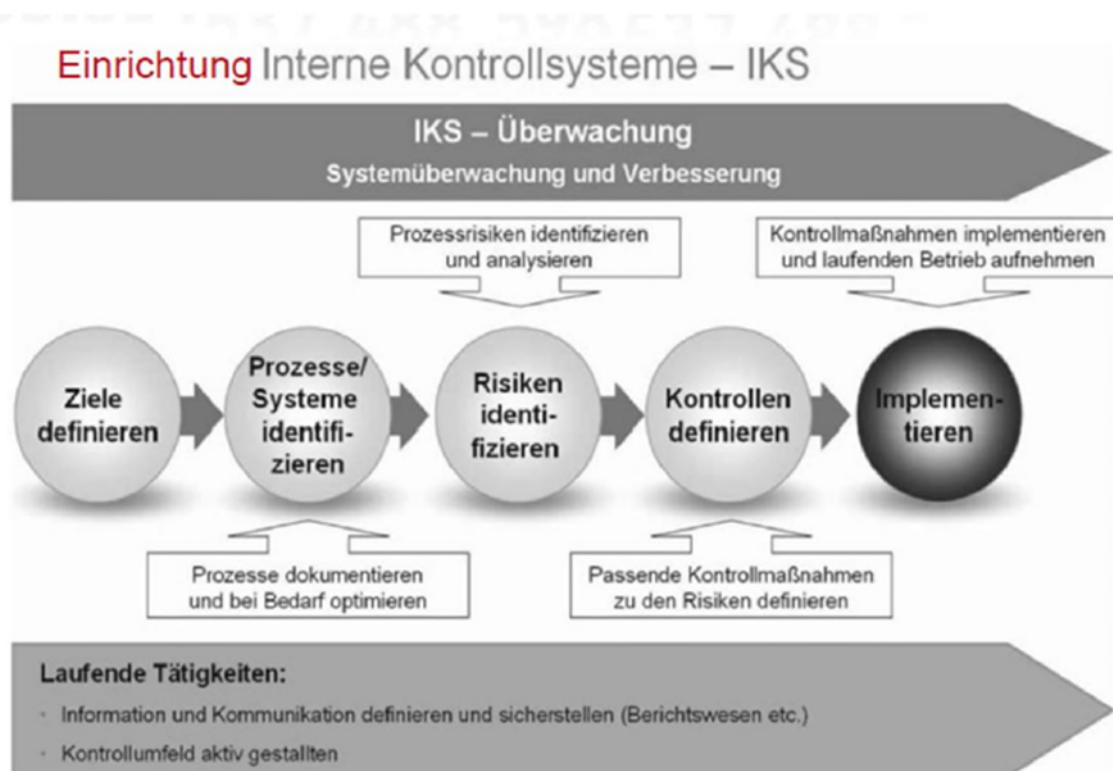


Abbildung 4: Ablaufplan für die Einrichtung eines IKS

Ziele definieren

Eine wichtige Grundlage für die weitere Vorgangsweise ist die Definition von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben des Aufgabenbereiches, die einen wichtigen Rahmen für die Ausgestaltung des IKS darstellen.

Prozesse/Systeme identifizieren

Als nächster Schritt erfolgt die Identifikation der wesentlichen Prozesse (Buchhaltungsprozesse, Personalprozesse etc.). Nicht für jeden Prozess oder jeden Bereich ist ein systematisiertes IKS sinnvoll, notwendig und zweckmäßig. Es sollten daher die Kriterien für die Prozessauswahl definiert werden. Für jene Prozesse, für die ein IKS implementiert wird, sollte der jeweilige Prozess dokumentiert werden. Eine grafische Prozessbeschreibung inkl. der enthaltenen Kontrollschritte ist dabei empfehlenswert.

Risiken identifizieren

Für die identifizierten Prozesse müssen die größten Risiken, welche für die Zielerreichung maßgeblich sind, erfasst werden. Es kann sich hierbei um interne Risiken in Prozessen oder Systemen, aber auch um externe Risiken handeln. Die Risiken werden beschrieben, deren Schadenspotenzial und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt sowie eine Risikostrategie festgelegt.

Die Risikoanalyse sollte nach anerkannten Standards durchgeführt werden, die auch die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadensausmaß im Sinne einer Risikomatrix miteinbezieht.

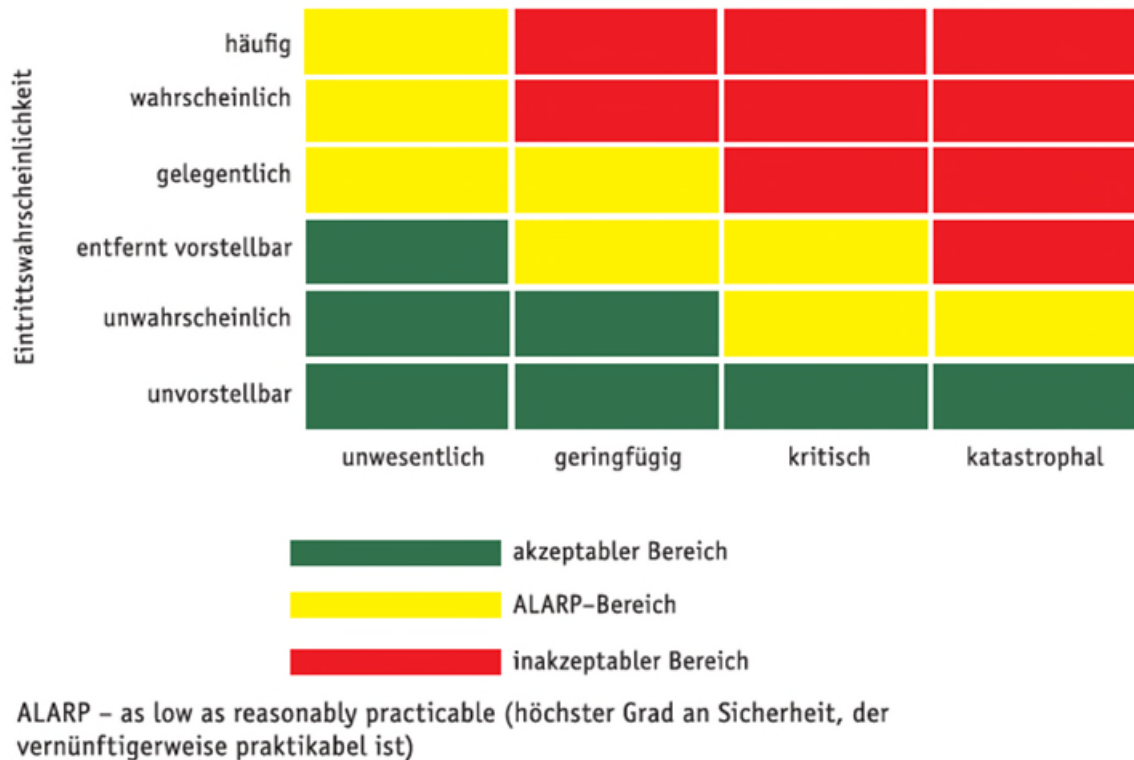


Abbildung 5: Beispiel einer Risikomatrix

Kontrollen definieren

Auf dieser Basis erfolgt die Auswahl von Kontrollmaßnahmen, die entsprechend dokumentiert werden müssen. Folgende Informationen sind dazu erforderlich:

- Auf welchen Prozess bezieht sich die Kontrolle?
- Was ist das Kontrollziel?
- Welches Risiko wird adressiert?
- Wie sieht die Kontrollaktivität aus?
- Wer ist die/der Kontrollverantwortliche?

Neben geeigneten internen Vorschriften, Handlungsanleitungen bzw. Dienstanweisungen, die allen MitarbeiterInnen entsprechend kommuniziert werden und leicht über eine Intranet-Plattform abrufbar sein sollten, sind laufende Kontrollen im Tagesgeschäft erforderlich. **Die tatsächliche Anwendung bzw. Wirksamkeit dieser Kontrollen, die ebenfalls nur ein weiterer Baustein eines angemessenen IKS sind, entscheiden über die konkrete Qualität des Systems.**

Implementieren

Das Monitoring (Test, Überwachung und Reporting) soll die richtige Ausgestaltung der Kontrollen überprüfen, deren Einhaltung überwachen, Schwachstellen aufzeigen und Anpassungs- bzw. Verbesserungsnotwendigkeiten ehestmöglich feststellen.

Empfehlung:

Ein angemessenes Internes Kontrollsystem (IKS) für den Kassen- und Buchhaltungsbereich wäre durch die Finanzabteilung der Stadt zu entwickeln und zu implementieren.

Zur Gewährleistung einer zeitnahen Umsetzung und der regelmäßigen Evaluierung des IKS wäre ein Beschluss des Gemeinderates zielführend.

5 Maßnahmen des Internen Kontrollsystems im Kassenwesen

5.1 Internes Kontrollsystem für den Zahlungsverkehr

Die Buchhaltung der städtischen Finanzabteilung führt jährlich über 20.000 Überweisungen durch und hat eine um eine vielfach höhere Anzahl an Einzahlungen (z.B. Überweisung der Gemeindesteuern) zu verwalten. Eine vollständige, umfassende Prüfung jedes einzelnen Buchungs- und Zahlungsvorganges erscheint nach dem Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung nicht angemessen und es ist auch organisatorisch unmöglich, jeden Einzelfall „auf Herz und Nieren“ zu prüfen. Neben geregelten Prüfungen von Buchungen und Zahlungsvorgängen ist es daher wichtig, das Vorhandensein und die Wirksamkeit adäquater Kontrollmechanismen sicherzustellen.

Ein IKS umfasst alle Maßnahmen und Kontrollen, mit denen das vorhandene Vermögen geschützt und gesichert wird. Somit wird die Abwehr von Schäden und die fristgerechte Erstellung des Rechnungswesens gewährleistet.

Zu den **wesentlichsten Instrumenten eines IKS** zur Vermeidung doloser Handlungen zählen

- das Prinzip der Funktionstrennung und
- das Vier-Augen-Prinzip.

Bei der **Funktionstrennung** werden wesentliche Unternehmensprozesse voneinander getrennt. Mithilfe des **Vier-Augen-Prinzips** soll festgestellt werden, dass kein wesentlicher Geschäftsprozess ohne Gegenkontrolle erfolgt.

Einige weitere Beispiele für mögliche Kontrollinstrumente sind:

- Einhaltung der Vorschriften einer Kassenordnung sowie anderer relevanter Vorschriften
- Auswahlkriterien für MitarbeiterInnen in sensiblen Bereichen
- Klare Vertretungsregelungen
- Vollständigkeit und Aktualität von Zeichnungsberechtigungen und Unterschriftsproben
- Beschränkung von Barauszahlungen und ein möglichst geringer Bargeldbestand
- Erstellung von Übergabeprotokollen beim Wechsel des Kassiers
- Sichere Verwahrung von Bargeld (Schließsystem)
- Prinzip „Keine Buchung ohne Beleg“
- Maßnahmen im Buchhaltungssystem
 - Plausibilitätskontrollen beim Rechnungsabschluss
 - Überschreitungssperre von Voranschlagsstellen bzw. Deckungsringen
 - Zugriffsberechtigungen nach dem Prinzip der minimalen Rechte
 - Bestätigung von Jahreskontobewegungen und -salden durch Anordnungsberechtigte
 - Laufende Prüfung der Einhaltung der Buchungsvorschriften (z.B. Belegbestandteile, Vollständigkeit der erforderlichen Unterschriften)

Die nachfolgenden, vom Stadtrechnungshof beschriebenen Maßnahmen (blau unterlegt) sind Vorschläge, die zur Kassensicherheit beitragen sollen. Der bereits bestehende Umsetzungsgrad sowie die praktischen Umsetzungsmöglichkeiten wurden hier nicht berücksichtigt. Die Maßnahmen wären daher im Einzelfall auf ihre Umsetzbarkeit oder den aktuellen Umsetzungsstand zu prüfen und gegebenenfalls in ein neu zu

gestaltendes Internes Kontrollsystem für das Kassenwesen bzw. eine adaptierte Kassenordnung für den Magistrat zu integrieren.

5.2 Kassenordnung

Wie bereits in früheren Berichten des Stadtrechnungshofes³² empfohlen, wäre eine verbindliche Kassenordnung für den Magistrat zu erstellen. Die Kassenordnung aus dem Jahr 1951 entspricht in nahezu allen Punkten nicht mehr den heutigen Anforderungen, wodurch eine grundlegende Neufassung dringend erforderlich wäre.³³

Die Kassenordnung ist als Teil der Geschäftsordnung für den Magistrat zu verstehen und daher vom Bürgermeister nach Anhörung des Magistratsdirektors und des Stadtsenates zu erlassen³⁴. In der Geschäftsordnung für den Magistrat wird darauf verwiesen, dass nähere Bestimmungen für die Kassengeschäfte in einer Kassenordnung geregelt sind.³⁵

In einer Kassenordnung sind sämtliche den Zahlungsverkehr (Bargeld und bargeldlos) betreffende Angelegenheiten festzulegen. Es ist darauf zu achten, dass u.a. auch die Aufsicht, die Kassenprüfung, die Kassensicherung sowie Angelegenheiten des Kassenpersonals (z.B. Vertretungsregelungen) geregelt sind. Vorschriften über Zeichnungsberechtigungen und Buchhaltungsregeln sind ebenfalls Bestandteil einer zweckmäßigen Kassenordnung.

Der Stadtrechnungshof weist darauf hin, dass durch eine Kassenordnung Abläufe, Befugnisse und auch gewisse Kontrollmechanismen geregelt werden. **Dolose Handlungen können durch das bloße Vorhandensein einer Kassenordnung nicht verhindert werden.**

Maßgeblich für eine Verhinderung doloser Handlungen ist - neben der Einhaltung der Bestimmungen einer Kassenordnung sowie anderer Vorschriften - vor allem die Einrichtung und Einhaltung eines adäquaten IKS.

Es wäre eine aktualisierte Kassenordnung für den Magistrat der Stadt St. Pölten als Teil der Geschäftsordnung vom Bürgermeister nach Anhörung des Magistratsdirektors und des Stadtsenates zu erlassen.

5.3 Kassenpersonal

Auswahlverfahren

Die Führung der städtischen Hauptkasse und damit die operative Verwaltung von Beträgen in Millionenhöhe setzt eine Vertrauensstellung voraus. Die Verlässlichkeit, das Pflichtbewusstsein und die Vertrauenswürdigkeit von MitarbeiterInnen kann üblicherweise erst nach einem längeren Beobachtungszeitraum fundiert beurteilt werden.³⁶

³² Berichte 2018/10, 2021/13 und 2022/03

³³ Siehe auch Punkt 2.5 des Berichts

³⁴ § 49 Abs 3 NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz

³⁵ § 61 der Geschäftsordnung für den Magistrat St.Pölten, Wirksamkeitsbeginn 1.1.1975

³⁶ Vgl. Bericht „2018-10 Zahlungsverkehr“, Seite 24

Bei der Bestellung von Kassenbediensteten ist besonders darauf zu achten, dass diese(r) Bedienstete

- die notwendigen Kenntnisse besitzt,
- als verlässlich einzustufen ist,
- keine Anordnungsberechtigung besitzt (§ 65 Abs. 2 NÖ STROG),
- über keine Berechtigung zur Rechnungskontrolle (Zahlungsfreigabe, Sollstellung) und zur Durchführung von Haushaltsbuchungen verfügt.³⁷

Im Kommentar zur NÖ Gemeindeordnung (§ 80) wird zu diesem Thema ausgeführt³⁸:

Hier wird die Verlässlichkeit, die Vertrauenswürdigkeit und die Fachkundigkeit des Betrauten zu prüfen sein.

Die fachliche Eignung wird durch Zeugnisse über eine einschlägige Ausbildung zu belegen sein. Ob angelernte Bedienstete damit betraut werden können, ist nach den dienstrechtlichen Regelungen für Gemeindebedienstete zu beurteilen (eventuell erforderliche Dienstprüfungen bei der Aufsichtsbehörde).

Prüfungen durch den Stadtrechnungshof

Auf Grund der vorliegenden Informationen über diese Umstände wies der Stadtrechnungshof im Bericht „2018/10 Zahlungsverkehr“ (Seite 24) auf die Problematik hin, Mitarbeiter bereits kurz nach deren Einstellung mit der Position eines Kassier-Stellvertreters zu betrauen. Da die Informationen über die Arbeitsweise des betreffenden Bediensteten für den Stadtrechnungshof nur auf mündlichen Informationen beruhten, für die Beurteilung seiner beruflichen Qualitäten und die Zuteilung von Arbeitsgebieten allein der Leiter der Finanzabteilung zuständig war, wies der Stadtrechnungshof lediglich auf die Problematik hin, ohne konkrete Maßnahmen einzufordern zu können.

Auch im Prüfbericht „2021/13 Kassenkontrollen Oktober 2021“ wurde auf diese Problematik eingegangen.

Zu beiden Prüfberichten gab es keine schriftlichen Stellungnahmen des Leiters der Finanzabteilung.

Bei der Bestellung von Kassenbediensteten (Kassiere, Kassier-Stellvertreter) wäre deren Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit zu prüfen und das Vorhandensein der für diese Aufgabe notwendigen Fachkenntnisse sicherzustellen.

Mitarbeitergespräche

Das Mitarbeitergespräch ist ein zentrales Führungsinstrument, das – regelmäßig und richtig angewendet – zur Förderung der zielorientierten Zusammenarbeit zwischen den Bediensteten und ihren unmittelbaren Vorgesetzten beiträgt. Ein wesentlicher Bestandteil eines Mitarbeitergesprächs ist die Planung und Einschätzung der beruflichen Entwicklung von Bediensteten. Dabei werden deren Stärken und Schwächen

³⁷ Vgl. Bericht „2021-13 Kassenkontrollen Oktober 2021“, Seite 5

³⁸ Domian/Nerath/Schmid; Niederösterreichische Gemeindeordnung mit NÖ Stadtrechten und weiteren gemeinderelevanten Normen, Leykam Universitätsverlag; Ausgabe 1.1.2023; S. 261

angesprochen, wodurch die Führungskraft einen Eindruck über die Qualifizierung, die Leistungsfähigkeit und den Leistungswillen erhält.

Das Mitarbeitergespräch ist somit ein zusätzliches, geeignetes Mittel, um die Qualifikation von Bediensteten für die Besetzung von Dienstposten beurteilen zu können.

Die Führung regelmäßiger Mitarbeitergespräche wäre vorzusehen.

Rotationsprinzip

In der einschlägigen Literatur wird oftmals auch das Rotationsprinzip als mögliche Maßnahme zur Vermeidung doloser Handlungen angeführt.

Der Stadtrechnungshof ist im Falle der Organisation der städtischen Hauptkassa der Ansicht, dass die Vorteile eines permanenten Kassiers (und dessen Stellvertreter) überwiegen. Ein periodischer Wechsel (beispielsweise alle fünf Jahre) wäre mit einem hohen Schulungsaufwand verbunden. Darüber hinaus ist es auf Grund der doch beschränkten Personalressourcen in der Finanzabteilung (rund 25 Bedienstete, bei denen viele bereits durch Teilzeitarbeit bzw. durch ihre Buchhaltungstätigkeit nicht berücksichtigt werden können) nicht möglich, eine sinnvoll gestaltete Mitarbeiterrotation in der Hauptkasse zu organisieren. Das Rotationsprinzip für Bedienstete im Bereich der Hauptkasse der Stadt St. Pölten stellt derzeit somit **keine geeignete Maßnahme** im Sinne des IKS dar.

Als mögliche Alternative wäre jedoch ein „Rotationsprinzip light“ zu überlegen, bei dem sich der Kassier in regelmäßigen Abständen mit dem (den) Kassier-Stellvertreter(n) abwechselt.

5.4 Funktionstrennung (Trennung von Kassa und Buchhaltung)

Ein wesentliches Prinzip des IKS ist die Funktionstrennung, wonach keine Person für einen gesamten Prozess verantwortlich sein darf. Es ist besonders darauf zu achten, dass Anordnung und Vollzug einer Zahlung klar zu trennen sind.

- ❖ Die Funktionstrennung ist grundlegende Voraussetzung zur Schaffung eines effizienten und effektiven IKS. Eine sorgfältige Trennung der Funktionen wirkt sich mindernd auf den Umfang der notwendigen Kontrollen aus und sorgt für eine Risikominimierung auf Ebene der Prozesse und Subprozesse.³⁹
- ❖ *Bedienstete, die nach ihrer Verwendung bei Kassen- und Rechnungsgeschäften mitwirken und Bedienstete des Kontrollamtes dürfen keine Zahlungen anordnen.*⁴⁰
- ❖ *Der Anordnungsbefugte darf weder die Gemeindekasse führen noch Zahlungen namens der Gemeinde leisten oder entgegennehmen. Der Anordnungsbefugte darf weder Kassenverwalter noch Buchführer sein.*⁴¹

³⁹ Vgl. Handbuch Interne Kontrollsysteme, Seite 358

⁴⁰ § 65 (2) NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz

⁴¹ § 80 (2) NÖ Gemeindeordnung

- ❖ *Unter der Kassensicherheit versteht man den Grundsatz, der besagt, dass Personen, die Zahlungsanordnungen erteilen oder an ihnen verantwortlich mitwirken, nicht auch an der Vornahme der Zahlung und/oder der Buchung beteiligt sein dürfen (und umgekehrt).⁴²*
- ❖ *Aus Gründen der Gebarungssicherheit ist die Sachbuchführung (Buchhaltung) räumlich und personell von der Kassenführung zu trennen.⁴³*
- ❖ *Die Buchhaltungs- und Kassengeschäfte sind möglichst von verschiedenen Bediensteten wahrzunehmen.⁴⁴*

Die Bundeshaushaltsverordnung⁴⁵ (§ 22 Abs 3) sieht beispielsweise eine rigorose Trennung für die Agenden der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) vor:

„Es ist sicherzustellen, dass Zahlungen nicht von denselben Bediensteten vollzogen werden, die im betreffenden Gebarungsfall Buchungen durchgeführt haben. Ebenso ist sicherzustellen, dass Zahlungen nicht von jenen Bediensteten vollzogen werden, die mittels Ersatzanordnung (§ 34) die betreffenden Zahlungen selbst angeordnet haben.“

In der NÖ Gemeindehaushaltsverordnung sind keine diesbezüglichen Regelungen vorgesehen.

Trennung Kassa und Buchhaltung in der Praxis

Nach ähnlichen Vorfällen in der städtischen Hauptkassa in den Jahren 1988/89 (der Schaden belief sich auf rund ATS 250.000,--) wurde auf die Trennung von Kassa und Buchhaltung besonderer Wert gelegt. Die Trennung von Kassen- bzw. Bankangelegenheiten und der Verbuchung wurde – nach Maßgabe der damaligen Möglichkeiten - umgesetzt.

Mit Einführung des Buchhaltungssystems ÖKOM im Jahr 1999 konnte durch personenbezogene Einstellung der Zugriffsberechtigungen eine weitere wesentliche Verbesserung des IKS erzielt werden. Nach der Zusammenlegung der Abteilungen *III-Finanzverwaltung* und *XIV-Allgemeine Finanzangelegenheiten* im Jahr 2005 war auch die Zuständigkeit für die Gebarungsorganisation wieder ausschließlich in einer Magistratsabteilung konzentriert.

Das Kassenwesen war zwar immer eng mit der Buchhaltung verknüpft, auf die Trennung der Kompetenzen und die strenge Einhaltung von Maßnahmen des IKS wurde auf Grund der damals gemachten Erfahrungen aber stets besonderer Wert gelegt.

Dem Kassier bzw. dessen Stellvertreter war es (auch technisch) nicht möglich, Zahlungsfreigaben von erfassten Auszahlungen (Rechnungen) durchzuführen. Die Eingabe von Haushaltsbuchungen war für Kassenbedienstete (Kassier und Stellvertreter) untersagt. Sie waren beauftragt, in gewissen Fällen (Kontoführungsgebühren, Rückbuchungskosten) Buchungsbelege auszustellen. Diese mussten dann vom

⁴² Quelle: Wikipedia

⁴³ RFG 2011/04, Einführung in das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, Seite 25

⁴⁴ § 1 Abs 3 der Tiroler Gemeinde-Haushaltsverordnung 2020

⁴⁵ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes (Bundeshaushaltsverordnung 2013 – BHV 2013), StF: BGBl. II Nr. 266/2010

Buchhaltungsleiter unterschrieben und von den Bediensteten der sog. Ausgabebuchhaltung in das Buchungssystem eingegeben werden.

Bis zum Pensionsantritt der damaligen Kassier-Stellvertreterin Ende 2017 wurde dem Prinzip der Trennung von Buchhaltung und Kassa somit bestmöglich Rechnung getragen. Durch eine in dieser Zeit aufkommende starke Fluktuation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzabteilung (Pensionierungen, Kündigungen, Karenz, Versetzungen in andere Dienststellen) kam es zur Situation, dass der Kassier-Stellvertreter auch im Buchungsbereich (Zahlungsfreigaben von Auszahlungen, später Einnahmenverbuchung) eingesetzt wurde.

Prüfungen des Stadtrechnungshofes

Im Bericht „2021-13 Kassenkontrollen Oktober 2021“⁴⁶ wurde eine Empfehlung vom Ausschuss für Kontrolle mitgetragen, wonach das Interne Kontrollsystem für das Kassenwesen zu verbessern wäre. Hintergrund war dabei, dass der Kassier-Stellvertreter durch das Fehlen der Funktionstrennung zu diesem Zeitpunkt über alle Berechtigungen im Buchungssystem (Rechnungserfassung, Buchung, Prüfvermerk) verfügte, die ihm theoretisch ermöglichten, komplette Barzahlungs- und Überweisungsvorgänge ohne Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips zu organisieren.

Da die Prüfung der Umsetzung von Empfehlungen üblicherweise erst ein Jahr nach dem Beschluss im Ausschuss für Kontrolle erfolgt (siehe Kontrollordnung des Magistrats der Stadt St. Pölten), ist die Umsetzungsprüfung in diesem Fall erst im Jahr 2023 vorgesehen⁴⁷. Bei den halbjährlichen unvermuteten Kassenkontrollen wurde das Thema der Zugriffsberechtigungen besprochen und dem Leiter des Stadtrechnungshofs mündlich versichert, dass dieses Problem behoben sei. Auf Grund der mündlichen Aussage wurde das auch so in den Prüfberichten festgehalten.

Schlussfolgerung

Die Trennung von Kassa und Buchhaltung ist damit wohl das wichtigste Element der Gewährleistung eines hohen Maßes an Kassensicherheit. **Das Fehlen dieser Funktionstrennung ermöglichte die dolosen Handlungen in der dargestellten Weise.**

Eine Funktionstrennung zwischen Anordnung und Vollziehung ist in dem der Größe und Verwaltungsorganisation der Gemeinde entsprechenden bestmöglichen Ausmaß durchzuführen.

Das Prinzip der Funktionstrennung von Kassa und Buchhaltung wäre sicherzustellen.

Die Verbuchung von Geschäftsfällen sollte ausschließlich der Buchhaltung vorbehalten sein und keinesfalls durch Bedienstete der Stadtkasse erfolgen.

⁴⁶ Behandlung im Ausschuss für Kontrolle am 16. November 2021

⁴⁷ vgl. Prüfbericht 2023-15 „Umsetzung von Empfehlungen“

5.5 Das Vier-Augen-Prinzip

Das Vier-Augen-Prinzip soll wichtige Aufgaben und Prozesse dahingehend absichern, dass wesentliche Entscheidungen nicht von einer Person allein getroffen werden können. Darüber hinaus soll das Vier-Augen-Prinzip dolose Handlungen frühzeitig aufdecken helfen. Diese Maßnahme hat daher sowohl präventiven als auch aufdeckenden Charakter.

5.5.1 Zeichnungsberechtigungen auf Bankkonten

Die rechtliche Grundlage für die Erstellung einer Zeichnungsordnung bildet § 23 der NÖ Gemeindehaushaltsverordnung.

Die Stadt St. Pölten vereinbarte mit allen Kreditinstituten, bei denen sie Girokonten unterhält, das Prinzip der **Kollektivzeichnung**. Zahlungen zu Lasten dieser Konten können nur auf Grund von Überweisungsaufträgen getätigt werden, wenn sie von zwei den Finanzunternehmungen mit Namen und Unterschriftsprobe bekanntgegebenen Zeichnungsbefugten unterfertigt sind. Zu jedem Bankkonto existieren somit Verzeichnisse über die jeweiligen Zeichnungsberechtigten. Es kommt das Vier-Augen-Prinzip zum Einsatz.

In der (zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfung noch nicht in Kraft getretenen) Kassenordnung ist geregelt:

§ 9 Zeichnungsordnung

Auf sämtlichen Konten gilt die doppelte Zeichnungspflicht. Sämtliche Änderungen hat der Bürgermeister zu beauftragen. Es gibt zwei Gruppen von Berechtigten:

Gruppe A: Hauptkassier + Stellvertreter

Gruppe B: drei Berechtigte Personen der Finanzverwaltung, die nicht zur Gruppe A angehören und die eine leitende Position innehaben.

Die einzuhaltende Reihenfolge der zeichnungsberechtigten Personen betreffend die Durchführung der Kassengeschäfte ist in der Dienstanweisung vom 28. März 1990 (Punkt 3) festgelegt.⁴⁸

Die bestehenden Zeichnungsberechtigungen werden vom Stadtrechnungshof im Rahmen der Prüfung des Rechnungsabschlusses mit den Saldenbestätigungen beurteilt.⁴⁹

5.5.2 Zeichnungsberechtigungen bei Buchungsbelegen und Auszahlungsanordnungen

Es gibt jährliche Unterschriftsprobenlisten für jede anordnungsberechtigte Dienststelle, somit auch für die Finanzabteilung, auf denen jene Bedienstete mit Unterschrift und Paraphe genannt werden, die „für die Richtigkeit“ bzw. „für den Bürgermeister“ unterschreiben dürfen.

Ergänzend kann hier auch geregelt werden, für welche Teilbereiche, bis zu welcher Betragshöhe oder unter welchen Umständen (z.B. nur bei Abwesenheit des Dienststellenleiters) unterschrieben werden darf.

⁴⁸ In der Dienstanweisung sind für die 2. Unterschrift die Namen der Bediensteten angegeben, diese sind jedoch an die Funktion (Buchhaltungsleiter/Abteilungsleiter/Leiter Steueramt/Dienstälteste(r)) gekoppelt.

⁴⁹ siehe beispielsweise Bericht 2023/06 Rechnungsabschluss 2022, Seite 17

Die getroffenen Regelungen des Vier-Augen-Prinzips wären in der Kassenordnung zu dokumentieren.

Die Zeichnungsberechtigungen auf Bankkonten wären bei jeder Änderung der Zeichnungsberechtigten, zumindest jedoch einmal pro Jahr zu aktualisieren.

Sowohl bei Zeichnungen von Bankgeschäften als auch bei Zeichnungen auf Buchungsbelege wäre festzulegen, welcher berechnete Bedienstete die Gegenzeichnung (inkl. Vertretungsregelung) vornimmt.

5.6 Beschränkung von Barauszahlungen

Im § 19 der NÖ Gemeindehaushaltsverordnung wird festgelegt, dass Barauszahlungen auf ein unbedingt notwendiges Minimum zu beschränken sind. Der Zahlungsverkehr hat grundsätzlich bargeldlos zu erfolgen.

Die Finanzabteilung ist seit Jahren bestrebt, Barauszahlungen zu vermeiden. Es wurden auch bereits einige Maßnahmen (z.B. Handkassen der Schulwarte) gesetzt. Zur weiteren Optimierung wäre dennoch eine Evaluierung der Barauszahlungen des letzten Jahres durchzuführen.

Eine Evaluierung der Barauszahlungen des letzten Jahres mit dem Ziel der Vermeidung von Bargeldtransaktionen wäre durchzuführen.

5.7 Ermittlung eines optimalen Bargeldbestandes

Der Bestand an Bargeld in der städtischen Hauptkasse soll möglichst geringgehalten werden.⁵⁰ Dabei ist zu beachten, dass die voraussichtlichen Barauszahlungen eines Tages (z.B. Handverläge, Zuschüsse zu Betriebsausflügen) vorgenommen werden können. Reserven sind nicht bereitzuhalten.

Der versicherte Betrag in Höhe von € 25.000,--⁵¹ darf keinesfalls überschritten werden.

Im Falle größerer Einzahlungen (z.B. Ablieferungen von Zahlstellen) sind nicht benötigte Beträge ehebaldigst auf ein Girokonto der Stadt einzuzahlen.

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass sich die Bargeldbestände in der städtischen Hauptkasse im Berichtszeitraum zumeist zwischen € 7.000,-- und € 15.000,-- bewegten.

⁵⁰ vgl. auch § 6 Abs.1 lit. a) der Kassenordnung für die städtische Hauptkasse der Stadtgemeinde St. Pölten vom 21. Mai 1951

⁵¹ Polizze vom 15. Dezember 2019

Der Bargeldbestand soll möglichst geringgehalten werden. Es sind Richtlinien festzulegen, wie mit zu hohen Beständen umzugehen ist.

5.8 Übergabeprotokolle

Im § 25 der NÖ Gemeindehaushaltsverordnung ist geregelt, dass bei Übergabe/Übernahme der Kassengeschäfte vom Kassier an den Stellvertreter und umgekehrt eine Kassenbestandsaufnahme zu erstellen ist. Diese ist von beiden Beteiligten zu unterfertigen.

Die Übergabeprotokolle wurden bis Anfang 2020 (Beginn der Corona-Pandemie) ordnungsgemäß erstellt. Durch die besonderen Herausforderungen (krankheitsbedingte Ausfälle, Reduzierung der persönlichen Kontakte, Einführung von Home-Office) und der Tatsache, dass oftmals nicht beide Bedienstete anwesend waren, wurden Übergabeprotokolle nur mehr sporadisch erstellt.

Da nach dem Abflauen bzw. Beendigung der Pandemie für die Bediensteten der Finanzabteilung weiterhin Home-Office (maximal zwei Tage pro Woche) ermöglicht und von den betroffenen Kassenbediensteten auch genutzt wurde, kam es dazu, dass die Erstellung von Übergabeprotokollen in diesen Fällen ausgesetzt wurde.

Hinsichtlich der Nutzung von Home-Office und des damit verbundenen oftmaligen Wechsels des im Dienst befindlichen Kassiers wäre zu beachten, dass dies als eine Art des Rotationsprinzips gesehen werden kann.

Die vorgeschriebenen Übergabeprotokolle wären (wieder) lückenlos zu erstellen.

5.9 Erkennen von Falschgeld

Zur Vermeidung der Entgegennahme von Falschgeld verfügte die städtische Hauptkasse über ein Geldprüfungsgerät, das bei Bedarf verwendet wurde.

Die Ausstattung der städtischen Hauptkasse mit einem funktionsfähigem Geldprüfungsgerät wäre sicherzustellen.

5.10 Kassenboten

Bei den festgestellten Veruntreuungen behob in allen Fällen der Kassier-Stellvertreter die Bargeldbeträge persönlich bei der Bank.

Die Hauptkasse in der Finanzabteilung sollte jedoch in den Parteienverkehrszeiten besetzt sein, sodass es für den diensthabenden Kassier nicht möglich ist, den Arbeitsplatz für längere Zeit zu verlassen.

Bankenwege wären nicht durch den diensthabenden Kassier, sondern durch Kassenboten zu erledigen.

Der Stadtrechnungshof weist darauf hin, dass im Rahmen der Kassenbotenversicherung ein Betrag in Höhe von € 25.000,-- gegen Beraubung versichert ist.

5.11 Schließsystem Kassenraum und Tresor

Kassenraum

Derzeit ist das Schließsystem so gestaltet, dass nur der Kassier und ausgewählte leitende Bedienstete der Finanzabteilung die Tür zum Kassenraum sperren können.

Tresor

Die Bargeldbestände werden außerhalb der Dienstzeit in einem Tresor verwahrt. Es existieren zwei Schlüssel, von denen einer vom diensthabenden Kassier verwendet wird. Der Zweitschlüssel wird in einem Tresor einer anderen Dienststelle verwahrt, wobei auch ein Verzeichnis beiliegt, welche Bedienstete zur Übernahme des Zweitschlüssels berechtigt sind.

Schlüsselübergabe

Als problematisch gestaltet sich die Übergabe des Schlüssels vom Kassier an dessen Stellvertreter und umgekehrt, vor allem durch die Nutzung von Home-Office. Da bei der Übergabe (meist) nicht beide Bedienstete anwesend sind, kann eine persönliche Übergabe nicht erfolgen. Der Schlüssel wurde zu diesem Zweck vorübergehend z.B. in einem Büro der Finanzabteilung deponiert.

Die Schlüsselübergabe wäre im Fall, dass die Übergabe nicht persönlich stattfinden kann, so zu regeln, dass ein Öffnen des Tresors durch unbefugte Personen nicht möglich ist.

Im Fall der Nutzung von Home-Office durch den Kassier und dessen Stellvertreter wäre eine Lösung anzustreben, die eine persönliche Übergabe des Schlüssels ermöglicht. Eine Zwischenschaltung von dritten Personen sollte nur in Ausnahmefällen erfolgen.

5.12 Kassenversicherung

Der Bargeldbestand der städtischen Hauptkasse ist durch eine umfangreiche Kassenversicherung (Feuer, Einbruchdiebstahl und Raub) abgesichert, die letztmalig im Dezember 2019 angepasst wurde.

Die bestehende Kassenversicherung wäre in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

5.13 Beleggrundsatz

Zur Sicherstellung dieser Anforderungen kommt der Beleggrundsatz zum Tragen:

Keine Buchung ohne Beleg.

Grundlage jedes Geschäftsfalles ist ein Beleg. Die Belege führen zu Eintragungen in die Bücher. Belege beurkunden die getätigten Geschäfte und dienen als Beweis im Falle rechtlicher Ansprüche auf Grund dieser Geschäfte. Solche Ansprüche können z.B. Rechtsstreitigkeiten auf Grund vertraglicher Gewährleistungspflichten oder Haftungen sein. Aber auch steuerliche Auswirkungen knüpfen an das Vorliegen von Belegen an. So kann etwa die Umsatzsteuer, die von anderen Unternehmen für Leistungen in Rechnung gestellt wird, nur auf Grund einer – den Vorschriften des § 11 UStG entsprechenden – Rechnung als Vorsteuer vom Finanzamt zurückgefordert werden.

Durch die Generierung automatisationsgesteuerter Buchungen z.B. bei Vorschreibungen, datenträgergestützten Einzahlungen (Bankeinzüge), Transaktionen aus dem Rechnungsworkflow oder Abschlussbuchungen ist es nicht möglich, in allen Fällen einen traditionellen Buchungsbeleg zu erstellen. Jedenfalls sollten „beleglose“ Prozesse identifiziert und ausführlich (in der Kassenordnung) dokumentiert werden.

Die Durchführung von (stichprobenartigen) Kontrollen wäre ebenfalls sicherzustellen.

Buchungsvorgänge, bei denen die Ausstellung eines Buchungsbeleges nicht möglich oder sinnvoll ist, wären zu identifizieren und zu dokumentieren.

Die Vollständigkeit der Buchungsbelege und der beleglosen Buchungen wären in regelmäßigen Abständen stichprobenartig im Rahmen des IKS zu überprüfen.

5.14 Buchhaltungssystem

5.14.1 Belegverwaltung und Rechnungs-Workflow

Rechnungs-Scan

Seit dem Jahr 2020 war mit Einführung des Haushaltsverrechnungssystems *Infoma NewSystem* das Scannen von Rechnungen (Belegen) in die Buchhaltung **nicht mehr möglich**.

Diese Tatsache macht die durch den Stadtrechnungshof bis Ende 2019 aufrechte, nahezu lückenlose Überprüfung von Auszahlungsbelegen unmöglich. Von einer hocheffizienten Kontrolltätigkeit in diesem Bereich musste auf das Verfahren der Stichprobenkontrollen „zurückgenommen“ werden. Wäre das Aufrufen eingescannter Belege in der Buchhaltung auch nach 2019 möglich gewesen, hätte auch eine realistische Chance bestanden, seitens des Stadtrechnungshofes auf die dolosen Handlungen zu stoßen.

Die mit 2023 begonnene Einführung eines Rechnungs-Workflows sollte nun sukzessive eine bessere Kontrollmöglichkeit von Geschäftsfällen (Eingangsrechnungen) durch den Stadtrechnungshof gewährleisten, da Belege in der Buchhaltungssoftware *newsystem digital* archiviert und mit den entsprechenden Buchungen verknüpft werden können.

Prüfung der Zahlungsanordnungen (Schritt 5)

Zur Sicherstellung der Richtigkeit und einer bestmöglichen Datenqualität wäre eine – wie auch bisher übliche – Prüfung sämtlicher von den anordnungsberechtigten Dienststellen erfassten Zahlungsanordnungen durch die Finanzabteilung vor deren Auszahlung zu gewährleisten. Die technischen Voraussetzungen sind im Rechnungsworkflow des Buchhaltungssystems jedenfalls gegeben.

Bei der Einführung des Rechnungs-Workflows wäre die möglichst lückenlose Prüfung der von den anordnungsberechtigten Dienststellen erfassten Zahlungsanordnungen durch die Finanzabteilung vorzugsweise noch vor der Auszahlung (Prüfungsvermerk) sicherzustellen.

Ablauf Rechnungs-Workflow

Die nachfolgende Darstellung erklärt den grundsätzlichen Ablauf eines Rechnungs-Workflows, wobei auf die spezifischen Buchhaltungserfordernisse der Stadt St. Pölten Rücksicht genommen wurde.

Schritt 1: Erfassen der Rechnung

Die Rechnung langt elektronisch (e-mail) oder auf Papier beim Magistrat St. Pölten ein. Sie wird im Rechnungs-Workflow (entweder durch eine zentrale Stelle oder die anordnungsberechtigte Dienststelle selbst) erfasst.

Schritt 2: Kontierung

Die im Rechnungs-Workflow erfasste Rechnung wird in der anordnungsberechtigten Dienststelle mit den notwendigen Kontierungsdaten (z.B. Rechnungsleger, Bankverbindungen, VASSt, Skontoabzug, Umsatzsteuer, ...) versehen.

Anmerkung: In diesem Schritt würde auch eine Überschreitungssperre (Punkt 5.12.2) greifen.

Schritt 3: Prüfung der sachlichen Richtigkeit

Gegebenenfalls ist die Vollständigkeit der gelieferten Waren, der erbrachten Leistungen oder sonstiger Grundlagen, die eine Auszahlung rechtfertigen, zu prüfen.

Anmerkung: Die Schritte 2 und 3 könnten auch in umgekehrter Reihenfolge erfolgen. In Ausnahmefällen kann die Prüfung der sachlichen Richtigkeit gleichzeitig mit anderen Schritten erfolgen.

Schritt 4: Anordnung

Die Rechnung wird durch den Anordnungsberechtigten genehmigt.

Schritt 5: Prüfung durch die Finanzabteilung

Die Rechnung wird durch Bedienstete der Finanzabteilung auf die Richtigkeit der erfassten Daten geprüft.

Schritt 6: Auszahlung

Die Rechnung langt in der städtischen Hauptkassa ein und wird zum Fälligkeitstermin überwiesen.

5.14.2 Überschreitungssperre

Im Buchhaltungssystem ÖKOM gab es eine Überschreitungssperre für Einzelkonten bzw. Deckungskreise. Das bedeutete, dass, wenn keine ausreichenden Budgetmittel zur Verfügung standen, die Eingabe von Buchungen oder Rechnungsvormerken auf der betroffenen VASSt nicht möglich war. Es wäre erst eine entsprechende Freigabe durch den Gemeinderat (Nachtragskredit) zu erwirken gewesen.

Bis einschließlich 2019 war es auch gelebte Praxis, dass die Freigabe von Nachtragskrediten **ausschließlich** und lückenlos durch den Leiter der Buchhaltung nach der Beschlussfassung durch den Gemeinderat erfolgte. In dringenden Fällen war eine Freigabe dann möglich, wenn das entsprechende, von Magistratsdirektor und Bürgermeister unterschriebene Nachtragskredit-Formular vorlag.

Der Rechnungsworkflow des Buchhaltungssystems newsystem ermöglicht wahlweise folgende Optionen:

- Eine Benachrichtigung (Systemmeldung), dass eine Überziehung vorliegt. Die Freigabe ist vom Sachbearbeiter aktiv zu bestätigen.
- Eine Überschreitung wird nicht zugelassen. Die Freigabe ist durch autorisierte Benutzer zu veranlassen.

Zur Vermeidung nicht genehmigter Überziehungen budgetierte Beträge wäre eine rigorose Überschreitungssperre vorzusehen.

Die Vorgangsweise bei notwendigen Budgetüberschreitungen wäre schriftlich festzulegen.

Der Stadtrechnungshof weist darauf hin, dass die Einrichtung einer Überschreitungssperre eine wichtige **Schutzfunktion** für die mit der Bearbeitung und Anordnung beschäftigten Bediensteten darstellt, indem nicht genehmigte Budgetüberschreitungen vermieden werden können.

5.14.3 Zugriffsberechtigungen und Rollensystem

Die Vergabe von Berechtigungen in IT-Systemen hat nach dem **Prinzip der minimalen Rechte** (siehe auch Punkt 4.3) zu erfolgen.

Zugangs- und Zugriffsberechtigungen sind adäquat zu beschränken. Es dürfen nur jene Berechtigungen eingeräumt werden, die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind. Dazu sollten die Aufgabengebiete der einzelnen Personen klar definiert werden. Bei der Vergabe von Berechtigungen sollte im Rahmen eines Rollenkonzeptes detailliert geklärt werden, welche Berechtigungen der jeweilige Bedienstete tatsächlich benötigt. Für kritische Dateneingaben (z.B. IBAN oder die Anlage von Geschäftspartnern) wäre ein Vier-Augen-Prinzip einzuführen.

Die Zugriffsberechtigungen auf Konten bzw. Tätigkeiten im Buchhaltungssystem wären auf die Erfordernisse eines adäquaten IKS abzustimmen.

Die Berechtigungen im Buchhaltungssystem wären so zu gestalten, dass jeder Bedienstete nur über jene Rechte verfügt, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben zwingend benötigt (Prinzip der minimalen Rechte).

5.14.4 Deckungsringe⁵² im Finanzbereich

Jene Ausgaben-Voranschlagsstellen, die im Zusammenhang mit der Kontoführung (Geldverkehrsspesen, KEST etc.) stehen, wären in einem Deckungsring zusammenzufassen. Eine weiterer Deckungsring sollte die Sachaufwendungen (Beratungskosten, Materialien etc.) abdecken.

Darüber hinaus wäre eine generelle Evaluierung sämtlicher Deckungsringe vorzunehmen.

Die Deckungsringe im Bereich der Finanzabteilung wären zu überarbeiten.

⁵² Unter Deckungsfähigkeit versteht man die Möglichkeit, anfallende Mehrausgaben durch Einsparungen bei einer anderen Stelle zu decken. Voraussetzung ist, dass zwischen den Verwendungszwecken ein enger veraltungsmäßiger und sachlich-ökonomischer Zusammenhang besteht (vgl. RFG 04/2011, Seite 12)

5.14.5 Durchführung von Tagesabschlüssen

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen sehen vor, dass das **Kassenbuch** täglich so abzuschließen war, dass die Übereinstimmung mit dem Bargeldbestand überprüft werden kann.⁵³

Von der Buchhaltung der Gemeinde ist zumindest monatlich ein **Kassenabschluss** vorzunehmen.⁵⁴ Dabei sind die Sollbestände mit den Istbeständen auf ihre Übereinstimmung zu prüfen und durch Unterschrift des Bürgermeisters und des Kassenverwalters zu bescheinigen.

Auf Grund der hohen Anzahl an täglichen anfallenden Einzeltransaktionen führt das Buchhaltungsreferat der Finanzabteilung die Tagesabschlüsse traditionell **für jeden Arbeitstag** nach Verbuchung der diesem Tag zuordenbaren Geschäftsfälle auf Grund der Kontoauszüge und der Übernahme aus dem Kassabuch durch. Die Buchungsdurchführungen sind so organisiert, dass üblicherweise ein Tagesabschluss am zweitfolgenden Arbeitstag erfolgen kann. Eine diesbezügliche schriftliche Festlegung bzw. Anweisung existiert dazu nicht.

Da geregelte tägliche Kassenabschlüsse zu einer Erhöhung der Kassensicherheit beitragen, wäre eindeutig festzulegen, an welchem Folgetag der Tagesabschluss zu erfolgen hat bzw. wer unter welchen Umständen Ausnahmeregelungen festlegen kann.

Zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Erstellung der Tagesabschlüsse wäre festzulegen, an welchem Folgetag diese zu erfolgen haben.

5.14.6 Bestätigung der Richtigkeit der Kontosummen und -buchungen

Anordnungsberechtigte Dienststellen. Die Finanzabteilung verlangte jeweils zum Jahresende von den anordnungsberechtigten Dienststellen eine schriftliche Bestätigung (mittels Formular) über die Richtigkeit und Vollständigkeit der Buchungen auf den von ihnen verwalteten Voranschlagsstellen. Der Hintergrund lag dabei in einem Fall aus den Jahren 1988/89, als ein Bediensteter der Finanzabteilung Gelder veruntreute, indem er fingierte Rechnungen auf Voranschlagsstellen einer Dienststelle buchen ließ. Die schriftliche Bestätigung diente dazu, dass die Dienststellen bestätigten, dass keine ihnen nicht bekannten bzw. manipulierten Auszahlungen oder Buchungen in von ihnen verwalteten VASt abgewickelt wurden. Diese Maßnahme stellte somit eine wichtige Säule des Internen Kontrollsystems dar.

- **Die schriftliche Bestätigung über die Abstimmung der Voranschlagsstellen wurde letztmalig 2019 eingefordert und ab 2020 eingestellt.**

Es ist anzumerken, dass auch für Konten, bei denen die Finanzabteilung anordnungsberechtigt war, eine solche Bestätigung ausgestellt wurde. Üblicherweise wurde diese Prüfung vom Leiter der Buchhaltung vorgenommen und die Bestätigung von diesem unterfertigt.

⁵³ § 22 Abs 2 der NÖ Gemeindehaushaltsverordnung

⁵⁴ § 27 Abs 4 der NÖ Gemeindehaushaltsverordnung

Bei Beibehaltung der Anforderungen von Bestätigungen der Richtigkeit der Kontosummen und -buchungen wären die „Fehlbuchungen“ mit großer Wahrscheinlichkeit bereits im Zuge der Erstellung des Rechnungsabschlusses 2021 im Frühjahr 2022 aufgedeckt worden.

Finanzabteilung. Bei Konten der Ergebnis- und Finanzierungsrechnung gilt dasselbe Prinzip wie bei allen anderen anordnungsberechtigten Dienststellen. Es ist hier jedoch zwischen einzelnen Kontengruppen zu unterscheiden:

- So sind beispielsweise die Konten der Darlehensgebarung mit dem Darlehensnachweis und den Saldenbestätigungen der Banken abzugleichen.
- Interne Verrechnungskonten dürfen nur über den Umbuchungszahlweg bebucht werden.

Einen sensiblen Bereich stellten die **Konten der voranschlagsunwirksamen Gebarung** dar. Zur Sicherstellung der Richtigkeit der Buchungen wären zum Jahresende Saldenaufgliederungen zu erstellen bzw. Übereinstimmungskontrollen durchzuführen und schriftlich zu dokumentieren.

Vor der Fertigstellung des Rechnungsabschlusses wären jedenfalls auch interne Kontrollen erforderlich, um die Übereinstimmung von Buchhaltungsdaten mit den beizufügenden Beilagen und Nachweisen sowie gegebenenfalls vorhandenen Nebenaufzeichnungen zu bestätigen.

Die Bestätigung der Richtigkeit der jährlichen Kontensalden durch die anordnungsberechtigten Dienststellen wäre wieder einzuführen.

Im Bereich der voranschlagsunwirksamen Gebarung wären Saldenaufgliederungen zu erstellen bzw. Übereinstimmungskontrollen durchzuführen.

5.15 Kommunikation

Sämtliche rechtliche Bestimmungen, interne Vorschriften, Handlungsanleitungen und Dienstanweisungen wären in geeigneter Form allen betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu kommunizieren. Eine effiziente Plattform wäre zu diesem Zweck das magistratsinterne **Intranet**.

Zur Sicherstellung bzw. Aktualisierung der Kenntnisse der mit der Buchhaltung beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind **regelmäßige Schulungen** zu buchhaltungsrelevanten Themen von großem Wert. Sie vermitteln nicht nur Wissen über die zu tätigen Arbeitsabläufe, sondern können auch durch entsprechende Informationen zu einer Sensibilisierung in verschiedenen Compliance-Angelegenheiten (Korruptionsprävention, Datenschutz, Vergaberecht, ...) beitragen.

Sämtliche Vorschriften, Handlungsanleitungen und Dienstanweisungen wären den Bediensteten in geeigneter Form zu Verfügung zu stellen und durch regelmäßige Schulungen zu unterstützen.

6 Zusammenfassung

Die im Zeitraum Oktober 2021 bis April 2023 entstandenen Fehlbeträge sind in erster Linie auf dolose Handlungen des Kassier-Stellvertreters zurückzuführen. Der Stadtrechnungshof stellte aber auch kritisch fest, dass im Kassenbereich wesentliche Grundsätze, die eigentlich derartige Handlungen vermeiden sollten, nicht (mehr) in die Arbeitsabläufe integriert waren oder sehr einfach umgangen werden konnten. **Ausschlaggebend für die Möglichkeit der dolosen Handlungen war in erster Linie das Fehlen einer Funktionstrennung im Kassen- und Buchhaltungsbereich.**

Empfehlung:

- Ein angemessenes Internes Kontrollsystem (IKS) für den Kassen- und Buchhaltungsbereich wäre durch die Finanzabteilung der Stadt zu entwickeln und zu implementieren.

Ziel ist die Absicherung von risikobehafteten Prozessen gegen dolose Handlungen und Verstöße gegen rechtliche Bestimmungen, wobei neben der Abwendung von wirtschaftlichem Schaden vor auch der **Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** im Vordergrund steht.

Neben geeigneten internen Vorschriften, Handlungsanleitungen und Dienstanweisungen sind laufende Kontrollroutinen im Tagesgeschäft notwendig. **Nur eine tatsächliche Anwendung der Vorschriften und die Durchführung der festgelegten Kontrollen entscheidet über die Qualität des IKS.**

Die aus dem aktuellen Anlass wichtigsten risikobehafteten Prozesse aus Sicht des Stadtrechnungshofes sind

- der Bargeldverkehr in der Hauptkassa,
- die Führung und Verwaltung von Nebenkassen und Handverlägen und
- der Rechnungsworkflow im Buchhaltungssystem.

Darüber hinaus sind aber auch alle anderen Prozesse im Finanzbereich zu hinterfragen, das Risiko abzuschätzen und Interne Kontrollsysteme zu entwickeln.

Im Hinblick auf die Ereignisse rund um die entstandenen Fehlbeträge empfiehlt der Stadtrechnungshof **dringend** die Beachtung, Verbesserung oder Umsetzung folgender Maßnahmen:

1. Funktionstrennung (Trennung von Kassa und Buchhaltung)
2. Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips im Zahlungsverkehr und bei Buchungsanordnungen

Nachfolgend angeführte Maßnahmen zur Sicherstellung der Kassensicherheit sind nach Möglichkeit umzusetzen bzw. in die Richtlinien für ein Internes Kontrollsystem für den Kassen- und Buchhaltungsbereich zu integrieren.

Kassenbereich

3. Aktualisierung der Kassenordnung
4. Erstellung von Kriterien für die Bestellung von Kassenbediensteten
5. Regelmäßige Führung von Mitarbeitergesprächen
6. Laufende Aktualisierung von Zeichnungsberechtigungen (Kontenblätter) auf Bankkonten

7. Festlegung von Unterschriftenrichtlinien bzw. Vertretungsrichtlinien für Buchungsbelege und Kassenaktivitäten (in Anlehnung an die Dienstanweisung vom 28. März 1990)
8. Beschränkung von Barauszahlungen auf ein Minimum
9. Festlegung eines maximalen Bargeldbestandes in der Hauptkassa
10. Lückenlose Erstellung von Übergabe-/Übernahmeprotokollen beim Kassierwechsel
11. Geldprüfungsgerät
12. Durchführung von Bankwegen durch „Kassenboten“
13. Evaluierung des Schließsystems Kassenraum/Tresor
14. Regelmäßige Aktualisierung der bestehenden Kassenversicherung

Buchhaltungsbereich

15. Einhaltung des Prinzips „Keine Buchung ohne Beleg“, wobei Ausnahmeregelungen taxativ festzulegen sind.
16. Entwicklung eines Systems für die laufende Überprüfung von Zahlungsanordnungen für den im Aufbau befindlichen Rechnungsworkflow
17. Wiedereinführung von Überschreitungssperren
18. Überarbeitung von Zugangsberechtigungen (Prinzip der minimalen Rechte) im Buchhaltungsbereich
19. Evaluierung der Deckungsringe
20. Festlegung, zu welchem Zeitpunkt die Tagesabschlüsse durchzuführen sind
21. Wiedereinführung von jährlichen Saldenbestätigungen auf den Voranschlagsstellen durch die anordnungsberechtigten Dienststellen
22. Saldenaufgliederungen und Übereinstimmungskontrollen für Konten der voranschlagsunwirksamen Gebarung im Zuge der Erstellung des Rechnungsabschlusses
23. Kommunikation und Schulungen

Der Stadtrechnungshof weist darauf hin, dass bei der Umsetzung der Maßnahmen immer auch auf das Prinzip der Kosten-Nutzen-Abwägung, die Umsetzbarkeit im Buchhaltungssystem und die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen zu achten ist.

Der Stadtrechnungshofdirektor

Manfred Denk, MSc

