

R
H



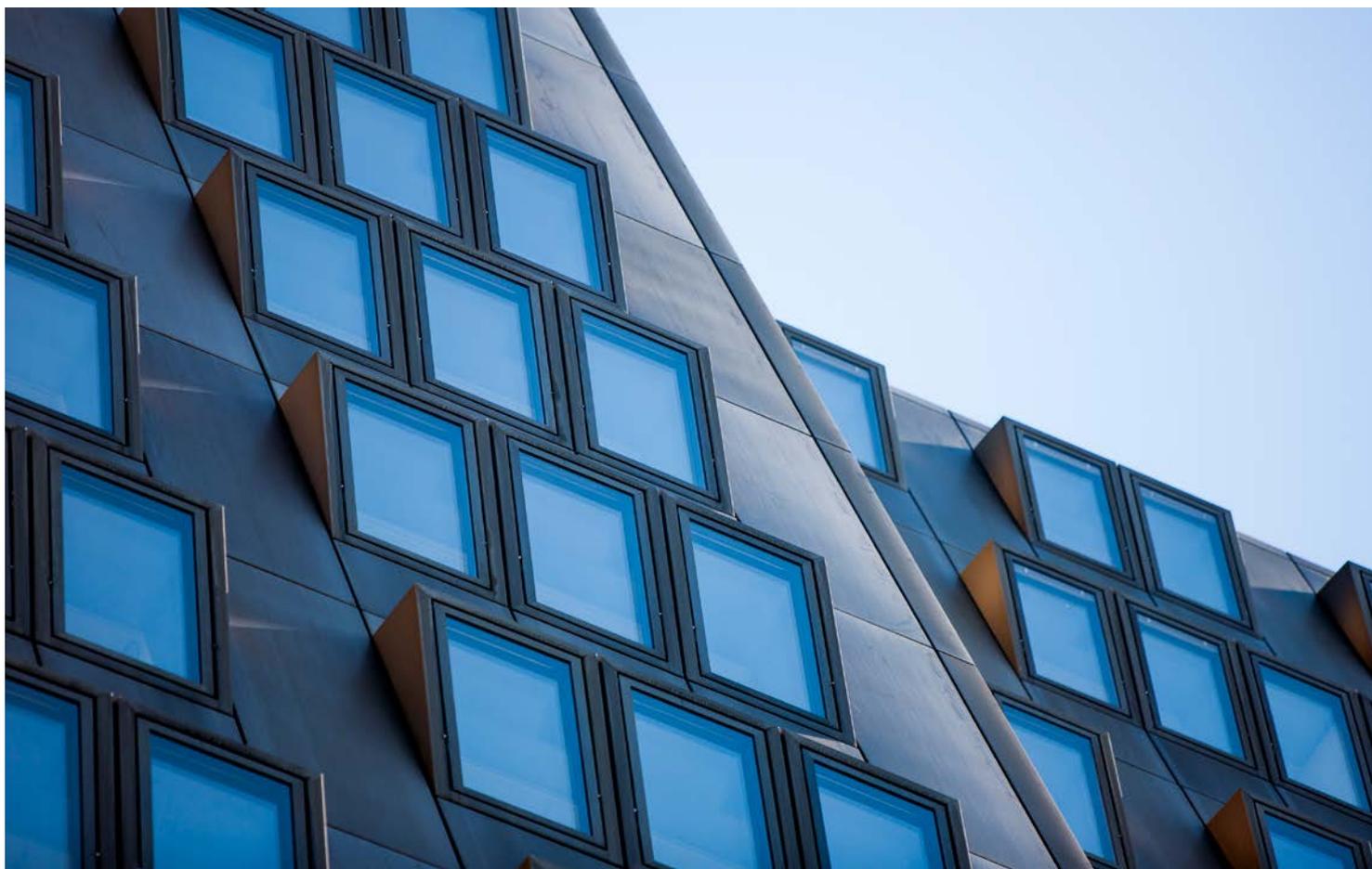
**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Gemeindeinformatik GmbH

Reihe VORARLBERG 2020/3

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet den Stadtvertretungen der Stadtgemeinden Bludenz, Bregenz, Dornbirn, Feldkirch und Hohenems sowie den Gemeindevertretungen der Marktgemeinden Götzis, Hard, Lauterach, Lustenau und Rankweil gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat. Dieser Bericht wird inhalts- und zeitgleich dem Vorarlberger Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 18 Abs. 8 Rechnungshofgesetz 1948 vorgelegt.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Juli 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	4
Prüfungsziel _____	5
Kurzfassung _____	5
Zentrale Empfehlungen _____	9
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	10
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	11
Eigentumsverhältnisse und Organe der Gemeindeinformatik _____	12
Aufgaben der Gemeindeinformatik _____	16
Unternehmensgegenstand _____	16
Unternehmenskonzept _____	18
Gemeindehausprojekt _____	19
Handlungen zum Nachteil der Gemeindeinformatik _____	22
Bekanntwerden, Ausmaß und Gerichtsverhandlung _____	22
Finanzielle Folgen der Malversationen _____	23
Wiedergutmachung, Haftungen _____	24
Internes Kontrollsystem _____	29
Allgemeines _____	29
Schreiben des Landes zum Internen Kontrollsystem _____	30
Internes Kontrollsystem in der Gemeindeinformatik bis 2019 _____	31
Neuausrichtung des Internen Kontrollsystems im Jahr 2019 _____	39
Wirtschaftliche Lage der Gesellschaft _____	43
Überblick _____	43
Mitgliedsbeiträge _____	46
Ausgewählte Kennzahlen _____	49
Voranschlag _____	50
Kosten- und Leistungsrechnung _____	52
Interne Revision _____	53

Personalausstattung und Geschäftsführerbestellung _____	54
Personal _____	54
Geschäftsführung _____	56
Gehaltsstruktur _____	59
 Schlussempfehlungen _____	 63
 Anhang _____	 68
Eigentümer der Gemeindeinformatik _____	68
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	70

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zahlungsvorgänge _____	37
Tabelle 2:	Wirtschaftliche Lage _____	44
Tabelle 3:	Umsatzerlöse und Mitgliedsbeiträge _____	46
Tabelle 4:	Mitgliedsbeitrag je Gemeindegewohnerin bzw. -einwohner ____	47
Tabelle 5:	Ausgewählte Kennzahlen _____	49
Tabelle 6:	Ergebnisvergleich – Voranschlag / IST _____	50
Tabelle 7:	Personalstand und Personalaufwand _____	54
Tabelle 8:	Einkommensvergleich zum Branchenschnitt (Median) _____	59

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ATS	Österreichische Schilling
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
B-PCGK	Bundes-Public Corporate Governance Kodex
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
GAG 2005	Gemeindeangestelltengesetz 2005
GBG 1988	Gemeindebedienstetengesetz 1988
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IKS	Internes Kontrollsystem
IKS-Papier 1	Vorgaben zum Internen Kontrollsystem (April 2019)
IKS-Papier 2	Verfahrensanweisung Internes Kontrollsystem (Juli 2019)
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StGB	Strafgesetzbuch
TAN	Transaktionsnummer
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VCGK	Corporate Governance Kodex des Landes Vorarlberg
V-DOK	Vorarlberger Dokumentenmanagementsystem
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

WIRKUNGSBEREICH

- Stadtgemeinde Bludenz
- Stadtgemeinde Bregenz
- Stadtgemeinde Dornbirn
- Stadtgemeinde Feldkirch
- Marktgemeinde Götzis
- Marktgemeinde Hard
- Stadtgemeinde Hohenems
- Marktgemeinde Lauterach
- Marktgemeinde Lustenau
- Marktgemeinde Rankweil

Gemeindeinformatik GmbH

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im September und Oktober 2019 die Gemeindeinformatik GmbH, die im überprüften Zeitraum im Eigentum der 96 Vorarlberger Gemeinden stand und für diese IT-Dienstleistungen erbrachte. Das Firmenbuch wies mit 10. Juli 2020 eine geänderte Eigentümerschaft der Gemeindeinformatik GmbH aus. Neben dem Gemeindeverband (61,82 %) waren noch 40 Vorarlberger Gemeinden beteiligt.

Prüfungsziel war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems, der wirtschaftlichen Lage, der Personalausstattung und der Bestellung der Geschäftsführer der Gesellschaft. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis Oktober 2019, soweit erforderlich auch vorhergehende Jahre.

Kurzfassung

Strafbare Handlungen einer ehemaligen Mitarbeiterin im Zeitraum 1997 bis 2018 führten bei der Gemeindeinformatik zu finanziellen Nachteilen in Höhe von rd. 3,10 Mio. EUR, die wirtschaftlich von den Gemeinden des Landes Vorarlberg als Eigentümer der Gesellschaft zu tragen waren. Die Hausbank der Gemeindeinformatik stellte im Jänner 2019 bei den Kontoumsätzen Unregelmäßigkeiten fest. Die Landespolizeidirektion Vorarlberg ermittelte daraufhin gegen eine Mitarbeiterin, die seit 1984 bei der Gemeindeinformatik beschäftigt war. Sie war in Personalunion für Administration, Sekretariat, Personalverrechnung, Fakturierung und Buchhaltung

zuständig. Die strafbaren Handlungen bestanden aus Barabhebungen vom Geschäftskonto der Gemeindeinformatik in Höhe von fast 0,70 Mio. EUR (durchschnittlich rd. 49.000 EUR pro Jahr) und aus Telebanking-Überweisungen auf das Privatkonto der ehemaligen Mitarbeiterin in Höhe von rd. 2,40 Mio. EUR (durchschnittlich 118.000 EUR pro Jahr). Die Gesamtsumme entsprach im Durchschnitt 9 % der Umsätze der Gemeindeinformatik. Geschäftsführer B entließ die Mitarbeiterin nach Bekanntwerden der strafbaren Handlungen fristlos. (TZ 7)

Die Mitarbeiterin tätigte Kundenverrechnungen doppelt mit unterschiedlichen Beträgen, buchte Zahlungen von Gemeinden nicht ein und hob von den Gemeinden überhöhte Mitgliedsbeiträge ein. Der Vorarlberger Gemeindeverband und die Gemeindeinformatik mussten zusammen rd. 1.760 Arbeitsstunden für die Aufarbeitung des Betrugsfalls aufwenden. Dazu entstand im Jahr 2019 ein finanzieller Aufwand, etwa für Gutachter und Rechtsanwälte, von über 270.000 EUR. (TZ 7)

Im Gerichtsverfahren war die Beschuldigte geständig. Sie wurde Ende August 2019 wegen schweren gewerbsmäßigen Betrugs und Untreue nicht rechtskräftig zu sechs Jahren Haft und zur Wiedergutmachung des Schadens verurteilt. (TZ 7, TZ 9)

Seit zumindest 20 Jahren prüfte ein und derselbe Wirtschaftsprüfer die Jahresabschlüsse der Gemeindeinformatik, obwohl der Corporate Governance Kodex des Landes Vorarlberg einen Wechsel der Wirtschaftsprüfungsunternehmen nach Prüfung von fünf aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren vorsieht. Auch war die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nur mit einer sogenannten freiwilligen Prüfung betraut, obwohl seit 1999 eine Prüfungspflicht bestand. Die Prüfungshandlungen des Wirtschaftsprüfers führten stets zu einem uneingeschränkten Prüfurteil und keinen Einwendungen. Die Gemeindeinformatik brachte im Juli 2019 eine Klage gegen die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein. (TZ 10)

Hinsichtlich der Existenz einer Handkasse und der Unterfertigung von Barauszahlungsbelegen bestanden zwischen den Aussagen der ehemaligen Mitarbeiterin und jenen des Geschäftsführers A Widersprüche, die im gerichtlichen Strafverfahren nicht weiter behandelt wurden, aber für mögliche Schadenersatzansprüche der Gemeindeinformatik von Bedeutung sind. (TZ 11)

Die Gemeindeinformatik beurlaubte den seit 2010 tätigen Geschäftsführer B im April 2019 und berief ihn im September 2019 von seinen Funktionen ab. Dieser Geschäftsführer fertigte Anfang 2017 und im Oktober 2018 mehrere Aktennotizen über Unregelmäßigkeiten bei der Verrechnung der Mitgliedsbeiträge durch die Buchhalterin an. Seine Feststellungen hätten verstärkte Kontroll- und Aufsichtspflichten hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Verrechnungen erfordert. Die Gemeindeinformatik beauftragte ein Rechtsgutachten zur Beurteilung der Haftung des Geschäftsführers B. Nach diesem Gutachten kam der Geschäftsführer B ab

Anfang 2017 seiner Pflicht zur Schadensabwendung von der Gesellschaft nicht ausreichend nach. (TZ 12)

Die Generalversammlung der Gemeindeinformatik richtete erst Mitte Mai 2019 einen Aufsichtsrat ein. Dabei thematisierte der Beirat der Gesellschaft bereits 1987 die Pflicht zur Einrichtung eines Aufsichtsrats. Die in der Folge gesetzten rechtlichen Schritte zur Herabsetzung des Stammkapitals führten 1991 dazu, dass die Eigentümer der Gemeindeinformatik vermeiden konnten, einen Aufsichtsrat einzurichten. Die Eigentümer verzichteten dadurch auf die Einrichtung eines Organs mit gesetzlich normierten Sorgfaltspflichten und entsprechenden Kontrollfunktionen. Entgegen den Bestimmungen des GmbH-Gesetzes war dann von Jänner 1999 bis Mai 2019 auch kein Aufsichtsrat eingerichtet. (TZ 3)

Bereits im Jahr 2008 beauftragte der Vorarlberger Gemeindeverband einen externen Berater mit einer Reorganisation des Gemeindeverbands, des Umweltverbands und der Gemeindeinformatik. Alle drei Institutionen haben ihren Standort im Gemeindehaus in Dornbirn. Das Vorhaben einer Neustrukturierung des Gemeindehauses wurde in den folgenden Jahren nicht umgesetzt. Zuletzt war eine Integration der Gemeindeinformatik in den Gemeindeverband geplant. Durch diese Änderung der Eigentümerschaft entfiel die Aufsichtsratspflicht, nur der Beirat würde weiter bestehen. Dieser verfügt aber nicht über Aufsichts- und Kontrollfunktionen wie ein Aufsichtsrat. Der Beirat versteht sich als beratendes, richtungsweisendes und überwachendes Gremium auf politischer Ebene. Bei einer Verschmelzung würde die Gemeindeinformatik in dem als Verein organisierten Gemeindeverband aufgehen und auch der RH seine Prüfungszuständigkeit verlieren. (TZ 6)

Bis zur Aufarbeitung des Schadensfalls gab es keine schriftlichen Vorgaben für ein Internes Kontrollsystem (**IKS**). Damit waren für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter keine verbindlichen Handlungsanweisungen und Kontrollschritte vorgegeben und dokumentiert. Das IKS-Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit war somit nicht erfüllt. Konkret nahm die ehemalige Mitarbeiterin sowohl Buchungen als auch Zahlungen alleine vor. Es fehlte somit auch das Vier-Augen-Prinzip, ebenso war das IKS-Prinzip der Funktionstrennung in zentralen Geschäftsbereichen nicht erfüllt, was schließlich die Malversationen ermöglichte. (TZ 13, TZ 15, TZ 17)

Die Gemeindeinformatik verfügte über getrennte Softwaresysteme für Buchhaltung, Fakturierung, Überweisung und Controlling. Dabei hätte sie als IT-Dienstleistungsunternehmen mit der Einführung einer integrierten Finanzmanagementsoftware im eigenen Bereich eine Vorreiterrolle einnehmen können. Jedenfalls war weder beim laufenden Controlling noch bei Erstellung der Jahresabschlüsse aufgefallen, dass Umsätze von durchschnittlich jährlich 9 % fehlten. (TZ 22, TZ 21)

Die Missbrauchsmöglichkeiten wurden durch die Implementierung eines neuen Finanzmanagementsystems im Jahr 2019 deutlich minimiert. Die System Einführung bedeutete für die Gemeindeinformatik eine wesentliche Verbesserung des IKS. (TZ 22)

Der durch die Malversationen verursachte Bilanzverlust führte zu einem negativen Eigenkapital von 1,25 Mio. EUR und zu einer Überschuldung der Gemeindeinformatik zum 31. Dezember 2018. Zur Verhinderung einer insolvenzrechtlichen Überschuldung und zur Aufrechterhaltung der Liquidität war ein nachrangiges Darlehen des Landes Vorarlberg erforderlich. Mittelfristig wird die Verpflichtung zur Darlehenstilgung weitere finanzielle Leistungen der Eigentümer zur Folge haben. Der RH verwies daher auf das Erfordernis der Ausschöpfung sämtlicher Regressmöglichkeiten durch die Gemeindeinformatik. (TZ 26)

Der Personalstand erreichte im Jahr 2018 inklusive des Geschäftsführers rd. 13,5 Vollzeitäquivalente. Trotz der geringen Mitarbeiterzahl gab es einen hohen Anteil an Bereichsverantwortlichen. Es gab drei Bereiche mit jeweils einem, drei und fünf Angestellten, zusätzlich zwei Stabsstellen. Hinsichtlich der Verantwortlichkeit für Produkte gab es zahlreiche Einzelzuständigkeiten und keine durchgängigen Stellvertreterregelungen. (TZ 32)

Die Generalversammlung bestellte den Geschäftsführer B im Jahr 2010 ohne Ausschreibung. Seinen Vertrag verlängerte die Gemeindeinformatik nach Ablauf von fünf Jahren nicht wie vorgesehen schriftlich, auch fasste die Generalversammlung keinen Beschluss über die neuerliche Bestellung des Geschäftsführers. (TZ 33)

Das Recruiting von geeignetem Personal stellte eine Herausforderung dar. Auf Basis eines Branchenvergleichs ergab sich, dass das durchschnittlich von der Gemeindeinformatik bezahlte Gehalt deutlich über dem Vorarlberger Branchenschnitt lag. Schließlich gab es einen starken Wettbewerb um IT-Personal in Vorarlberg. Auch zahlten Unternehmen in der nahen Schweiz und in Deutschland höhere Gehälter. (TZ 34)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Gemeindeinformatik hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Bei einem Wegfall der Aufsichtsratspflicht aufgrund des geplanten Eigentümerwechsels sollte im Gesellschaftsvertrag der Gemeindeinformatik dennoch ein entsprechendes Überwachungsgremium vorgesehen werden. In dieses Gremium wären auch externe Fachleute zu entsenden, die unabhängig für das Unternehmen agieren können. (TZ 6)
- Die bestehenden Regressansprüche gegenüber der ehemaligen Mitarbeiterin wären so weit wie möglich weiterzuverfolgen, um die Gemeindeinformatik weitgehend schadlos zu halten. (TZ 9)
- Den widersprüchlichen Aussagen zwischen dem bis 2012 tätigen Geschäftsführer A und der ehemaligen Mitarbeiterin über die Unterfertigung von Barauszahlungsbelegen wäre nachzugehen. Allfällige daraus resultierende Schadenersatzansprüche gegen den Geschäftsführer A wären zu prüfen und unter Beachtung der Verjährungsfrist weiterzuverfolgen. (TZ 11)
- Auf Basis der Ergebnisse des vorliegenden Rechtsgutachtens sollten allfällige Schadenersatzansprüche gegen den von 2010 bis 2019 tätigen Geschäftsführer B untersucht und gegebenenfalls geltend gemacht werden. (TZ 12)
- Bei Neuausrichtung des Internen Kontrollsystems wäre als Basis für dessen Erstellung eine Risikoanalyse durchzuführen. Die fehlenden Teile des Internen Kontrollsystems, wie bspw. teilweise fehlende Rollen- und Prozessbeschreibungen, wären in der Verfahrensanweisung zu ergänzen. (TZ 23)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Gemeindeinformatik GmbH						
Unternehmensgegenstand	1. Ausführung und Vermittlung von Dienstleistungen für die Gesellschaftergemeinden in den Bereichen Organisation und Informatik 2. Die Gesellschaft durfte außer dem vorgenannten Betriebsgegenstand keine anderen Zwecke verfolgen. 3. Der Gesellschaft war es untersagt, auch nur nebenbetrieblich, eigennützige Geschäfte zu tätigen. 4. Die Leistungen der Gesellschaft hatten ausschließlich ihren Gesellschaftern zu dienen.					
Gründung	Gesellschaftsvertrag vom 16. Juli 1980					
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung					
Gesellschafter und Eigentümer	alle 96 Vorarlberger Gemeinden					
Gebarungsentwicklung	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2014 bis 2018
	in 1.000 EUR					in %
Erträge	2.217	2.150	2.542	2.400	4.575	106
Aufwendungen	2.216	2.063	2.541	2.411	5.929	168
Bilanzgewinn bzw. -verlust	-36	50	50	37	-1.318	–
Eigenkapital	37	122	122	109	-1.245	–
	in Vollzeitäquivalenten					
Personal	13,0	13,0	12,5	12,7	13,5	3,8
<i>davon männlich</i>	9,0	9,0	8,3	8,7	9,0	–
<i>davon weiblich</i>	4,0	4,0	4,2	4,0	4,5	12,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Gemeindeinformatik

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im September und Oktober 2019 die Gebarung der Gemeindeinformatik GmbH (in der Folge: **Gemeindeinformatik**). Die Gemeindeinformatik war ein Dienstleistungsunternehmen für Verwaltungs- und IT-Leistungen aller 96 Vorarlberger Gemeinden.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (**IKS**), der wirtschaftlichen Lage, der Personalausstattung und der Bestellung der Geschäftsführer der Gesellschaft.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis Oktober 2019, soweit erforderlich auch vorhergehende Jahre.

(2) Die Überprüfung des RH fand am Sitz der Gesellschaft, im Vorarlberger Gemeindehaus in Dornbirn, statt. Unter „Gemeindehaus“ wird der gemeinsame Standort der Gemeindeinformatik, des Vorarlberger Gemeindeverbands (in der Folge: **Gemeindeverband**) und des Gemeindeverbands für Abfallwirtschaft und Umweltschutz (in der Folge: **Umweltverband**) verstanden. In Zukunft soll auch der gemeinsame öffentliche Auftritt unter der Bezeichnung „Gemeindehaus“ erfolgen (siehe TZ 6).

Der Gemeindeverband ist als Verein der Vorarlberger Gemeinden auf freiwilliger Grundlage eingerichtet. Er hat die Aufgabe, die gemeinsamen Interessen der Mitgliedsgemeinden zu wahren und insbesondere auf die Berücksichtigung ihrer Interessen in der Gesetzgebung und Verwaltung des Landes und Bundes hinzuwirken; weiters soll er die Mitgliedsgemeinden in administrativen und wirtschaftlichen Angelegenheiten beraten und gegebenenfalls vertreten sowie bei Streitigkeiten zwischen den Gemeinden vermitteln. Der Umweltverband wurde durch Verordnung der Vorarlberger Landesregierung¹ eingerichtet.

(3) Strafbare Handlungen einer ehemaligen Mitarbeiterin im Zeitraum 1997 bis 2018 führten bei der Gemeindeinformatik zu finanziellen Nachteilen in Höhe von rd. 3,10 Mio. EUR, die die Gemeinden des Landes Vorarlberg als Eigentümer der Gesellschaft wirtschaftlich zu tragen hatten.

(4) Zu dem im April 2020 übermittelten Prüfungsergebnis gab die Gemeindeinformatik im Mai 2019 ihre Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2020.

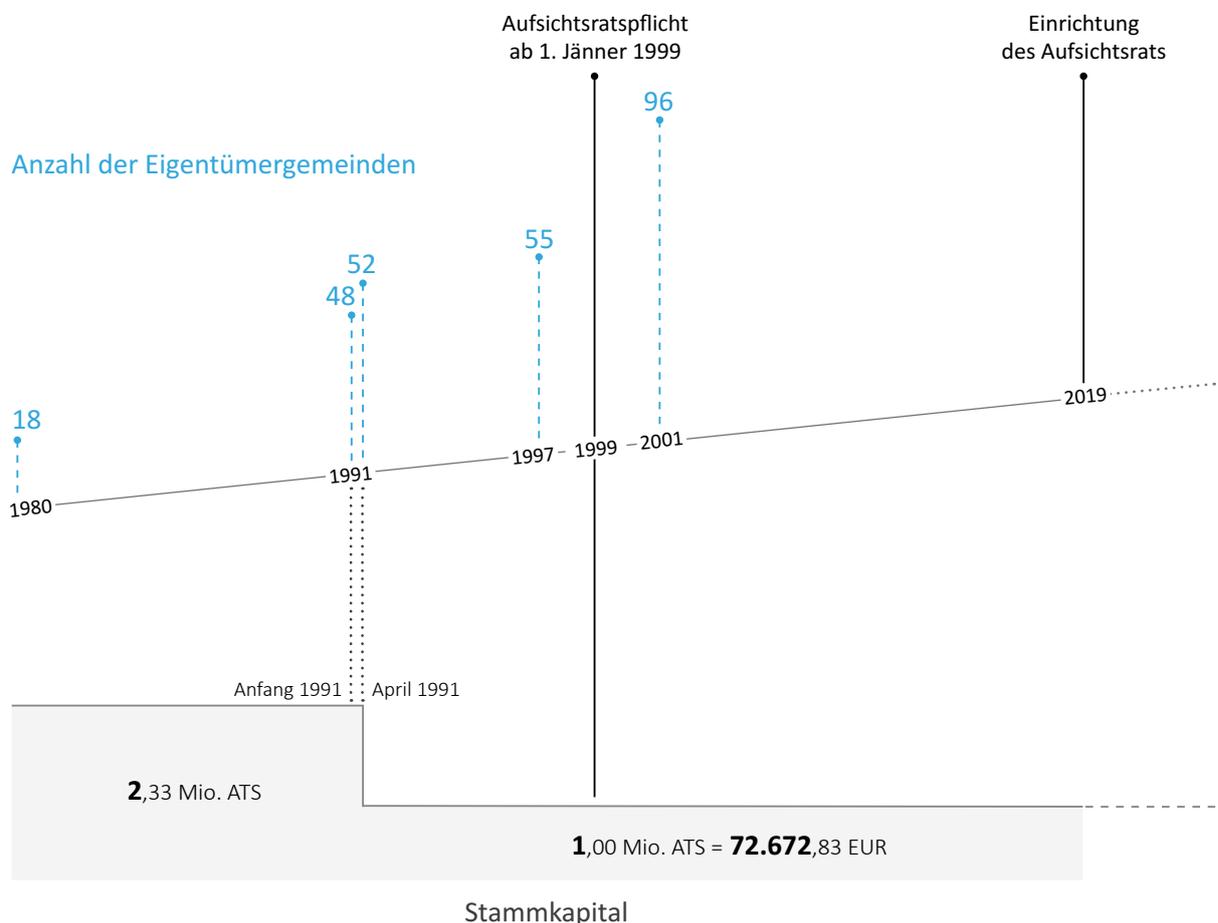
(5) Das Firmenbuch wies mit 10. Juli 2020 eine geänderte Eigentümerschaft der Gemeindeinformatik aus. Neben dem Gemeindeverband (61,82 %) waren noch 40 Vorarlberger Gemeinden beteiligt.

¹ Vorarlberger LGBl. 2/1992

Eigentumsverhältnisse und Organe der Gemeindeinformatik

- 2 Die Gemeindeinformatik ist ein Dienstleistungsunternehmen für Verwaltungs- und IT-Leistungen der Gemeinden des Landes Vorarlberg. Die Eigentümerstruktur und das Stammkapital wiesen folgende Entwicklung auf:

Abbildung 1: Entwicklung der Eigentümerstruktur und des Stammkapitals



Quelle: Gemeindeinformatik; Darstellung: RH

Bei der Gründung der Gemeindeinformatik (vormals Vorarlberger Gemeinderechenzentrum GmbH) im Jahr 1980 beteiligten sich 18 Vorarlberger Gemeinden am Stammkapital der Gesellschaft in Höhe von 2,33 Mio. ATS. Die Anzahl der Gesellschafter erhöhte sich in den Folgejahren bis Anfang 1991 bei gleichbleibender Höhe des Stammkapitals auf 48 Gemeinden.

Ab April 1991 stand die Gemeindeinformatik im Eigentum von 52 Vorarlberger Gemeinden; das Stammkapital wurde auf 1 Mio. ATS herabgesetzt. Nachdem 1997 weitere drei Gemeinden Anteile an der Gesellschaft erworben hatten, beteiligten sich schließlich ab Anfang 2001 alle 96 Vorarlberger Gemeinden an der Gemeindeinformatik; das Stammkapital betrug nach der Währungsumstellung 72.672,83 EUR.

Die Beteiligungsverhältnisse, welche die Prüfungszuständigkeit des RH begründeten, sind im Anhang dargestellt.

Prüfungszuständigkeiten des Vorarlberger Landesrechnungshofes, der Gebarungskontrolle des Landes oder der Gemeindeaufsicht bestanden nicht.

- 3.1 (1) Nach dem Gesellschaftsvertrag konnten für die Gemeindeinformatik ein oder mehrere Geschäftsführer bestellt werden. Während des von den Malversationen betroffenen Zeitraums 1997 bis 2018 waren der Geschäftsführer A (von 1980 bis Mitte 2012) und ab Mitte 2010 der Geschäftsführer B mit dieser Funktion betraut. Von Mitte 2010 bis Mitte 2012² hatte die Gesellschaft zwei Geschäftsführer.

Der Geschäftsführer B trat im Zuge der Aufarbeitung der Malversationen in der Gesellschaft mit Ende April 2019 einvernehmlich einen vorläufigen Urlaub an. Die Generalversammlung bestellte mit Beschluss vom 15. Mai 2019 einen Prokuristen mit der Aufgabe der interimistischen Geschäftsführung. Dieser nahm seine Aufgabe bis Ende September 2019 wahr. Am 9. September 2019 berief die Generalversammlung den Geschäftsführer B von seiner Funktion ab und bestellte einen Mitarbeiter der Gemeindeinformatik zum interimistischen Geschäftsführer (Geschäftsführer C).

- (2) Der Gesellschaftsvertrag sah als weitere Organe die Generalversammlung und einen fakultativen Beirat vor.

Die Generalversammlung beschloss 1983 die Einrichtung eines Beirats und wählte dessen Mitglieder. Das Protokoll der Sitzung hielt im Hinblick auf § 29 GmbH-Gesetz ausdrücklich fest, dass dieser Beirat nicht einem Aufsichtsrat im Sinn des Gesetzes gleichzusetzen ist. Ein Protokoll des Beirats aus dem Jahr 2010 bestätigte diese Auffassung. In einer Beiratssitzung im September 2015 definierten die Mitglieder des Beirats die Rolle dieses Organs als beratendes, richtungsweisendes und überwachendes Gremium auf politischer Ebene.

Der Gesellschaftsvertrag räumte dem Land Vorarlberg und dem Vorarlberger Gemeindeverband das Recht ein, eine Vertreterin bzw. einen Vertreter mit beratender Stimme in den Beirat und in die Generalversammlung zu entsenden. Im überprüften Zeitraum nahm die Abteilung Gebarungskontrolle die Vertretung für das Land Vorarlberg

² siehe dazu auch [TZ 33](#)

im Beirat wahr, der Gemeindeverband entsandte ein Mitglied der Geschäftsführung. Für die Generalversammlung nahmen sie dieses Recht erst im Jahr 2019 nach Bekanntwerden der Malversationen in Anspruch.

Dem Beirat oblagen laut Gesellschaftsvertrag insbesondere folgende Tätigkeiten:

- Genehmigung von Aufträgen mit einem „Kostenaufwand“ zwischen 50.000 EUR und 100.000 EUR,
- Überwachung der Durchführung der Beschlüsse der Generalversammlung sowie
- Erstellung eines Jahresvoranschlags samt dazugehöriger Berichte.

Eine eigene Geschäftsordnung für den Beirat wurde nicht erstellt.

(3) Bereits im Jahr 1987, als das Überschreiten der Grenze von 50 Gesellschaftern absehbar war, wies der Steuerberater der Gesellschaft auf die daraus resultierenden Pflichten zur Bestellung eines Aufsichtsrats, zur Veröffentlichung der Bilanzen und zur Erstellung eines Prüfberichts entsprechend den gesetzlichen Vorschriften hin.³ Nach Überlegungen bezüglich einer Änderung der Rechtsform, u.a. der Umwandlung in einen Gemeindeverband, wurde das Stammkapital im Jahr 1991 auf 1 Mio. ATS herabgesetzt. Dadurch kamen die entsprechenden Bestimmungen des GmbH-Gesetzes nicht zur Anwendung.

Bis 1998 sah das GmbH-Gesetz die verpflichtende Einrichtung eines Aufsichtsrats vor, wenn das Stammkapital 1 Mio. ATS und die Anzahl der Gesellschafter 50⁴ überstieg. Diese Regelung wurde ab 1. Jänner 1999 dahingehend geändert, dass ein Aufsichtsrat dann zu bestellen ist, wenn das Stammkapital 70.000 EUR und die Anzahl der Eigentümer 50 übersteigt. Das Stammkapital in Höhe von 1 Mio. ATS ergab umgerechnet jedoch einen Betrag von 72.672,83 EUR. Somit wäre die Gemeindeinformatik verpflichtet gewesen, einen Aufsichtsrat einzurichten.

Auch anlässlich der Änderung des Gesellschaftsvertrags am 14. Juni 2000 infolge der Währungsumstellung machten weder der Geschäftsführer A noch der Notar auf die bestehende Aufsichtsratspflicht aufmerksam.

Erst mit Beschluss vom 15. Mai 2019 richtete die Generalversammlung einen Aufsichtsrat ein.

³ § 29 GmbH-Gesetz, § 268 Unternehmensgesetzbuch

⁴ Die Gesellschaft hatte ab April 1991 52 Gesellschafter (1997: 3 Beitritte, 2001: 41 Beitritte).

(4) Die Generalversammlung bestellte jeweils zwei Rechnungsprüfer für die Prüfung der Jahresabschlüsse. Eine statutenmäßige Verankerung oder einen Grundsatzbeschluss über die Einrichtung dieser Funktion konnte die Gemeindeinformatik nicht vorlegen. Auch waren weder die Aufgaben der Rechnungsprüfer noch der Umfang ihrer Prüfungstätigkeit definiert. Im Vorfeld der Generalversammlung überprüften die Rechnungsprüfer jährlich – in Anwesenheit des Wirtschaftsprüfers und des Geschäftsführers – den Jahresabschluss innerhalb weniger Stunden. Nach Auskunft eines Rechnungsprüfers erhielten sie bis etwa 2015 die Bilanz und Erfolgsrechnung erst zum Prüfungstermin, danach einige Tage vorher. Sie führten fallweise stichprobenartige Belegkontrollen durch.

Die Rechnungsprüfer hielten in ihren Berichten an die Generalversammlung regelmäßig fest, dass der Wirtschaftsprüfer jährlich eine umfangreiche Prüfung sämtlicher Belege durchgeführt habe. Die Vereinbarung mit dem Wirtschaftsprüfer sah diese umfassende Belegprüfung jedoch nicht vor. Er beurteilte die Buchführung und die unternehmensrechtlichen Jahresabschlüsse überwiegend auf Basis von Stichproben.

- 3.2 Der RH kritisierte, dass die Gemeindeinformatik – entgegen den Bestimmungen des GmbH–Gesetzes – von Jänner 1999 bis Mai 2019 keinen Aufsichtsrat eingerichtet hatte. Die Pflicht zur Einrichtung eines Aufsichtsrats war bereits 1987 im Beirat der Gemeindeinformatik thematisiert worden, sodass der Geschäftsführer A, der diese Funktion bereits damals innehatte, über diese Problematik informiert gewesen sein musste. Initiativen zur Einrichtung eines Aufsichtsrats waren in der Folge jedoch nicht dokumentiert.

Durch die Herabsetzung des Stammkapitals konnte die Gemeindeinformatik die Einrichtung eines Aufsichtsrats vorübergehend vermeiden. Der RH vermerkte kritisch, dass die Eigentümer der Gemeindeinformatik damit auf die Einrichtung eines Organs mit gesetzlich normierten Aufgaben und Kontrollpflichten verzichteten.

Die jährlich bestellten Rechnungsprüfer konnten mangels klarer Festlegung ihrer Aufgaben und Befugnisse sowie eingeschränkter zeitlicher Rahmenbedingungen diese Kontrollfunktion nicht in ausreichendem Ausmaß wahrnehmen.

- 3.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik sei in der Generalversammlung vom 15. Mai 2019 der bis dahin fehlende Aufsichtsrat installiert worden. Im Gesellschaftsvertrag vom 27. November 2019 sei festgelegt, dass die Gesellschaft – auch bei Wegfall der gesetzlichen Verpflichtung – einen Aufsichtsrat zu führen habe. Schließlich habe die Generalversammlung vom 27. November 2019 beschlossen, ab dem Geschäftsjahr 2020 die Prüfung durch bestellte Rechnungsprüfer entfallen zu lassen und durch die Abschlussprüfung eines Wirtschaftsprüfers zu ersetzen.

Aufgaben der Gemeindeinformatik

Unternehmensgegenstand

- 4.1 (1) Der Gegenstand des Unternehmens der Gemeindeinformatik war die Ausführung und die Vermittlung von Dienstleistungen für die Gesellschaftergemeinden in den Bereichen Organisation und Informatik, bspw. durch
- a. Erarbeitung eines Gesamtkonzepts,
 - b. Ankauf, Erarbeitung und Pflege von Informatiklösungen, deren Einsatz auch in kleineren Gemeinden wirtschaftlich vertretbar ist,
 - c. Hilfestellung bei der Umstellung von Verwaltungsbereichen auf diese Informatiklösungen,
 - d. gemeinsame Preispolitik zur Erreichung optimaler Laufkosten,
 - e. gemeinsamen Einkauf.

Die Gesellschaft durfte keine anderen als die vorgenannten Zwecke verfolgen. Es war ihr untersagt, eigennützige Geschäfte zu tätigen. Die Leistungen der Gesellschaft hatten ausschließlich ihren Gesellschaftern zu dienen.

Infolge der stetigen Erweiterung der Gesellschafteranzahl betreute die Gemeindeinformatik ab dem Jahr 2001 sämtliche 96 Gemeinden Vorarlbergs.

(2) Die Gemeindeinformatik erstellte im Jahr 2006 gemeinsam mit dem Gemeindeverband eine „Organisations- und IT-Strategie der Vorarlberger Gemeinden 2006 – 2012“, für die das Land Vorarlberg als Partner gewonnen werden konnte; darin berücksichtigt waren auch die E-Government-Strategien des Bundes gemäß dem E-Government-Gesetz⁵. Dessen Ziel war u.a. die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Kooperation der Gebietskörperschaften im Bereich E-Government und damit eine Forcierung bürgerfreundlicher Verwaltungslösungen und die Hebung von Verwaltungssynergien.

Die Gemeindeinformatik verwies in ihren Geschäftsberichten ab 2014 auf die Zunahme der IT-Anwendungen in Vorarlberger Gemeinden, auf die Berücksichtigung von Bundeszielen und auf die Zusammenarbeit u.a. mit dem Gemeindeverband, dem Land Vorarlberg, der Vorarlberger Informatik- und Telekommunikationsdienstleistungs GesmbH (an der die Gemeindeinformatik zu 5 % beteiligt war) sowie Entwicklungspartnern in anderen Bundesländern.

⁵ BGBl. I 10/2004

Ab dem Jahr 2015 bereitete ein „IT Strategie Komitee“ Entscheidungen und Optionen für den Beirat und die Generalversammlung vor. Dieses setzte sich interdisziplinär aus Fachleuten aus dem IT- und dem Organisationsbereich, den Personal- und Amtsleitungen sowie Vertretungen der Regionen und dem Gemeindeverband zusammen.

Die Projekte der Gemeindeinformatik konnten sich auch über längere Entwicklungszeiträume erstrecken und waren teilweise von Vorgaben des Landes oder des Bundes abhängig, was die Planbarkeit erschwerte. Dies betraf etwa die Inanspruchnahme eines gemeinsamen Rechenzentrums, gemeinsame Finanz- und Dokumentenmanagementprogramme, Wahlservice, Software für die Verwaltung von Wohnungswerbern (Wohnungswerberprogramm), die Umsetzung der Vorschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 oder der EU-Datenschutz-Grundverordnung. Die Gemeindeinformatik plante auch Aktivitäten auf den Gebieten Bürgerservice sowie Cloud-Dienste.

(3) Die drei Organisationen innerhalb des Gemeindehauses erbrachten auch gegenseitig Leistungen. Für Beschaffungen bediente sich die Gemeindeinformatik des Umweltverbands, der das spezielle Fachwissen dazu aufgebaut hatte. Ab 2014 fanden allerdings keine größeren Beschaffungen des Umweltverbands für die Gemeindeinformatik statt. Die Gemeindeinformatik erbrachte ihrerseits IT-Leistungen.

Der Gemeindeverband nahm ab 2019 für die Gemeindeinformatik die Buchhaltungs- und Sekretariatsaufgaben wahr und unterstützte bei der Aufarbeitung der Malversationen. Über die gegenseitigen Leistungserbringungen gab es keine schriftlichen Vereinbarungen; eine Verrechnung war lediglich für die Schadensaufarbeitung im Ausmaß von 25.000 EUR vorgesehen.

- 4.2 Der RH hielt die Bündelung der IT-Dienstleistungen für alle Gemeinden des Landes Vorarlberg in einer Gesellschaft, die sich zudem im Eigentum dieser Gemeinden befindet, für zweckmäßig. Eine vergleichbar umgesetzte organisatorische Lösung war dem RH von keinem anderen Bundesland bekannt.

Der RH bemängelte, dass für die gegenseitige Leistungserbringung zwischen der Gemeindeinformatik und den beiden anderen, im Gemeindehaus untergebrachten Organisationen keine schriftlichen Vereinbarungen vorlagen und eine Verrechnung – mit Ausnahme von Leistungen in Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Malversationen in der Gemeindeinformatik – grundsätzlich nicht erfolgte. Nach Ansicht des RH wäre eine auf vertraglicher Grundlage beruhende Leistungsverrechnung im Sinne der Kostenwahrheit und Transparenz erforderlich.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, im Sinne der Kostenwahrheit und Transparenz mit den anderen Organisationen im Gemeindehaus Vereinbarungen über die Verrechnung gegenseitig erbrachter Leistungen abzuschließen.

- 4.3 Die Gemeindeinformatik teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bereits erste Gespräche über Vereinbarungen bzw. über die Verrechnung von gegenseitigen Leistungen geführt worden seien. Dieses Thema hänge auch stark von der zukünftigen Struktur des (neuen) Gemeindeverbands ab, werde aber auf jeden Fall weiterverfolgt.

Unternehmenskonzept

- 5.1 Die Gemeindeinformatik verfügte über kein Unternehmenskonzept. Anfang 2013 erstellte der Geschäftsführer B ein „Vorhabensportfolio 2013 – 2014“ mit 73 näher definierten Vorhaben. In den jährlichen Geschäftsberichten ab 2014 waren jeweils 30 bis 40 Projekte in ihrem Fortgang beschrieben. Bis zum Jahr 2014 behandelte ein Absatz in den Geschäftsberichten auch noch Vorhaben und Projekte, deren Ziele die Gemeindeinformatik nicht erreichen konnte. In den Folgejahren wurde darüber nicht mehr berichtet.

Der Prokurist erarbeitete 2019 verschiedene Verfahrensanweisungen, auch im Hinblick auf die geplante Neustrukturierung der Organisationen im Gemeindehaus (siehe TZ 6); darunter befand sich auch der Entwurf eines Zielbilds⁶. Dieser sah u.a. die Erstellung eines Unternehmenskonzepts einschließlich der Einführung von Kennzahlen als Führungsinstrument (Key Performance Indicators) vor.

- 5.2 Der RH bemängelte, dass die Gemeindeinformatik über kein Unternehmenskonzept verfügte, obwohl sie die notwendigen Kompetenzen und Erfahrungen dafür gehabt hätte; bspw. entwickelte die Gemeindeinformatik eine „Organisations- und IT-Strategie der Vorarlberger Gemeinden 2006 – 2012“ mit (siehe TZ 4).

Der RH anerkannte, dass mit dem Entwurf eines Zielbilds aus dem Jahr 2019 die Grundlage für ein Unternehmenskonzept vorlag und darin u.a. auch der Einsatz von Kennzahlen (Key Performance Indicators) als Führungsinstrument vorgesehen war.

Der RH hielt ein Unternehmenskonzept für erforderlich, um die Umsetzung von Unternehmenszielen zu gewährleisten. Das vom Geschäftsführer B vorgelegte „Vorhabensportfolio 2013 – 2014“ und die Nachverfolgung von Projekten in den Geschäftsberichten waren nach Ansicht des RH keine ausreichende Grundlage für den Nachweis darüber, ob strategische oder operative Ziele erreicht wurden.

⁶ Ein Zielbild ist eine Vereinbarung zwischen den Eigentümern und der Gesellschaft über die Strategien und Ziele der Gesellschaft. Es ist ein Steuerungs- und Strategieinstrument und soll einen dynamischen Prozess einleiten, wie die Gesellschaft die Ziele erreichen soll.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, auf Grundlage des endgültigen Zielbilds ein Unternehmenskonzept zu erstellen. Zudem sollte das im Zielbild als Führungsinstrument vorgesehene Kennzahlensystem (Key Performance Indicators) möglichst rasch umgesetzt werden. Dieses System – und ein darauf aufbauendes strategisches Controlling – sollten auf die Größe der Gesellschaft und den Umfang ihrer Projekte Bedacht nehmen.

- 5.3 Wie die Gemeindeinformatik in ihrer Stellungnahme ausführte, mache ein Unternehmenskonzept – aufgrund der Neustrukturierung des Vorarlberger Gemeindehauses und der dadurch erfolgten organisatorischen Verschmelzung der drei Organisationen Gemeindeverband, Umweltverband und Gemeindeinformatik – nur für das gesamte Gemeindehaus Sinn. Die Empfehlung des RH werde daher nach der Anstellung eines neuen, für das gesamte Vorarlberger Gemeindehaus verantwortlichen Geschäftsführers evaluiert.

Gemeindehausprojekt

- 6.1 (1) Bereits im Jahr 2008 beauftragte der Gemeindeverband einen externen Berater mit der Reorganisation des Gemeindeverbands, des Umweltverbands und der Gemeindeinformatik. In diesem Prozess sollten u.a. die Zweckmäßigkeit eines gemeinsamen integrierten Konzepts zur Interessenvertretung und Dienstleistung für die Vorarlberger Gemeinden beurteilt und ein Vorschlag für die strategische und operative Ausgestaltung dieses Konzepts erarbeitet werden. Im April 2010 beschloss der Vorstand des Gemeindeverbands, den Veränderungsprozess zu vertiefen und in der Folge umzusetzen.

Mangels konkreter Ergebnisse forderten politische Vertreterinnen und Vertreter im Jahr 2013 die Verbesserung der Zusammenarbeit der drei Organisationen im Gemeindehaus. Am 20. Mai 2014 beschloss die Generalversammlung der Gemeindeinformatik einstimmig, dass sich die Gesellschaft aktiv am Organisationsentwicklungsprozess der drei Organisationen beteiligt, um die Zusammenarbeit zu verbessern.

Erst im November 2016 folgte eine Strategieklausur des Vorstands des Gemeindeverbands. Nach Einholung von zwei Angeboten wurde im Mai 2017 eine Beratungsfirma beauftragt. Die Präsentation des Ergebnisses fand am 21. Juni 2018 in einer gemeinsamen Sitzung von Vorstandsmitgliedern des Gemeindeverbands und des Umweltverbands sowie des Beirats der Gemeindeinformatik statt. Das Ergebnis entsprach aus Sicht der Anwesenden jedoch nicht dem ursprünglichen Projektauftrag. Daher wurde beschlossen, dass die Geschäftsführung des Gemeindeverbands die Vor- und Nachteile der beiden nachstehenden Varianten ausarbeiten und zur Entscheidung vorlegen sollte:

- Beibehaltung des Gemeindeverbands als Verein mit Integration der Gemeindeinformatik und des Umweltverbands oder
- Umwandlung des Gemeindeverbands in einen Gemeindeverband im Sinne des Gemeindegesetzes und Konzentration der Aufgaben aller drei Organisationen des Gemeindehauses im Rahmen dieses Verbands.

Am 20. September 2018 entschied sich der Vorstand des Gemeindeverbands für die erste Variante, weil insbesondere für einen Verein weniger stringente rechtliche Rahmenbedingungen zur Anwendung kämen, die die Gemeindeautonomie einschränken könnten. Er begründete dies damit, dass der Landesgesetzgeber immer mehr dazu neige, die Spielräume der Gemeinden – und somit auch der Gemeindeverbände – einzuschränken.

Ein Jahr später – das Bekanntwerden der Malversationen bei der Gemeindeinformatik hatte zu Verzögerungen geführt – beschloss der Vorstand des Gemeindeverbands am 26. September 2019 u.a. folgende Maßnahmen zur Neustrukturierung des Gemeindehauses ab 1. Jänner 2020:

- Auf politischer Ebene soll ein erweitertes Präsidium eingerichtet werden, welches mit dem neuen Führungsteam des Gemeindehauses monatliche Jours fixes abhalten soll.
- Auf Verwaltungsebene wird aus einem vierköpfigen Führungsteam (Recht, Finanzen, Umwelt und IT) eine Geschäftsführerin bzw. ein Geschäftsführer bestellt.
- Die neuen Gremien werden eingerichtet; der Außenauftritt wird gemeinsam wahrgenommen.
- Im Verlauf des Jahres 2020 sollen weitere strukturelle Maßnahmen getroffen werden, darunter auch die Übertragung der Eigentumsanteile an der Gemeindeinformatik an den Gemeindeverband.

(2) Nach Änderung der Eigentümerschaft der Gemeindeinformatik wird keine Verpflichtung mehr bestehen, einen Aufsichtsrat einzurichten. Der Beirat kann laut Gesellschaftsvertrag seine Funktion weiter ausüben, solange die Gemeindeinformatik in Form einer GmbH besteht. Geplant war letztlich eine Verschmelzung der Gemeindeinformatik mit dem Gemeindeverband. Dies hat zur Folge, dass die Gemeindeinformatik im Gemeindeverband aufgeht.

Damit entfällt auch die Prüfungszuständigkeit des RH für die Gemeindeinformatik. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand für den als Verein eingerichteten Gemeindeverband keine Prüfungszuständigkeit des RH⁷, für den Umweltverband hingegen war der RH prüfungszuständig.

6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Entscheidung, wonach der als Verein organisierte Gemeindeverband Eigentümer der Gemeindeinformatik wird, für diese kontrollpolitische Nachteile bringt:

- Der im Jahr 2019 eingerichtete Aufsichtsrat der Gemeindeinformatik wird voraussichtlich wegfallen.
- Eine Prüfungszuständigkeit des RH wird nicht mehr vorliegen.

Der RH hält ein wirksames Kontrollgremium sowie eine Kontrolle durch den RH für erforderlich, weil Gelder von Gemeinden verwaltet werden und zudem wichtige, den Gemeinden größtenteils durch Gesetz übertragene Aufgaben betroffen sind (siehe TZ 4).

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, bei Wegfall der Aufsichtsratspflicht aufgrund des geplanten Eigentümerwechsels im Gesellschaftsvertrag dennoch ein entsprechendes Überwachungsgremium vorzusehen. In dieses Gremium wären auch externe Fachleute zu entsenden, die unabhängig für das Unternehmen agieren können.

6.3 Die Gemeindeinformatik hielt dazu in ihrer Stellungnahme fest, dass laut Gesellschaftsvertrag vom 27. November 2019 – auch bei Wegfall der gesetzlichen Verpflichtung – ein Aufsichtsrat einzurichten sei. Nach Ansicht der Gemeindeinformatik bestehe der Aufsichtsrat bereits jetzt aus Fachleuten: einem Juristen, einem Geschäftsführer – zuständig für Organisationsentwicklung, IT und Datenschutz – und einem Bürgermeister, der bis zu seiner Wahl als selbstständiger Unternehmer tätig war.

6.4 Der RH entgegnete der Gemeindeinformatik, dass er nicht die Qualifikation der Mitglieder des Aufsichtsrats kritisierte. Mit seiner Empfehlung beabsichtigte er vielmehr, die Einbeziehung von externen, unabhängigen Fachleuten in den Kreis der Aufsichtsräte zu veranlassen. Der RH nahm die Ausführungen der Gemeindeinformatik zur Kenntnis, wonach der bestehende Aufsichtsrat mit Fachleuten besetzt ist.

⁷ Dies deshalb, weil alle 96 Vorarlberger Gemeinden Mitglieder waren und den zehn Gemeinden mit über 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern kein beherrschender Einfluss zukam. Der Gemeindeverband war überdies kein Gemeindeverband im Sinne des Gemeindegesetzes.

Handlungen zum Nachteil der Gemeindeinformatik

Bekanntwerden, Ausmaß und Gerichtsverhandlung

- 7 (1) Am 10. Jänner 2019 erstattete die Hausbank der Gemeindeinformatik eine Verdachtsmeldung bei der Geldwäschemeldestelle des Bundesministeriums für Inneres, nachdem ein Kundenberater im Zuge der Prüfung eines Kreditantrags Unregelmäßigkeiten bei der Durchsicht der Kontoumsätze einer Kundin festgestellt hatte.

Die Landespolizeidirektion Vorarlberg ermittelte daraufhin gegen eine Mitarbeiterin der Gemeindeinformatik wegen des Verdachts der Untreue sowie des schweren Betrugs. Die Mitarbeiterin war seit 1. Oktober 1984 bei der Gemeindeinformatik beschäftigt. Ihr oblagen in Personalunion die Administration, das Sekretariat, die Personalverrechnung, die Fakturierung und die Buchhaltung. Nach Bekanntwerden der strafbaren Handlungen wurde sie mit 15. Jänner 2019 fristlos entlassen.

Die Ermittlungen der Landespolizeidirektion und die Erhebungen der Gemeindeinformatik ergaben, dass die ehemalige Mitarbeiterin im Zeitraum 1997 bis 2018 Handlungen zum Nachteil der Gemeindeinformatik tätigte, die sich auf rd. 3,10 Mio. EUR beliefen. Diese Summe entsprach im Durchschnitt 9 % der im Rechnungswesen der Gemeindeinformatik jährlich ausgewiesenen Umsätze; im Jahr 2018 waren es 18 % der realisierten Umsätze.⁸

Die strafbaren Handlungen bestanden im Zeitraum 1997 bis 2011 aus Barabhebungen vom Geschäftskonto der Gemeindeinformatik in Höhe von fast 0,70 Mio. EUR (durchschnittlich rd. 49.000 EUR pro Jahr) und im Zeitraum 1999 bis 2018 aus Telebanking-Überweisungen auf das Privatkonto der ehemaligen Mitarbeiterin in Höhe von rd. 2,40 Mio. EUR (durchschnittlich 118.000 EUR pro Jahr).

Die Rekonstruktion und Aufarbeitung der Malversationen erforderten sowohl bei der Gemeindeinformatik als auch beim Vorarlberger Gemeindeverband, der dabei unterstützte, personelle Ressourcen im Ausmaß von rd. 660 bzw. rd. 1.100 Arbeitsstunden. Darüber hinaus belief sich der finanzielle Aufwand der Gemeindeinformatik im Jahr 2019 auf über 270.000 EUR.⁹

⁸ Der RH bereinigte die Umsatzerlöse des Jahres 2018 um die im Zuge der Aufarbeitung der Malversationen gebuchten aperiodischen Umsätze, welche die Buchhalterin nicht in der Buchhaltung erfasst hatte.

⁹ Aufwendungen u.a. für: Öffentlichkeitsarbeit (rd. 17.500 EUR), Wirtschaftstreuhand (rd. 20.000 EUR), Gutachten (rd. 25.000 EUR), Gerichtsgebühren (rd. 40.000 EUR), Rechtsanwalt (rd. 100.000 EUR), Prokurist (rd. 40.000 EUR), interimistischer Geschäftsführer (rd. 10.000 EUR)

(2) Im Rahmen des strafgerichtlichen Verfahrens war die ehemalige Mitarbeiterin voll umfänglich geständig. Sie gab auch an, dass keine weiteren Personen an den Tathandlungen beteiligt gewesen seien bzw. Kenntnis davon gehabt hätten. Sie wurde am 30. August 2019 wegen schweren gewerbsmäßigen Betrugs und Untreue¹⁰ nicht rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von sechs Jahren sowie zum Ersatz der Kosten des Strafverfahrens verurteilt.¹¹ Der Gemeindeinformatik, die sich dem Verfahren als Privatbeteiligte angeschlossen hatte, sprach das Gericht einen Betrag von rd. 2,93 Mio. EUR zu, welchen die ehemalige Mitarbeiterin anerkannte.

Finanzielle Folgen der Malversationen

- 8.1 (1) Am 9. September 2019 behandelte die Generalversammlung der Gemeindeinformatik die Aufarbeitung der Malversationen. Daraus ging hervor, dass die strafbaren Handlungen der ehemaligen Mitarbeiterin einen Vermögensnachteil für die Gemeindeinformatik in Höhe von rd. 3,10 Mio. EUR verursachten.

Dieser Betrag war wirtschaftlich von den Gemeinden des Landes Vorarlberg als Eigentümer der Gesellschaft zu tragen. Jene Liquidität, die der Gemeindeinformatik durch die strafbaren Handlungen der ehemaligen Mitarbeiterin über lange Jahre entzogen wurde, hatten die Gemeinden durch entsprechend höhere Mitgliedsbeiträge zu finanzieren.

(2) Die Gemeindeinformatik untersuchte darüber hinaus, ob einzelnen Gemeinden ein weiterer Schaden aufgrund ungerechtfertigter Leistungsabrechnungen im Einzelfall entstanden war. Dabei ermittelte sie die Differenz zwischen den Überweisungen der Gemeinden und den (rekonstruierten) Verrechnungsgrundlagen. Im betroffenen Zeitraum standen den Bankeinzahlungen in Höhe von insgesamt 39,30 Mio. EUR Verrechnungsgrundlagen von 39,35 Mio. EUR gegenüber.

Die absoluten Abweichungen über alle Gemeinden betragen in Summe rd. 220.000 EUR, wobei 57 % der Gemeinden zu wenig und 43 % zu viel bezahlt hatten. Bei etwa zwei Drittel der Fälle lagen die Abweichungen unter 1 % der jeweiligen Gemeindezahlung, elf Gemeinden wiesen Abweichungen von mehr als 2 % auf. Eine Gemeinde war von einer ungerechtfertigten Einzelverrechnung in Höhe von rd. 34.000 EUR betroffen. Diese Gemeinde erhielt im September 2019 eine Gutschrift über diesen Betrag.

¹⁰ schwerer gewerbsmäßiger Betrug nach §§ 146, 147 Abs. 3, 148 erster Fall Strafgesetzbuch (**StGB**) und Untreue nach § 153 Abs. 1 und 3 zweiter Fall StGB, unter Anwendung des § 28 StGB nach dem zweiten Strafsatz des § 153 Abs. 3 StGB

¹¹ gemäß § 389 Abs. 1 Strafprozessordnung

Die Generalversammlung beschloss am 9. September 2019, keine weiteren Recherchen bezüglich der Schadenshöhe einzelner Gemeinden anzustellen und auf eine gegenseitige Verrechnung zwischen den Gemeinden und der Gemeindeinformatik zu verzichten.

- 8.2 (1) Der RH hob hervor, dass die Gemeinden einen Vermögensnachteil von rd. 3,10 Mio. EUR erlitten hatten. Dieser entstand durch Malversationen in der Gemeindeinformatik, die dazu führten, dass die Gemeinden zu hohe und nicht gerechtfertigte Mitgliedsbeiträge vorgeschrieben bekamen und diese bezahlten. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (siehe TZ 13 ff.).

(2) Der RH hielt fest, dass es darüber hinaus zwischen der Gemeindeinformatik und den Gemeinden zu falschen Verrechnungen von in Summe rd. 220.000 EUR kam, wobei 57 % der Gemeinden zu wenig und 43 % zu viel bezahlten.

Wiedergutmachung, Haftungen

Ehemalige Mitarbeiterin

- 9.1 (1) Auf einer Liegenschaft im Eigentum der ehemaligen Mitarbeiterin bestand eine grundbücherliche Sicherstellung zugunsten der Gemeindeinformatik. Weitere Hinweise auf verwertbares Vermögen lagen nicht vor.

(2) Die ehemalige Mitarbeiterin bezog seit 1. März 2018, also noch während ihrer Beschäftigung bei der Gemeindeinformatik, eine Alterspension. Im Unternehmen war das nicht bekannt. Im Falle der Rechtskraft des Urteils wird die Pension ruhend gestellt und kann erst nach Ablauf der Freiheitsstrafe wieder zur Deckung der Ansprüche der Gemeindeinformatik herangezogen werden.

- 9.2 Der RH hielt fest, dass in Anbetracht der Schadenshöhe das vorhandene Vermögen und allfällige Einkünfte der ehemaligen Mitarbeiterin zur Deckung des Regressanspruchs der Gemeindeinformatik nicht ausreichen werden.

Der RH empfahl, die bestehenden Regressansprüche gegenüber der ehemaligen Mitarbeiterin so weit wie möglich weiterzuverfolgen, um die Gemeindeinformatik weitgehend schadlos zu halten.

- 9.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik habe sie der Empfehlung des RH bereits Folge geleistet.

Wirtschaftsprüfer

- 10.1 (1) Die Gemeindeinformatik hätte seit 1. Jänner 1999 verpflichtend eine Abschlussprüfung durchführen müssen¹² (siehe TZ 3). Die Generalversammlung beauftragte jährlich jene Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einer freiwilligen Prüfung des Jahresabschlusses, die schon seit zumindest 1998 regelmäßig den Auftrag dazu erhalten hatte.

Der Corporate Governance Kodex des Landes Vorarlberg (**VCGK**) sieht vor, dass Beteiligungsunternehmen des Landes – jeweils nach der Prüfung von fünf aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren – ein anderes Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der Abschlussprüfung betrauen sollen.

(2) Der Wirtschaftsprüfer war beauftragt, die Prüfung der Jahresabschlüsse nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen¹³ durchzuführen und die einschlägigen, vom Berufsstand ausgearbeiteten Fachgutachten und Richtlinien zu beachten. Zudem verpflichtete er sich, das rechnungslegungsbezogene IKS der Gesellschaft in einem Umfang zu überprüfen, der ihm notwendig erschien, um die Art und das Ausmaß der Prüfungshandlungen festzulegen.

Die Prüfungshandlungen des Wirtschaftsprüfers führten stets zu einem uneingeschränkten Prüfurteil und keinen Einwendungen, etwa hinsichtlich des IKS. Die Jahresabschlüsse entsprachen seiner Beurteilung nach den gesetzlichen Vorschriften und vermittelten ein möglichst getreues Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war ein zivilgerichtliches Verfahren der Gemeindeinformatik gegen die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft anhängig. Die Gemeindeinformatik begründete ihre Ansprüche mit der Nichtanwendung der gebotenen Sorgfalt bei Durchführung der jährlichen Abschlussprüfungen, der Missachtung der „International Standards on Auditing“ und der Fachgutachten des Fachsenats für Unternehmensrecht und Revision¹⁴ sowie mit dem Verstoß gegen die vertraglichen Verpflichtungen aus den Abschlussprüfungsaufträgen.

- 10.2 Der RH hielt fest, dass die Gemeindeinformatik jährlich eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragte, wobei beide Vertragsparteien davon ausgingen, dass es sich um eine freiwillige Prüfung handelte. Für die Gemeindeinformatik bestand jedoch seit 1999 eine Prüfungspflicht (siehe auch TZ 3).

¹² Gemäß § 268 Abs. 1 Unternehmensgesetzbuch sind der Jahresabschluss und der Lagebericht von Kapitalgesellschaften durch einen Abschlussprüfer zu prüfen. Dies gilt nicht für kleine Gesellschaften mit beschränkter Haftung, sofern diese nicht aufgrund gesetzlicher Vorschriften einen Aufsichtsrat haben müssen.

¹³ gemäß §§ 268 ff. Unternehmensgesetzbuch

¹⁴ vormals Fachgutachten des Fachsenats für Handelsrecht und Revision des Instituts für Betriebswirtschaft, Steuerrecht und Organisation der Kammer der Wirtschaftstreuhänder

Der RH kritisierte, dass die Gemeindeinformatik über einen Zeitraum von zumindest 20 Jahren dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragte.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, in Anlehnung an den VCGK nach der Prüfung von fünf aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren ein anderes Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der Abschlussprüfung zu beauftragen.

Da die Jahresabschlüsse Fehldarstellungen enthielten, war es für den RH nicht nachvollziehbar, warum die Prüfungshandlungen des Abschlussprüfers zu keinen Einwendungen führten. Der RH verwies auf das laufende Verfahren gegen den Wirtschaftsprüfer, in welchem ihm die Gemeindeinformatik die Missachtung von vorgeschriebenen Standards und Fachgutachten sowie mangelnde Sorgfalt eines Abschlussprüfers vorwarf. Bei deren Einhaltung hätten die Prüfungshandlungen des Abschlussprüfers zu Einwendungen führen müssen.

Der RH empfahl, bestehende Regressmöglichkeiten gegenüber der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft weiterzuverfolgen.

- 10.3 Die Gemeindeinformatik sagte in ihrer Stellungnahme zu, künftig in Anlehnung an den VCGK jeweils nach fünf Jahren einen neuen Wirtschaftsprüfer zu beauftragen. Auch die bestehenden Regressmöglichkeiten gegenüber der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft würden weiter verfolgt.

Geschäftsführer

- 11.1 (1) Gegenstand der polizeilichen Ermittlungen und der Gerichtsverhandlung waren auch Barabhebungen der ehemaligen Mitarbeiterin in Höhe von insgesamt fast 700.000 EUR sowie die Existenz einer Bargeldkasse. An ihrem Arbeitsplatz wurden 16 Barauszahlungsbelege über rd. 64.000 EUR aus den Jahren 2004 bis 2011 gefunden. Alle Belege trugen die Unterschrift des Geschäftsführers A; die Unterschriften glichen jener der Unterschriftsprobe.
- (2) Die ehemalige Mitarbeiterin gab als Beschuldigte bei der Einvernahme durch die Landespolizeidirektion u.a. an, dass es eine Bargeldkasse gegeben habe, sie die diesbezüglichen Barauszahlungsbelege nicht gefälscht habe, sondern diese vom damaligen Geschäftsführer A unterschrieben worden seien. In der Hauptverhandlung bestätigte sie die Existenz einer Bargeldkasse.
- (3) Der damalige Geschäftsführer A gab in seiner Aussage als Zeuge während der Hauptverhandlung an, dass er häufig Einzelbelege unterschrieben habe. Ihm sei die Vorlage und Unterfertigung von Barauszahlungsbelegen nicht mehr erinnerlich. Die Unterschrift auf den vorliegenden Belegen habe zwar wie seine ausgesehen, jedoch

könne er sich nicht vorstellen, alle selbst unterschrieben zu haben. Nach seiner Erinnerung habe es auch keine Bargeldkasse gegeben.

(4) Wie der RH feststellte, erhielt die ehemalige Mitarbeiterin in den Jahren 1989 und 1990 eine Zulage für die Führung einer Handkasse. Weiters existierten unsortierte Schriftstücke, welche zwei Kassabücher aus den Jahren 1993 und 1994 mit Bewegungen von jeweils umgerechnet rd. 3.000 EUR enthielten. Vor Jahresende wurde der Kassabestand auf das Geschäftskonto rückgebucht und die Handkasse damit auf Null gestellt, sodass die Handkasse nicht in den Jahresbilanzen aufschien.

- 11.2 Der RH hielt fest, dass hinsichtlich der Existenz einer Handkasse und der Unterfertigung von Barauszahlungsbelegen zwischen den Aussagen der ehemaligen Mitarbeiterin und jenen des Geschäftsführers A Widersprüche bestanden. Im gerichtlichen Strafverfahren wurden diese Widersprüche nicht weiter behandelt. Die Klärung dieser Widersprüche wäre für allfällige Schadenersatzansprüche der Gemeindeinformatik gegen den damaligen Geschäftsführer A von Bedeutung.

Der RH verwies darauf, dass es Hinweise für die Existenz einer Handkasse gab. Diese waren darin begründet, dass die ehemalige Mitarbeiterin in den Jahren 1989 und 1990 eine Zulage für die Führung einer Handkasse erhielt und für die Jahre 1993 und 1994 Kassabücher existierten.

[Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, den widersprüchlichen Aussagen über die Unterfertigung von Barauszahlungsbelegen nachzugehen. Allfällige Schadenersatzansprüche gegen den Geschäftsführer A wären zu prüfen und unter Beachtung der Verjährungsfrist weiterzuverfolgen.](#)

- 11.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik werde sie allfällige Schadenersatzansprüche gegen den Geschäftsführer A unter Beachtung der Verjährungsfrist weiter verfolgen.

- 12.1 (1) Die Gemeindeinformatik beauftragte im Zuge der Aufarbeitung der Malversationen ein Rechtsgutachten zur Beurteilung der Haftung des Geschäftsführers B. Die Sachverständigen erachteten die Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Geschäftsmannes für den Zeitraum bis Anfang 2017 als erfüllt, da der Geschäftsführer B bei Übernahme der Funktion davon ausgehen konnte, dass die seit 26 Jahren tätige Mitarbeiterin zuverlässig war und die von ihm gesetzten Kontrollmaßnahmen keine tiefergehenden Verdachtsmomente hervorbrachten.

Aufgrund interner Dokumentationen kam der Gutachter zur Ansicht, dass ab Anfang 2017, spätestens März 2017, die Zuverlässigkeit der Mitarbeiterin der Buchhaltung infrage zu stellen war; ihre Weiterbeschäftigung hätte allenfalls durch erhöhte Kontrollmaßnahmen gerechtfertigt werden können. Der Geschäftsführer B

sei damit seiner Pflicht zur Schadensabwendung von der Gesellschaft nicht ausreichend nachgekommen und habe daher gemäß § 25 GmbH–Gesetz für den seither kausal verursachten Schaden der Gesellschaft zu haften.

(2) Aus internen Dokumentationen der Gemeindeinformatik der Jahre 2012 bis 2015 sowie 2017 war zu entnehmen, dass der Geschäftsführer B über Schwächen der Mitarbeiterin Bescheid wusste. Anfang 2017 entdeckte er Unregelmäßigkeiten bei der Verrechnung der Mitgliedsbeiträge für das Jahr 2016, welche der Mitarbeiterin zuzurechnen waren. Er ging von einem einmaligen Fehler der Buchhalterin und nicht von einem betrügerischen Verhalten aus. Der Geschäftsführer B informierte Anfang Februar 2017 den Geschäftsführer des Gemeindeverbands über den Fehler und wies auf den dringenden Bedarf nach einer Entlastung der Mitarbeiterin hin.

- 12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass dem Geschäftsführer B seit zumindest Anfang 2017 diverse Indizien bekannt waren, welche verstärkte Kontroll- und Aufsichtspflichten hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Verrechnungen der Mitgliedsbeiträge erfordert hätten.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, auf Basis der Ergebnisse des Rechtsgutachtens allfällige Schadenersatzansprüche gegen den Geschäftsführer B zu untersuchen und gegebenenfalls geltend zu machen.

- 12.3 Die Gemeindeinformatik führte in ihrer Stellungnahme aus, allfällige Schadenersatzansprüche gegen den Geschäftsführer B, auch auf Basis des vorliegenden Rechtsgutachtens, weiter zu verfolgen.

Internes Kontrollsystem

Allgemeines

- 13 Gemäß § 22 Abs. 1 GmbH–Gesetz hat die Geschäftsführung dafür zu sorgen, dass ein Rechnungswesen und ein IKS geführt werden, welche den Anforderungen des Unternehmens entsprechen.

Die interne Kontrolle ist ein in die Arbeits– und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen, zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben ihre Ziele erreicht. Dabei sind folgende Ziele sicherzustellen:

- Einhaltung der Gesetze und Vorschriften,
- Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden,
- Erreichung der Organisationsziele,
- Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe,
- Zuverlässigkeit von betrieblichen Informationen, insbesondere Zuverlässigkeit des Rechnungswesens und
- Erfüllung der Rechenschaftspflicht.

Unternehmensprozesse sind grundsätzlich mit Risiken verbunden, daher ist ein umfassendes Risikomanagement die Grundvoraussetzung zur Implementierung und Umsetzung eines IKS.¹⁵

Für die Ausgestaltung des IKS werden in der Literatur bestimmte Prinzipien angeführt. Dabei handelt es sich um das

- Prinzip der Funktionstrennung (keine Alleinverantwortung für den gesamten Prozess; konsequente Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion),
- Vier–Augen–Prinzip und die Kontrollautomatik (systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf, bspw. IT–gestützte, automatisierte Systemkontrollen),
- Prinzip der Mindestinformation (Bereitstellung jener Informationen an Management sowie an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind),

¹⁵ Zur standardisierten Beurteilung bzw. Veranschaulichung der Risiken ist eine Darstellung in Form eines Risikografs bzw. einer Risikomatrix zweckmäßig. Dabei werden die Eintrittswahrscheinlichkeit und das potenzielle Ausmaß des Risikos eingeschätzt. Idealerweise sollte dies für alle Organisationseinheiten sowie Unternehmensprozesse erfolgen. Interne Kontrollsysteme müssen bei Änderungen der Risikosituation angepasst werden.

- Prinzip der minimalen Rechte (adäquate Beschränkung der Zugangs- und Zugriffsberechtigungen; Einräumung nur jener Berechtigungen zu sensiblen Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind) und das
- Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit (klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe in schriftlicher Form; nachvollziehbare Dokumentation der Unterlagen und Abläufe).

Schließlich soll eine regelmäßige und systematische Überprüfung des IKS auf seine Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität hin erfolgen, um sicherzustellen, dass die internen Kontrollen dauerhaft und nachhaltig wirksam sind und bei Änderung der Rahmenbedingungen entsprechend angepasst werden.

Schreiben des Landes zum Internen Kontrollsystem

- 14.1 Die Abteilung Gebarungskontrolle des Amts der Vorarlberger Landesregierung informierte – u.a. auch den Gemeindeverband – im März 2017 über eine Malversation im Rahmen der Gebarung der Amtskassa in einer Bezirkshauptmannschaft. Ein Mitarbeiter soll Landesmittel durch Barentnahmen veruntreut und die daraus resultierenden buchhalterischen Differenzen über Verrechnungskonten verschleiert haben. Aufgrund dieses Anlassfalls empfahl die Abteilung Gebarungskontrolle den Gemeinden und Gemeindeverbänden, ihre Kontrollschritte im Rahmen ihres IKS auch hinsichtlich derartiger Manipulationsvorgänge zu hinterfragen und gegebenenfalls zu adaptieren.

Eine Nachfrage des RH ergab, dass dieses Schreiben weder der Geschäftsführung des Gemeindeverbands noch der Gemeindeinformatik bekannt war.

- 14.2 Das Schreiben des Amts der Vorarlberger Landesregierung aus dem Jahr 2017 zur Sensibilisierung der Gemeinden in Bezug auf Malversationen in der Kassengebarung verbunden mit Manipulationen der Buchhaltung hielt der RH für geboten und nützlich. Ein früheres Aufdecken der Malversationen bei der Gemeindeinformatik hätte einen wesentlichen Teil jener Vermögensnachteile, welche die Gemeindeinformatik und damit letztlich die Gemeinden des Landes Vorarlberg zu tragen haben (alleine in den Jahren 2017 und 2018 fast 750.000 EUR), abwenden können.

Internes Kontrollsystem in der Gemeindeinformatik bis 2019

Schriftliche Festlegung

- 15.1 Die Gemeindeinformatik verfügte bis April 2019 über keine schriftlich festgehaltenen Vorgaben zum IKS. Im Zuge der Aufarbeitung der Malversationen verfasste der Geschäftsführer B eine schriftliche Darstellung des IKS unter Orientierung an den IKS-Prinzipien (in der Folge: **IKS-Papier 1**). Dabei handelte es sich um eine Beschreibung, wie das IKS in der Gemeindeinformatik seiner Ansicht nach gelebt wurde. Er speicherte das IKS-Papier 1 im Vorarlberger Dokumentenmanagementsystem (**V-DOK**) der Gemeindeinformatik im April 2019 ab, setzte aber die Angestellten der Gemeindeinformatik weder über die Existenz noch die Inhalte dieses Papiers in Kenntnis.

Das IKS-Papier 1 enthielt Darstellungen der Unternehmensziele, der Steuerungs- und Überwachungssysteme, der Governance und des Berichtswesens sowie eine Übersicht über die wesentlichsten Prozesse¹⁶ inklusive der Personalzuständigkeiten (auf Funktionsebene) und eine Risikodarstellung je Prozess.

Im Sommer 2019 wurde das IKS-Papier 1 durch den Prokuristen überarbeitet.

- 15.2 Der RH kritisierte, dass die Gemeindeinformatik bis zur Aufarbeitung der Malversationen über kein schriftlich festgelegtes IKS verfügte und damit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter keine verbindlichen Handlungsanweisungen und Kontrollschritte vorgegeben waren. Dadurch war das IKS-Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit nicht erfüllt.

Aufgrund der bei Aufarbeitung der Malversationen offengelegten Mängel und anhand der überprüften Unterlagen kam der RH zu dem Schluss, dass das nachträglich erstellte IKS-Papier 1 in weiten Teilen nicht im Einklang mit den tatsächlich durchgeführten Kontrollschritten stehen konnte. Er hielt zudem kritisch fest, dass die IKS-Prinzipien in den Prozessbeschreibungen des IKS-Papiers 1 nur teilweise Berücksichtigung fanden und die Risikobewertung in den Prozessen nur rudimentär war.¹⁷ In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlungen zur Ausgestaltung des IKS in TZ 23 ff.

¹⁶ Einkauf und Beschaffung; Dienstreisen und Ausbildungen; Rechnungseingang, -kontrolle und -freigabe; Spesen und Auslagen; Gehaltsabrechnung; Zahlungen; Buchungen; Fakturierung; Anfragen von Debitoren und Kreditoren; Internes Controlling; Erfolgsprognose

¹⁷ zur im Sommer 2019 durchgeführten Überarbeitung siehe TZ 23 ff.

Risikomanagement

- 16.1 (1) Die Kenntnis der Risiken einer Organisation bildet die Grundvoraussetzung für die Implementierung und Umsetzung eines IKS. Die Risiken der Geschäftsprozesse sind im Rahmen einer Risikoanalyse zu identifizieren, deren mögliches Schadensausmaß ist zu bewerten und angemessene Maßnahmen zur Minimierung dieser Risiken sind im Rahmen des IKS festzulegen. In weiterer Folge sind eine regelmäßige Geschäftsprozessanalyse sowie die Identifikation der mit den Geschäftsprozessen verbundenen Risiken vorzusehen.

Das IKS-Papier 1 führte Risiken im Zusammenhang mit der IT, den Projekten und Vorhaben, mit der Informationssicherheit sowie unternehmerische Risiken hinsichtlich Personal, Gemeinden, Produkten und Lieferanten an. Als größtes Risiko identifizierte der Geschäftsführer B die knappen Personalressourcen, da dadurch die Einhaltung von Prinzipien des IKS gefährdet sein konnte: Die Eigentümer hätten aus Gründen der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit die Personalressourcen eher knapp gehalten; dies habe die Gestaltung eines adäquaten IKS beschränkt. Im Zusammenhang mit exklusiven Produktzuständigkeiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Kündigungen und anstehenden Pensionierungen wies der Geschäftsführer B regelmäßig auch in den Beiratssitzungen auf die Personalproblematik hin.

Maßnahmen zur Reduktion der Risiken im Bereich der Produktbetreuung und der IT-Vorhaben stimmte er im Rahmen seines Governance-Berichts mit dem Beirat ab; Organisations- bzw. Prozessrisiken waren davon jedoch nicht umfasst. Risiken sollten mittels einer laufend aktualisierten Risikomatrix bewertet werden; diese konnte dem RH allerdings nicht vorgelegt werden.

(2) Nach einer Aufstellung vom März 2019 oblagen bei 38 % der Anwendungen sowohl die Produktverantwortung als auch der Support jeweils nur einer Person. Der Geschäftsführer B berichtete in den jährlichen Geschäftsberichten, dass jedes Produkt bzw. jede Dienstleistung über einen Verantwortlichen und einen oder mehrere Softwarebetreuer im Support verfüge.

- 16.2 Der RH kritisierte, dass ihm Unterlagen zu einer Risikobewertung nicht vorgelegt werden konnten. Eine Risikobewertung war jedoch für ein umfassendes IKS erforderlich. Dazu kam, dass bei 38 % der Anwendungen die Produktverantwortung und die Softwarebetreuung bei nur einer Person lagen, was für die Leistungserbringung der Gemeindeinformatik ein erhebliches Risiko darstellte.

Der RH hielt fest, dass der Geschäftsführer B in den Beiratssitzungen regelmäßig auf knappe Personalressourcen in Zusammenhang mit exklusiven Produktzuständigkeiten hinwies. Eine Diskussion zu den daraus resultierenden Risiken für die Organisation oder die Geschäftsprozesse war in den Beiratsprotokollen jedoch nicht dokumen-

tiert. Nach Ansicht des RH hätte sich der Beirat mit den vom Geschäftsführer aufgezeigten, aus den knappen Personalressourcen resultierenden Risiken eingehender auseinandersetzen müssen.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, ein Risikomanagement einzurichten, um auf dieser Grundlage ein funktionierendes IKS implementieren zu können. Dies wäre aufgrund der knappen Personalressourcen besonders dringlich. Zudem wären der Aufsichtsrat und der Beirat regelmäßig bzw. anlassbezogen über die Risiken zu informieren.

- 16.3 Die Gemeindeinformatik führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie seit September 2019 Maßnahmen getroffen habe, um den Anteil jener Softwarelösungen, für die nur eine Person zuständig ist, zu verkleinern. Mittlerweile sei bei den 15 betreuungsintensivsten Produkten die Anzahl jener ohne Stellvertreterregelung bzw. ohne Backup durch Partnerfirmen auf nur zwei verringert worden, dies durch gezielte Neueinstellungen, interne Schulungen und Vereinbarungen mit Partnerfirmen. Im Jahr 2019 seien für diese 15 Produkte 90,86 % aller Betreuungstickets angefallen. Mittelfristig werde die Gemeindeinformatik zumindest für alle 15 betreuungsintensivsten Produkte Stellvertreter installieren.

Weiters führte die Gemeindeinformatik aus, dass der Beirat sehr wohl intensiv über das Recruiting diskutiert habe. Er habe sämtliche Vorschläge der Geschäftsführung unterstützt und hoch priorisiert.

Zur Einrichtung eines Risikomanagements vertrat die Gemeindeinformatik die Ansicht, dass dies im Kontext mit dem Gemeindehausprojekt gesehen werden müsse und evaluiert werde.

- 16.4 Der RH entgegnete der Gemeindeinformatik, dass Diskussionen im Beirat, insbesondere über die mit den knappen Ressourcen verbundenen Risiken, aus den Protokollen nicht hinreichend hervorgingen. Die Einrichtung eines Risikomanagements im Zusammenhang mit dem Gemeindehausprojekt nahm der RH zur Kenntnis. Er wies jedoch auf die Bedeutung des Risikomanagements im Zusammenhang mit der Wirksamkeit eines funktionierenden IKS hin und erachtete daher eine Umsetzung für erforderlich.

Bank–Zeichnungsberechtigung

- 17.1 (1) Für das Geschäftskonto der Gemeindeinformatik bestanden bis zur Aufdeckung der Malversationen Einzelzeichnungsberechtigungen. Zeichnungsberechtigt waren der jeweilige Geschäftsführer und der Beiratsvorsitzende. Grundsätzlich unterschrieb der Geschäftsführer die zu tätigen Überweisungen.¹⁸ Mangels einer Stellvertreterregelung gab es bei Abwesenheit des Geschäftsführers im Unternehmen keinen Zeichnungsberechtigten.

Die Überweisungen tätigte grundsätzlich die Buchhalterin eigenständig über das Telebanking–System. Die dafür erforderlichen Codes wurden im CardTAN–Verfahren von einem TAN–Generator erstellt, den sie verwaltete.

(2) Der VCGK sieht vor, dass für sämtliche Bankkonten von landesnahen Unternehmen keine Einzelzeichnungsberechtigung vergeben werden darf. Die Zeichnungsberechtigung ist so festzulegen, dass nur zwei Bedienstete des Unternehmens gemeinsam über das Konto verfügen können.

- 17.2 (1) Der RH kritisierte, dass für das Geschäftskonto der Gemeindeinformatik Einzelzeichnungsberechtigungen vergeben waren, was einen Verstoß gegen das Vier–Augen–Prinzip bedeutete. Er wies diesbezüglich auch auf die klare Vorschrift des VCGK hin, die sinngemäß auch für die Gemeindeinformatik Anwendung finden sollte.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass der Geschäftsführer B der Buchhalterin den TAN–Generator zur Erstellung der Codes für elektronische Überweisungen überantwortet hatte, obwohl nur er selbst über die Zeichnungsberechtigung für das Bankkonto verfügte. Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die Verbuchung von Geschäftsfällen und die Zahlung bei einer Person lagen. Damit waren sowohl das Vier–Augen–Prinzip als auch das Prinzip der Funktionstrennung verletzt.

- 17.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik sei im Mai 2019 die Einzelzeichnungsberechtigung auf eine kollektive Zeichnungsberechtigung umgestellt worden, um dem Vier–Augen–Prinzip zu entsprechen. Um eine Trennung zwischen Verbuchung und Zahlung zu erreichen, verfüge die neue Buchhalterin über keine Zeichnungsberechtigung.

¹⁸ Der Beiratsvorsitzende zeichnete nur kurzfristig im Jahr 2019 nach Auftreten der Malversationen und der Beurlaubung des Geschäftsführers B.

Funktionstrennung und minimale Rechte

- 18.1 Nach dem IKS–Papier 1 waren Funktionstrennungen und Stellvertreterregelungen teilweise in den Fachbereichen, nicht jedoch im Bereich Administration, Rechnungswesen und Personalwesen eingerichtet. Die ehemalige Buchhalterin war seit 1. Oktober 1984 bei der Gemeindeinformatik beschäftigt und in Personalunion für die Administration, das Sekretariat, die Personalverrechnung, Fakturierung, Buchhaltung und Zahlung zuständig.

Sie konnte Überweisungen vom Geschäftskonto durchführen, weil sie den dazu erforderlichen TAN–Generator verwaltete. Weiters konnte sie als Alleinverantwortliche selbstständig Datensicherungen der Buchhaltung erstellen und Rücksicherungen vornehmen, wodurch sie die Buchhaltungsdaten manipulieren konnte.

- 18.2 Der RH kritisierte, dass eine Mitarbeiterin in Personalunion für die Bereiche Administration, Sekretariat, Personalverrechnung, Fakturierung, Buchhaltung und Zahlung zuständig war. Damit war das IKS–Prinzip der Funktionstrennung in zentralen Geschäftsbereichen nicht erfüllt, was schließlich die Malversationen ermöglichte.

Dem Prinzip der minimalen Rechte widersprach, dass die ehemalige Buchhalterin selbstständig Datensicherungen und Rücksicherungen durchführen konnte.

- 18.3 Wie die Gemeindeinformatik in ihrer Stellungnahme ausführte, habe sie mittlerweile die Bereiche Administration/Sekretariat, Personalverrechnung, Fakturierung/Buchhaltung und Zahlung auf verschiedene Personen aufgeteilt bzw. an externe Dienstleister ausgelagert. Weiters sei selbstständiges Rücksichern durch die Buchhalterin nicht mehr möglich.

Kontrollautomatik

- 19.1 (1) Bei den bis 31. Dezember 2018 eingesetzten Softwareprodukten für Buchhaltung, Fakturierung, Überweisungen und Controlling der Gemeindeinformatik handelte es sich um getrennte Systeme, die eine händische Übernahme von Daten erforderten. Mangels einer integrierten betriebswirtschaftlichen Software gab es auch keine automatisierten Buchungen und Kontrollautomatismen. Darüber hinaus erlaubte das Finanzbuchhaltungsprogramm sogenannte „Stapelbuchungen“. Im Gegensatz zu üblichen Buchungen, die mit dem Schließen der Buchungsmaske unveränderlich verbucht sind, erlaubten Stapelbuchungen ein Unterbrechen der Arbeiten und auch zwischenzeitiges Ausdrucken, ohne dass eine tatsächliche Buchung erfolgt war. Stapelbuchungen konnten nachträglich auch ohne Stornobuchung wieder gelöscht werden und waren in den Buchungsjournalen bzw. auf den Konten nicht mehr sichtbar.

(2) Getrennte Softwareprodukte und ein fehlender Kontrollautomatismus ermöglichen es der ehemaligen Mitarbeiterin, strafbare Handlungen in erheblichem Umfang zu setzen:

- Sie tätigte Kundenverrechnungen doppelt mit unterschiedlichen Beträgen. In einem ersten Rechnungslauf verschickte sie Ausgangsrechnungen mit den vereinbarten Beträgen an die Gemeinden, die diese in weiterer Folge bezahlten. Allerdings buchte sie einen zweiten Rechnungslauf mit niedrigeren Beträgen in die Buchhaltung ein. Die Differenz übertrug sie auf ihr Privatkonto.
- Sie verfälschte die Buchhaltung, indem sie vor allem zum Jahresende eingelangte Zahlungen von Gemeinden nicht einbuchte, wodurch die Forderungen als offen in der Buchhaltung stehen blieben. Gleichzeitig buchte sie Zahlungen an Kreditoren, die zum betreffenden Zeitpunkt tatsächlich nicht geleistet waren. Im Folgejahr nahm sie zu diesen Vorgängen Gegenbuchungen vor. Die durch die Eigenüberweisungen verringerten Bankguthaben konnte sie durch den Ausweis von zu hohen Kundenforderungen und zu niedrigen Lieferantenverbindlichkeiten in der Bilanz buchhalterisch erklären.
- Unterjährige Differenzen verschleierte sie auch mittels temporärer Stapelbuchungen, die sie erstellte und später wieder löschte; diese Vorgänge waren im Buchungssystem nicht ersichtlich.
- Im Jahr 2018 hob sie um 1 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner überhöhte und vom Geschäftsführer nicht autorisierte Mitgliedsbeiträge von den Gemeinden ein (4,11 EUR anstatt 3,11 EUR). Im Rechnungswesen verbuchte sie die geringeren Erlöse als Umsatz und behob die Differenz von 0,42 Mio. EUR über das Jahr hinweg vom Geschäftskonto.

Auf diese Art und Weise konnte die ehemalige Mitarbeiterin das Zahlenwerk der Buchhaltung manipulieren und dennoch ein vermeintlich schlüssiges Rechnungswesen generieren.

19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Gemeindeinformatik bis Ende 2018 über autarke Softwaresysteme verfügte, die keine systemübergreifenden und automatisierten Kontrollschritte enthielten. Zudem ließ das damalige Buchungssystem risikobehaftete Stapelbuchungen zu. Die verwendeten IT-Systeme konnten die Einhaltung des IKS-Prinzips der Kontrollautomatik nicht gewährleisten.

20.1 (1) Das IKS-Papier 1 sah bei den Prozessen verschiedene Kontrollschritte, vorrangig durch den Geschäftsführer B, vor. Beispielsweise waren beim Prozess „Buchungen“ stichprobenweise Kontrollen der Buchhaltungsdaten vorzunehmen, beim Prozess „Fakturierung“ war eine gelegentliche Prüfung vor dem Versand der Rechnung durchzuführen. Bei weiteren Prozessen – insbesondere bei „Zahlungen“ – sah das Dokument eine lückenlose Kontrolle durch die Geschäftsführung vor.

Nach der Prozessbeschreibung war die Buchhaltung für Ausfertigung, Versand und Verbuchung der Ausgangsrechnungen zuständig.

Aufgrund der getrennten IT-Systeme konnte die ehemalige Mitarbeiterin niedrigere Umsätze verbuchen, als die Ausgangsrechnungen vorsahen und die Kunden bezahlt hatten. Sie erstellte auf Anweisung des Geschäftsführers B oder der Bereichsleiter die Fakturen. Eine Prüfung vor Rechnungsversand durch die Anweisenden war nur gelegentlich vorzunehmen.

Der Prozess „Zahlungen“ sah vor, dass die Buchhaltung für die zu tätigen Zahlungen eine Auftragsliste in der Telebanking-Software zu erstellen hatte. Anschließend hatte der Geschäftsführer die Zahlungsempfänger samt Empfängerkonten und die zu bezahlenden Beträge auf den Auftragslisten mit den Originalbelegen zu kontrollieren. Nach Kontrolle und Freigabe hatte die Buchhaltung die Zahlungen mittels TAN-Codes in der Telebanking-Software durchzuführen.

(2) Der RH überprüfte die Zahlungsaufträge für das Bankkonto der Gemeindeinformatik in den Jahren 2016 bis 2018 anhand der in den Bankordnern abgelegten Kontoauszüge und verglich sie mit den vorhandenen Auftragslisten des Telebanking-Systems. Dabei zeigte sich, dass bei 47 % der Überweisungen vom Geschäftsführer B abgezeichnete Auftragslisten vorlagen, bei 26 % der Zahlungsvorgänge keine unterfertigten Auftragslisten vorhanden waren und bei 27 % der Überweisungen keine Auftragslisten in den Bankordnern abgelegt waren:

Tabelle 1: Zahlungsvorgänge

	Auftragsliste		
	unterfertigt	nicht unterfertigt	Überweisung ohne Auftragsliste
Jahr	Anzahl		
2016	67	27	29
2017	70	42	39
2018	62	39	47
Summe	199	108	115
	in %		
Anteil an Gesamtanzahl	47	26	27

Quelle: Bankordner Gemeindeinformatik; Auswertung: RH

Der Wert der Überweisungen ohne Auftragsliste entsprach im Wesentlichen den jährlichen Eigenüberweisungen der ehemaligen Mitarbeiterin. Auffallend war, dass diese Überweisungen jeweils ganzzahlig waren und in der Regel aus zwei oder drei Einzelüberweisungen bestanden.

(3) Der RH stellte bei Durchsicht der Bankordner weiters fest, dass die Gemeindeinformatik mehrmals Doppelüberweisungen tätigte und dass Lieferantenrechnungen oftmals erst nach mehrmaliger Mahnung bezahlt wurden. Bei Rückfragen durch Lieferanten war die ehemalige Mitarbeiterin in ihrer Funktion als Sekretärin auch die erste Ansprechperson und konnte getätigte Malversationen verschleiern.

- 20.2 Der RH kritisierte, dass über 50 % der Banküberweisungen nicht durch den Geschäftsführer B freigegeben wurden. Weiters kritisierte er, dass der Geschäftsführer B trotz fehlender systemintegrierter Kontrollautomatik die im IKS–Papier 1 vorgesehenen lückenlosen Kontrollen der Zahlungsvorgänge nicht durchführte. Die IKS–Prinzipien der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie das Vier–Augen–Prinzip waren somit nicht erfüllt.

Internes Controlling

- 21.1 Gemäß dem IKS–Papier 1 „dient das interne Controlling dem laufenden Soll–Ist–Vergleich und der Analyse wichtiger Finanzdaten, wie bspw. der Liquidität, und ist für die Steuerung und Überwachung der Gesellschaft von größter Wichtigkeit“.

Der Geschäftsführer B führte im Jahr 2012 einen monatlichen Soll–Ist–Vergleich der Erfolgsrechnung sowie eine Kapitalflussrechnung ein. Die Buchhaltung erstellte die Berichte und übertrug dafür manuell die Buchhaltungswerte in Tabellenkalkulations–Formblätter für das Controlling. Diese Vorgangsweise war an sich schon irrtumsanfällig. Zusätzlich beruhten die zugrunde liegenden Daten auf einer ordnungswidrigen Buchführung. In der Hauptverhandlung sagte die ehemalige Mitarbeiterin diesbezüglich aus: „Wir hatten ein Controlling, doch stellte dieses nichts fest. Ich legte dem Controlling fingierte Buchungen vor. Dann druckte ich das Reporting aus. Nach der Kontrolle löschte ich diese Buchungen dann wieder.“ Siehe dazu auch TZ 19.

Die ehemalige Mitarbeiterin eignete sich in den Jahren 1999 bis 2018 durchschnittlich 9 % der Umsatzerlöse an. Der Geschäftsführer ging bis Ende 2018 aber von vollständig und korrekt erstellten Berichten aus. Er führte allerdings auch keine vertiefte Plausibilisierung der ihm vorgelegten Controllingdaten durch.

- 21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die monatlichen Controllinginformationen, die der Geschäftsführer B bis Ende 2018 erhielt, die tatsächliche Situation der Gesellschaft unzutreffend wiedergaben, weil sie auf Basis fehlerhafter Daten erstellt wurden. Diese weitreichende Einflussnahme auf die Controllingdaten – noch dazu über einen langen Zeitraum – war möglich, weil bei wesentlichen Geschäftsprozessen kein IKS eingerichtet war (siehe TZ 15 ff.).

Der RH merkte kritisch an, dass der Geschäftsführer B keine vertiefte Plausibilisierung der Controllingdaten durchführte; auch fiel ihm bei Erstellung der Jahresabschlüsse nicht auf, dass Umsätze von durchschnittlich 9 % jährlich, die in der Erfolgsrechnung nicht verbucht waren, fehlten.

Neuausrichtung des Internen Kontrollsystems im Jahr 2019

Finanzmanagementsystem

22.1 (1) Die Gemeindeinformatik führte eine integrierte Finanzmanagementsoftware, die mehrere Anwendungsmodule (bspw. Finanzbuchhaltung, Kundenbuchhaltung, Kostenrechnung) enthielt, bei den Vorarlberger Gemeinden bereits seit 2013 schrittweise ein. Laut dem Produktverantwortlichen bei der Gemeindeinformatik setzten Gemeinden diese Software ab 2016 auch für ihre Beteiligungen an Kapitalgesellschaften ein. Demgegenüber vertrat der Geschäftsführer B dem RH gegenüber die Ansicht, dass das System zu diesem Zeitpunkt noch nicht hinreichend ausgereift gewesen sei.

(2) Die Gemeindeinformatik verwendete diese Finanzmanagementsoftware seit Beginn des Geschäftsjahres 2019. Die implementierten Module waren in einer Anwendung integriert, der Datenaustausch – bspw. der Kundenbuchhaltung – in die Finanzbuchhaltung erfolgte systemintern und war laut der Systembeschreibung nicht manipulierbar. Zur Realisierung eines elektronischen Workflows verfügte das System über eine Schnittstelle zum Vorarlberger Dokumentenmanagementsystem V-DOK.

(3) Der Prozess „Rechnungseingang, –kontrolle und –freigabe“ sah eine laufende Erfassung und Kontierung der Eingangsrechnungen sowie die formelle und rechnerische Prüfung durch die Buchhaltung vor. Vor der Verbuchung erfolgte im Wege eines Workflows die sachliche Rechnungsprüfung durch die zuständige Bereichsleitung oder den Besteller und schließlich die Freigabe durch die Geschäftsführung. Im System waren sämtliche Voranschlagswerte eingepflegt und als Referenzwerte sichtbar. Der Ablauf war nachvollziehbar, auf die Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung und des Vier-Augen-Prinzips wurde geachtet.

Für zu verrechnende Leistungen stellten die Bereichsleitungen bzw. die Geschäftsführung der Buchhaltung im Modul Fakturierung die Vorschreiblisten meist über Importdateien¹⁹ zur Verfügung, wodurch in diesem Bereich eine automatische Datenübernahme gewährleistet war. Nur in wenigen Ausnahmefällen mussten die

¹⁹ Excel- oder XML-Files mit allen für die Verrechnung notwendigen Informationen; dadurch erfolgte auch eine Automatisierung der bspw. jeweils 96 Rechnungen über die Mitgliedsbeiträge.

Daten von der Buchhaltung manuell erfasst werden. In weiterer Folge waren zur Erstellung der Ausgangsrechnungen verpflichtend mehrere Schritte²⁰ durchzuführen.

Schließlich waren bei der Erstellung der Ausgangsrechnungen mehrere Kontrollen vorgesehen. Von der Bereichsleitung waren sowohl die Summe der Vorschreibliste als auch einzelne Rechnungen zu prüfen, vor dem Versand waren die Rechnungen auch durch die Geschäftsführung zu überprüfen; damit sollte das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet werden.

(4) Im Finanzmanagementsystem war die Aufgabe der Datensicherung dem Administrator vorbehalten und damit vom Buchungsprozess entkoppelt. Damit wurde in diesem Bereich den Prinzipien der minimalen Rechte und der Funktionstrennung entsprochen.

(5) Die Personalverrechnung erfolgte seit Anfang 2019 extern durch eine Steuerberatungskanzlei. Die entsprechenden Grundlagen stellte die Gemeindeinformatik bis zum 20. jeden Monats über eine Austauschplattform zur Verfügung. Die fertigen monatlichen Abrechnungen samt Beilagen und Datenträgern erhielt die Geschäftsführung zur Kontrolle. Die Datenträger enthielten Informationen zur Verbuchung der Monatsabrechnung sowie zur Zahlung der Gehälter, Steuern und Abgaben. Dadurch wurden in diesem Prozess das Prinzip der Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip beachtet.

(6) Das im System vorgesehene Berichtswesen „Budgetüberwachung“ erlaubte monatliche Soll-Ist-Vergleiche auf Einzelkontoebene für das interne Controlling.

22.2 Der RH hob hervor, dass die Gemeindeinformatik – mit der Einführung einer integrierten Finanzmanagementsoftware im eigenen Bereich – eine Vorreiterrolle einnehmen hätte können. Bei einer früheren Implementierung in die eigenen Geschäftsprozesse hätten durch integrierte Kontrollautomatismen die Vermögensnachteile für die Gemeindeinformatik und indirekt für die Gemeinden verringert werden können.

Der RH stellte fest, dass die Gemeindeinformatik durch die Implementierung des neuen Finanzmanagementsystems Anfang 2019 Missbrauchsmöglichkeiten deutlich minimieren konnte. Diese Systemeinführung bedeutete eine wesentliche Verbesserung des IKS, weil damit neben der Kontrollautomatik auch den Prinzipien der Transparenz, der Nachvollziehbarkeit und dem Vier-Augen-Prinzip entsprochen wurde. Der elektronische Workflow über das Vorarlberger Dokumentenmanagementsystem V-DOK bildete die Vorgänge nachvollziehbar ab.

²⁰ Obligatorische Schritte: Vorschreibung (= Rechnungslauf), Zahlschein erstellen (= Erstellen des Rechnungsformulars), Druck der Rechnung bzw. elektronisches Zustellen per „Dualer Zustellung“, Verbuchen des Rechnungslaufs; andernfalls konnten keine Rechnungen abgeschlossen und verbucht werden.

Schriftliche Festlegung

- 23.1 Im Sommer 2019 erarbeitete der Prokurist der Gemeindeinformatik, aufbauend auf dem IKS–Papier 1 des Geschäftsführers B, verschiedene Verfahrensanweisungen²¹ in Zusammenarbeit mit den Geschäftsführern des Gemeindeverbands. Am 22. Juli 2019 wurde die Verfahrensanweisung „Internes Kontrollsystem“ (in der Folge: **IKS–Papier 2**) freigegeben, die sich an den Prinzipien eines Kontrollsystems²² orientierte und mit dem IKS–Papier 1 idente Prozessbeschreibungen²³ vorsah. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeinformatik erhielten Kenntnis von den Verfahrensanweisungen durch Veröffentlichung im internen Dokumentenmanagementsystem. Die Gemeindeinformatik beabsichtigte, die Verfahrensanweisungen weiterzuentwickeln und mit den anderen Organisationen des Gemeindehausprojekts abzustimmen. Das IKS–Papier 2 wies inhaltliche Mängel sowie teilweise Doppelgleisigkeiten mit der Verfahrensanweisung „Zielbild“ (bspw. Darstellung des Unternehmenszwecks und der Unternehmensorgane) auf.
- 23.2 Der RH stellte fest, dass der Prokurist der Gemeindeinformatik mehrere Verfahrensanweisungen erarbeitete bzw. weiterentwickelte. Der RH vermisste allerdings im IKS–Papier 2
- eine Risikoanalyse als Basis für die Erstellung des IKS (siehe auch **TZ 16**),
 - Rollenbeschreibungen und Vertretungsbefugnisse in den Beschreibungen der Geschäftsprozesse,
 - Beschreibungen der Geschäftsprozesse „Projektcontrolling“ und „Budgetierung“,
 - im Prozess „Beschaffung“ eine Definition der Zuständigkeiten für die Durchführung und Freigabe (Rollenbeschreibung) sowie der Wertgrenzen und der Anzahl der benötigten Angebote,
 - im Prozess „Buchhaltung“ eine Festlegung der Termine und Rollen für Routineabläufe (bspw. Kontrolle der offenen Posten, Liquiditätskontrolle, Umsatzsteuervoranmeldung) sowie
 - Vorgaben für systematische und regelmäßige Überprüfungen des IKS.

Der RH empfahl daher der Gemeindeinformatik,

- eine Risikoanalyse als Basis für die Erstellung eines IKS durchzuführen und
- die fehlenden Teile des IKS, wie bspw. teilweise fehlende Rollen– und Prozessbeschreibungen, im IKS–Papier 2 zu ergänzen.

²¹ VA–001 Verhaltenskodex, VA–002 Internes Kontrollsystem, VA–003 Arbeitszeitregelungen, VA–004 Zielbild, VA–005 Dokumentenmanagement, VA–006 IT–Benutzerrichtlinie

²² Transparenz und Nachvollziehbarkeit, Vier–Augen–Prinzip, Funktionstrennung, Mindestinformation, Minimale Rechte, Rollierender Prozess und Kosten–Nutzen–Abwägung

²³ Beschaffung und Einkauf, Dienstreisen und Weiterbildungen, Rechnungseingang, –kontrolle und –freigabe, Spesen und Auslagen, Gehaltsabrechnung, Zahlungen, Buchungen, Fakturierung, Anfragen von Debitoren und Kreditoren, Internes Controlling, Finanzen sowie Prognoserechnung

- 23.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik müsse ein überarbeitetes IKS–Papier für das gesamte Vorarlberger Gemeindehaus gelten, deshalb werde im Zuge der Neustrukturierung die Überarbeitung evaluiert.

Risikomanagement

- 24.1 Das Risikomanagement stellt die Grundvoraussetzung für die Implementierung und Umsetzung eines IKS dar. Das IKS–Papier 2 basierte nicht auf einer vorangegangenen Risikoanalyse.

Die Gemeindeinformatik verwies diesbezüglich auf eine geplante Einführung einer Softwarelösung für das Risikomanagement. Die Anschaffung wollte die Gemeindeinformatik im Hinblick auf das Gemeindehausprojekt mit den anderen beiden Institutionen noch abstimmen.

- 24.2 Der RH kritisierte, dass die Gemeindeinformatik auch vor der Erstellung des IKS–Papiers 2 keine Risikoanalyse durchführte, weshalb eine Grundvoraussetzung für ein wirksames IKS fehlte. Grundsätzlich erachtete er aber das Management der Risiken anhand einer spezifischen Softwarelösung auch im Hinblick auf das Gemeindehausprojekt als zweckmäßig. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die Anschaffung einer Risikomanagementsoftware eine vorangehende Risikoanalyse nicht ersetzen konnte.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, im Unternehmen eine umfassende Risikoanalyse je Organisationseinheit und Geschäftsprozess durchzuführen, die Risiken im Rahmen einer Risikomatrix zu bewerten und darauf aufbauend das bestehende IKS laufend zu aktualisieren.

- 24.3 Die Gemeindeinformatik teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Durchführung einer Risikoanalyse und die Anschaffung einer Risikomanagementsoftware im Kontext des Gemeindehausprojekts evaluiert würden.

Bank–Zeichnungsberechtigung

- 25.1 Im Jahr 2019 änderte die Gemeindeinformatik das Geschäftskonto auf kollektive Zeichnungsberechtigung. Zeichnungsberechtigt waren der Prokurist, ein Bereichsleiter, der im September zum interimistischen Geschäftsführer C bestellt wurde, und der Beiratsvorsitzende. Nach dem Ausscheiden des Prokuristen Ende September erhielt ein weiterer Bereichsleiter die Zeichnungsberechtigung, damit zwei Bedienstete des Unternehmens gemeinsam über das Konto verfügen konnten.

Die Zeichnungsberechtigten gaben die Zahlungsanweisungen unabhängig voneinander direkt im Telebanking–System mit zuvor auf das Smartphone erhaltenen TAN–Codes frei.

- 25.2 Der RH hielt fest, dass die Gemeindeinformatik im Jahr 2019 das Vier–Augen–Prinzip für die Verfügung über das Bankkonto realisierte.

Wirtschaftliche Lage der Gesellschaft

Überblick

- 26.1 (1) Die Gemeindeinformatik ist nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Der Zweck der Gesellschaft ist ein gemeinnütziger; der Gegenstand des Unternehmens dient laut Gesellschaftsvertrag unmittelbar der Kostenersparnis der Gemeindeverwaltungen. Die Leistungen der Gesellschaft waren ausschließlich für die Gesellschafter – die Vorarlberger Gemeinden – zu erbringen. Als Dienstleistungsunternehmen unterstützte sie die Vorarlberger Gemeinden bei Organisationsfragen, insbesondere bei solchen mit IT–Bezug; sie erarbeitete einheitliche, kommunale IT–Lösungen und stellte sie den Gemeinden zur Verfügung.

Die Gemeindeinformatik finanzierte Leistungen, die sie für alle Gemeinden erbrachte, über Mitgliedsbeiträge der Gemeinden. Diese Beiträge stellten mit einem Anteil von 63 % an den Umsatzerlösen in den Jahren 2014 bis 2017 die größte Ertragsposition dar und umfassten insbesondere folgende Leistungen:

- die Umsetzung von den Gemeinden gesetzlich übertragenen Aufgaben im Bereich der zentralen Register²⁴,
- gemeindeübergreifende Organisationsarbeiten in Zusammenarbeit mit dem Vorarlberger Gemeindeverband sowie
- IT–Anwendungen, wie das Finanzmanagementsystem, das Personalverrechnungssystem oder das Vorarlberger Dokumentenmanagementsystem V–DOK.

Leistungen und IT–Produkte, die nicht alle Gemeinden verwendeten, verrechnete die Gemeindeinformatik gesondert. Dies waren optionale IT–Anwendungen (bspw. Wirtschaftshoflösung, Amtssignatur oder Archivsystem), Schulungen, Lizenzgebühren und Wartungsentgelte.

Darüber hinaus erhielt die Gemeindeinformatik vom Land Vorarlberg Subventionen zur Finanzierung von Kernprodukten.²⁵ Eine Fremdfinanzierung war aufgrund der gewährten Landessubventionen und der Einnahmen aus den Dienstleistungs– bzw. Produktverrechnungen im überprüften Zeitraum nicht notwendig.

²⁴ bspw. Zentrales Personenstandsregister (ZPR), Zentrales Staatsbürgerschaftsregister (ZSR), Zentrales Melderegister (ZMR)

²⁵ 50 % für das Finanzmanagementsystem und das Personalverrechnungssystem; 66 % (Pilotphase) bzw. 33 % (Rollout) für das Vorarlberger Dokumentenmanagementsystem V–DOK; 33 % für den Aufbau zentraler Infrastruktur; 20 % bis 60 % für gemeindeübergreifende Organisationsarbeiten

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie des Eigenkapitals der Gemeindeinformatik in den Jahren 2014 bis 2018:

Tabelle 2: Wirtschaftliche Lage

Geschäftsjahr	2014	2015	2016	2017	2018
	in 1.000 EUR				
Erträge	2.217	2.150	2.542	2.400	4.575
<i>davon Mitgliedsbeiträge</i>	<i>1.425</i>	<i>1.383</i>	<i>1.278</i>	<i>1.381</i>	<i>1.720</i>
Aufwendungen	2.216	2.063	2.541	2.411	5.929
<i>davon Materialaufwand</i>	<i>443</i>	<i>314</i>	<i>664</i>	<i>376</i>	<i>15</i>
<i>davon Personalaufwand</i>	<i>1.253</i>	<i>1.157</i>	<i>1.059</i>	<i>1.252</i>	<i>1.307</i>
<i>davon sonstiger betrieblicher Aufwand</i>	<i>380</i>	<i>469</i>	<i>695</i>	<i>640</i>	<i>4.467</i>
Ergebnis vor Steuern¹	1	87	1	-12	-1.354
Bilanzgewinn bzw. –verlust	-36	50	50	37	-1.318
Eigenkapital	37	122	122	109	-1.245

Rundungsdifferenzen möglich

¹ bis 2016: Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit

Quelle: Gemeindeinformatik

Im Gegensatz zu den konstanten Werten in den Jahren 2014 und 2015 verzeichnete die Gemeindeinformatik im Jahr 2016 höhere Erlöse und Aufwendungen. Dies stand insbesondere im Zusammenhang mit den drei Wahlgängen zur Bundespräsidentenwahl²⁶ im Jahr 2016. Der Personalaufwand blieb aufgrund von vier Abgängen im ersten Quartal, von denen die Gemeindeinformatik unterjährig zwei Stellen nachbesetzen konnte, unter dem Vorjahreswert.

Eine geringere Anzahl an Wahlen im Jahr 2017 führte auch zu niedrigeren Umsätzen und Materialaufwendungen. Durch höhere Mitgliedsbeiträge und Subventionen des Landes konnten die Umsatzaufälle gegenüber 2016 weitestgehend ausgeglichen werden.

(2) Im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Malversationen wurde das Jahr 2018 gänzlich neu aufgebucht. Den Jahresabschluss 2018 prüfte ein neuer Wirtschaftsprüfer bis Oktober 2019. Dadurch ergaben sich umfangreiche Auswirkungen auf das Jahresergebnis 2018. Diese betrafen im Wesentlichen notwendige Korrekturen bei den Forderungen und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, die Dotierungen von Rückstellungen für Rechts- und Beratungskosten bzw. Vorsorgen für noch erwartete Aufwendungen (bspw. Nachverrechnung der Umsatzsteuer).

²⁶ Bundespräsidentenwahl 2016: erster Wahlgang am 24. April 2016; zweiter Wahlgang (Stichwahl) am 22. Mai 2016; Wiederholung der Stichwahl nach Verfassungsgerichtshof-Erkenntnis am 4. Dezember 2016. Der Gemeindeinformatik entstanden darüber hinaus Kosten für Wahlservice-Leistungen für die zunächst mit 2. Oktober 2016 festgelegte Wahlwiederholung, sie verrechnete diese im Oktober 2016 den Gemeinden. Insgesamt erlöste sie 2016 aus dem Wahlservice rd. 455.000 EUR.

Die Umsatzerlöse 2018 erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2017 um 1,76 Mio. EUR, dies insbesondere aufgrund der nachgebuchten Umsätze der Jahre 1999 bis 2017 und aufgrund der im Jahr 2018 von der ehemaligen Mitarbeiterin höher in Rechnung gestellten Mitgliedsbeiträge (siehe TZ 19).

Aufgrund des negativen Eigenkapitals im Jahr 2018 war die Gemeindeinformatik nicht in der Lage, die zu hoch verrechneten Mitgliedsbeiträge an die Eigentümer zurückzuzahlen.

Zudem waren im Jahr 2018 3,11 Mio. EUR als Forderung an die ehemalige Mitarbeiterin und 0,27 Mio. EUR als Vorsorge für Aufwendungen des Jahres 2019 in Zusammenhang mit der Schadensaufarbeitung eingebucht. Der neu bestellte Wirtschaftsprüfer reihte im Jahresabschluss 2018 Aufwendungen, die bis dahin unter Materialaufwand verbucht waren, im Ausmaß von 0,28 Mio. EUR den sonstigen betrieblichen Aufwendungen zu.

Weiters enthielt die Bilanz 2018 Wertberichtigungen zu Forderungen gegenüber der ehemaligen Mitarbeiterin. Darüber hinaus verbuchte die Gemeindeinformatik 0,19 Mio. EUR an Umsatzsteuer für die innerhalb der Verjährungsfrist 2009 bis 2017 nicht verbuchten Umsätze als Verbindlichkeit, den Säumniszuschlag von 2 % für nicht zeitgerecht entrichtete Abgabebeträge gemäß Bundesabgabenordnung berücksichtigte sie jedoch nicht.

(3) Zur Abdeckung des per 31. Dezember 2018 mit 1,25 Mio. EUR negativen Eigenkapitals und zur Absicherung der Unternehmensfortführung gewährte das Land Vorarlberg der Gemeindeinformatik ein nachrangiges Darlehen im Ausmaß von bis zu 1,50 Mio. EUR aus Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln, welches von der Gemeindeinformatik jederzeit abrufbar war. Das Darlehen war dabei mit einer harten Patronatserklärung zum Stichtag 31. Dezember 2018 und einer Nachrangigkeitserklärung für die Folgejahre ausgestaltet, sodass eine insolvenzrechtliche Überschuldung der Gesellschaft zum 31. Dezember 2018 vermieden werden konnte.

- 26.2 Der RH wies darauf hin, dass die Aufarbeitung der Malversationen zu einem Bilanzverlust von 1,32 Mio. EUR und einem negativen Eigenkapital von 1,25 Mio. EUR geführt hatte, woraus sich eine Überschuldung der Gemeindeinformatik zum 31. Dezember 2018 ergab.

Der RH stellte auch fest, dass die Gemeindeinformatik zwar 0,19 Mio. EUR an nicht bezahlter Umsatzsteuer als Verbindlichkeit verbuchte, für den Säumniszuschlag von 2 % jedoch bilanziell nicht vorgesorgt hatte. Die Umsatzsteuer rührte aus den 2009 bis 2017 nicht verbuchten Umsätzen.

Der RH hielt fest, dass zur Beseitigung einer allenfalls bestehenden insolvenzrechtlichen Überschuldung und zur Aufrechterhaltung der Liquidität der Gemeindeinformatik ein nachrangiges Darlehen des Landes Vorarlberg erforderlich war. Aufgrund der Finanzierungsstruktur der Gemeindeinformatik ist davon auszugehen, dass die Rückzahlung dieses Darlehens in wirtschaftlicher Hinsicht von den Eigentümergemeinden zu tragen sein wird.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf das Erfordernis, sämtliche Regressmöglichkeiten – nach Maßgabe einer Risikoabwägung – auszuschöpfen (siehe TZ 9 ff.).

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik sicherzustellen, dass Zahlungseingänge aufgrund von Schadenswiedergutmachungen in wirtschaftlicher Hinsicht den Eigentümergemeinden zugute kommen.

- 26.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik gehe sie davon aus, dass für die Rückführung des Darlehens die Zahlungseingänge aus Schadenersatzansprüchen herangezogen werden können.

Mitgliedsbeiträge

- 27.1 (1) Die Gemeindeinformatik hob für Leistungen, die sie für alle Gemeinden erbrachte, Mitgliedsbeiträge ein. Die Erlöse daraus betragen – gemessen an den gesamten Umsatzerlösen – in den Jahren 2014 bis 2017 durchschnittlich 63 %:

Tabelle 3: Umsatzerlöse und Mitgliedsbeiträge

Geschäftsjahr	2014	2015	2016	2017	Summe
	in 1.000 EUR				
Umsatzerlöse	2.080	2.019	2.405	2.168	8.671
<i>davon Mitgliedsbeiträge</i>	<i>1.425</i>	<i>1.383</i>	<i>1.278</i>	<i>1.381</i>	5.467
	in %				
Anteil	69	69	53	64	63

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Jahresabschlüsse Gemeindeinformatik

(2) Die Generalversammlung beschloss jährlich auf Empfehlung des Beirats die Höhe des Mitgliedsbeitrags in Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner für das Folgejahr. Die Gemeindeinformatik rief die Mitgliedsbeiträge zumeist in vier Tranchen nach dem Liquiditätsbedarf ab, das heißt insgesamt nur in jener Höhe, die zur Finanzierung des Betriebs notwendig war.

Tabelle 4: Mitgliedsbeitrag je Gemeindeeinschreiberin bzw. -einschreiber

Geschäftsjahr	2014	2015	2016	2017	2018
	in EUR				
Beschluss Generalversammlung	4,05	4,11	4,11	4,11	4,11
verrechnet von Gemeindeinformatik	3,55	3,41	3,11	3,31	4,11
Differenz	-0,50	-0,70	-1,00	-0,80	0,00

Quelle: Gemeindeinformatik

Als Grundlage für die Berechnung der Beitragshöhe diente die veröffentlichte Einwohnerstatistik des Landes Vorarlberg. Die relevante Einwohnerzahl ermittelte die Gemeindeinformatik jeweils aus dem Durchschnittswert der vier Quartalswerte von Hauptwohnsitzen und weiteren Wohnsitzen je Gemeinde. Eine schriftliche Definition der Berechnungsmethode bzw. der Datengrundlage für die Mitgliedsbeiträge bei der Erstellung der Voranschläge und der Durchführung der Verrechnung existierte nicht.

In der Beiratssitzung Mitte 2012 entstand eine Diskussion über die Einwohnerbasis, ob hierfür nicht nur ausschließlich die Hauptwohnsitze berücksichtigt werden sollten. Die Mitglieder vereinbarten, diese Frage neuerlich bei der folgenden Beiratssitzung anhand einer Gemeindegeldliste mit separaten Summen an Haupt-, Neben- und Zweitwohnsitzen zu diskutieren. Dem Protokoll der nachfolgenden Beiratssitzung war allerdings keine weiterführende Diskussion zu diesem Thema zu entnehmen.

Der Geschäftsführer B gab bekannt, dass für die Berechnung immer der letztgültige Jahresdurchschnitt an Hauptwohnsitzen und weiteren Wohnsitzen zugrunde gelegt worden sei und diese Methodik bereits bei Beginn seiner Funktion gebräuchlich gewesen sei.

Tatsächlich verrechnete die Gemeindeinformatik die Mitgliedsbeiträge für das Jahr 2016 auf Basis der Einwohnerstatistik 2015 bzw. für das Jahr 2018 auf Basis der Einwohnerstatistik 2016 und somit uneinheitlich.

(3) Im überprüften Zeitraum hob die Gemeindeinformatik die Mitgliedsbeiträge jeweils nur bis zu jener Höhe ein, die zur Finanzierung des Betriebs notwendig war. Laut dem Geschäftsführer B war dies eine Vorgabe der Gesellschafter; entsprechende Unterlagen dazu konnten von der Gemeindeinformatik allerdings nicht übermittelt werden.

(4) Im Jahr 2018 verrechnete die ehemalige Mitarbeiterin eigenmächtig den von der Generalversammlung genehmigten Maximalbetrag von 4,11 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner anstatt der vom Geschäftsführer B vorgegebenen 3,11 EUR (siehe [TZ 19](#)).

- 27.2 Der RH kritisierte, dass für die Berechnung der Mitgliedsbeiträge die Berechnungsmethode und die Datengrundlage nicht festgelegt waren und zumindest unterschiedliche Bezugsjahre – das Vorjahr bzw. das vorvorherige Jahr – Anwendung fanden. Zudem war die Frage einer angemessenen Datengrundlage bereits im Jahr 2012 im Beirat diskutiert worden, eine geplante weitere Behandlung unterblieb jedoch.

Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit empfahl der RH der Gemeindeinformatik, einen Generalversammlungsbeschluss über die Berechnungsmethode der Mitgliedsbeiträge und die Datengrundlage für die Ermittlung der Einwohnerzahl herbeizuführen und diesen bei der Erstellung von Voranschlägen und der Durchführung der Verrechnung strikt einzuhalten.

Darüber hinaus hielt der RH fest, dass die Gemeindeinformatik im Zeitraum 2014 bis 2017 die von der Generalversammlung beschlossene Maximalhöhe der Mitgliedsbeiträge nie voll ausschöpfte und es nur im Jahr 2018 aufgrund der eigenmächtigen Vorgangsweise der ehemaligen Mitarbeiterin zur Verrechnung in voller Höhe kam.

- 27.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik würden alle im Gemeindehaus ansässigen Organisationen – Gemeindeverband, Umweltverband und Gemeindeinformatik – die Beiträge auf Basis von Einwohnerzahlen verrechnen. Die als Datengrundlage zukünftig zu verwendenden Einwohnerzahlen würden im Zuge des Gemeindehausprojekts vereinheitlicht und festgeschrieben; ein entsprechender Beschluss durch die Generalversammlung sei möglich.

Ausgewählte Kennzahlen

- 28.1 Der Geschäftsführer B zeigte in den jährlich erstellten Geschäftsberichten die Entwicklung der Erlöse und Aufwendungen im Vergleich zum Vorjahr und die Liquiditätssituation auf. Darüber hinaus erläuterte er im Beirat die Abweichungen zum Voranschlag.

Das Bankguthaben reduzierte sich sukzessive von 0,64 Mio. EUR (2014) auf 0,11 Mio. EUR (2017), obwohl die Geschäftsentwicklung der Gemeindefinanz grundsätzlich stetig verlief. Die folgende Tabelle stellt ausgewählte Kennzahlen bezüglich Forderungen und Verbindlichkeiten für die Jahre 2014 bis 2017 dar, anhand derer sich die Liquiditätsentwicklung zeigt:

Tabelle 5: Ausgewählte Kennzahlen

Geschäftsjahr	2013	2014	2015	2016	2017
	in 1.000 EUR				
Umsatzerlöse		2.080	2.019	2.405	2.168
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen exklusive Umsatzsteuer	286	256	411	445	637
Umschlagshäufigkeit der Forderungen ¹ (Faktor)		7,7	6,1	5,6	4,0
Materialaufwand		443	314	664	376
Verbindlichkeiten Lieferungen und Leistungen exklusive Umsatzsteuer	143	96	47	108	234
Umschlagshäufigkeit der Verbindlichkeiten ² (Faktor)		3,7	4,4	8,6	2,2

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Umschlagshäufigkeit der Forderungen = Umsatzerlöse / durchschnittlicher Forderungsbestand (= (Anfangsbestand + Endbestand)/2)

² Umschlagshäufigkeit der Verbindlichkeiten = Materialaufwand / durchschnittlicher Verbindlichkeitenbestand (= (Anfangsbestand + Endbestand)/2)

Quellen: Jahresabschlüsse Gemeindefinanz; Berechnung: RH

- 28.2 Der RH hielt fest, dass nicht nur Vorjahresvergleiche von Bilanzpositionen von Interesse sind, sondern auch deren Relation zu Bezugswerten (bspw. zu Umsatz oder Materialeinsatz) und deren Entwicklung im Zeitverlauf relevante Erkenntnisse für die Unternehmensführung bringen konnten. Nach seiner Ansicht hätte die Beobachtung ausgewählter Kennzahlen im Zeitraum 2014 bis 2017 in Verbindung mit dem Wissensstand des Geschäftsführers Anlass für vertiefende Kontrollen geben können, weil diese auf eine sich verschlechternde Zahlungsmoral sowohl der Gemeindefinanz als auch ihrer Kunden hingewiesen hätte. So etwa verringerte sich die Umschlagshäufigkeit der Forderungen zwischen 2014 und 2017 auf fast die Hälfte; die Umschlagshäufigkeit der Verbindlichkeiten stieg von 2014 bis 2016 auf mehr als das Doppelte an, wies im Jahr 2017 allerdings einen geringeren Wert als im Ausgangsjahr auf.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, im Berichtswesen Kennzahlenvergleiche und Analysen (u.a. Umschlagshäufigkeiten) über längere Zeiträume darzustellen, um auffällige Entwicklungen und etwaige Hinweise auf Unregelmäßigkeiten im Geschäftsverlauf frühzeitig erkennen zu können.

- 28.3 Die Gemeindeinformatik teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bereits im Jahresabschluss 2020 Kennzahlenvergleiche und Analysen über längere Zeiträume dargestellt und im zukünftigen Berichtswesen ebenfalls Berücksichtigung finden würden.

Voranschlag

- 29.1 (1) Bis zum Jahr 2014 erstellte die Geschäftsführung alleine den Voranschlag der Gemeindeinformatik. Seit 2015 waren dabei auch die Bereichsleiter eingebunden. In einem rollierenden Prozess veranschlagten diese die Aufwände und Erträge des künftigen Geschäftsjahres für ihre Bereiche in eigenen Budgettabellen und stimmten diese Entwürfe mit dem Geschäftsführer ab. Übergeordnete Budgetpositionen, wie bspw. Erträge aus Mitgliedsbeiträgen sowie den Personalaufwand, Abschreibungen oder sonstige betriebliche Aufwendungen, ermittelte und veranschlagte der Geschäftsführer in Zusammenarbeit mit der ehemaligen Buchhalterin. Schließlich übernahm der Geschäftsführer alle Teilbereichsbudgets und konsolidierte diese in der Datei „Budgetdetails“, die ein Arbeitspapier für die weitere Budgeterstellung zwecks Finalisierung des Voranschlags darstellte. Die Budgetwerte dieser – weniger detaillierten – Voranschläge, die der Beirat und die Generalversammlung diskutierten und beschlossen, stimmten im überprüften Zeitraum mit den umfangreicheren Aufstellungen der „Budgetdetails“ nicht überein.

Die Voranschläge enthielten ertragsseitig jeweils die von der Generalversammlung im Vorjahr beschlossenen Mitgliedsbeiträge in voller Höhe und wiesen jährlich hohe Gewinne aus, die dann tatsächlich nie eintrafen, wie nachfolgende Tabelle zeigt:

Tabelle 6: Ergebnisvergleich – Voranschlag / IST

Jahresverlust/–gewinn	2014	2015	2016	2017	2018
	in EUR				
Voranschlag	37.700	170.010	260.240	275.070	5.750
IST	-394	85.657	-166	-13.085	-1.354.394

Quelle: Gemeindeinformatik

(2) Gemäß dem Gesellschaftsvertrag oblag dem Beirat die Zustimmung zum erstellten Jahresvoranschlag samt den dazugehörigen Berichten. Diese erfolgte erst im Jänner des laufenden Geschäftsjahres. Der Beirat beschloss darüber hinaus jeweils in den April-Sitzungen eine Empfehlung an die Generalversammlung über die Höhe des Mitgliedsbeitrags in Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner für das Folgejahr.

Die Generalversammlung stimmte jeweils im Mai den Voranschlägen für das laufende Jahr zu und schloss sich den Empfehlungen über die Höhe des Mitgliedsbeitrags – und damit einer wesentlichen Grundlage für den Voranschlag des Folgejahres – an.

- 29.2 (1) Der Budgetierungsprozess und das Arbeitspapier „Budgetdetails“ waren nach Ansicht des RH für die Erstellung des Jahresvoranschlags der Gemeindeinformatik grundsätzlich zweckmäßig. Er stellte jedoch kritisch fest, dass der Geschäftsführer den Voranschlag in dem weniger detaillierten Voranschlagsformular finalisierte und daher für den RH ein eingehender Soll-Ist-Vergleich nicht möglich war. Nach Ansicht des RH begünstigte die fehlende Nachvollziehbarkeit auch die Manipulationen durch die ehemalige Buchhalterin.

Weiters kritisierte der RH, dass die Voranschläge aufgrund der Budgetierung der Mitgliedsbeiträge in voller Höhe jährlich Gewinne auswiesen, die den gemeinnützigen Zweck der Gemeindeinformatik nicht widerspiegeln und zwangsläufig zu Abweichungen führen mussten.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, die Mitgliedsbeiträge nicht in der maximal beschlossenen Höhe, sondern nur in Höhe der geplanten Aufwendungen für die zugrunde liegenden Leistungen zu budgetieren. Weiters empfahl er, die Budgetunterlagen so auszuarbeiten, dass ein Soll-Ist-Vergleich ohne Weiteres möglich ist.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die Beschlussfassung der Voranschläge jeweils im Jänner und damit erst innerhalb des Vollzugsjahrs erfolgte.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, die Beschlussfassung über den Voranschlag bereits vor Beginn des Vollzugsjahrs sicherzustellen.

- 29.3 Laut ihrer Stellungnahme habe die Gemeindeinformatik bereits das Budget für 2020 in der neuen Finanzsoftware erstellt, sodass ein Soll-Ist-Vergleich ohne Weiteres möglich sei. Auch werde die Gemeindeinformatik die Möglichkeit evaluieren, den Mitgliedsbeitrag zukünftig nur in jener Höhe festzusetzen, der für ein ausgeglichenes Budget notwendig ist.

Das Budget 2020 sei bereits vor Beginn des Vollzugsjahres, im November 2019, beschlossen worden; auch bei zukünftigen Budgets soll dies umgesetzt werden.

Kosten– und Leistungsrechnung

30.1 (1) Der Beirat beschloss schon im Oktober 1997 die Einführung einer Kosten– und Leistungsrechnung, die Gemeindeinformatik beauftragte daraufhin ein Consultingunternehmen mit der Umsetzung. Bis Ende 2018 war bei der Gemeindeinformatik jedoch keine Kostenrechnung eingerichtet. Seit 1. Jänner 2019 buchte die Gemeindeinformatik in ihrem neuen Buchhaltungssystem Informationen zu den verschiedenen Produkten (bspw. Finanzmanagementsystem, das Vorarlberger Dokumentenmanagementsystem V–DOK, Gästemeldewesen, Wirtschaftshof, Helpdesk, Programmlizenzen) auf unterschiedlichen Kostenstellen mit.

(2) Die Gemeindeinformatik verrechnete die Kosten für Einzelprodukte, die nicht über den Mitgliedsbeitrag abgedeckt waren, an die jeweiligen Gemeinden mit einem Aufschlag von bis zu 25 % weiter. Die Höhe des Aufschlags wurde auf Basis einer Abschätzung der von der Gemeindeinformatik erbrachten Eigenleistungen festgesetzt. Die Kosten für das Wahlservice im Jahr 2016 verrechnete die Gemeindeinformatik bspw. über vier Ausgangsrechnungen mit jeweils unterschiedlichen Aufschlägen von 3,3 % bis 4,6 % an die Gemeinden. Die Gemeindeinformatik verfügte über keine Kalkulationsgrundlagen für die Verrechnung ihrer Leistungen. Die Höhe der Aufschläge war für den RH daher nicht nachvollziehbar.

(3) Mit der Erfassung der Leistungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter begann die Gemeindeinformatik in den 1990er Jahren. Die Leistungserfassung diente zu Informationszwecken. Die Gemeindeinformatik führte keine Leistungsverrechnung auf Grundlage einer Kostenrechnung durch und verfügte auch nicht über die Stundensätze dafür.

30.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeinformatik – trotz eines im Jahr 1997 begonnenen Projekts – noch keine Kosten– und Leistungsrechnung eingeführt hatte. Er hielt aber fest, dass seit Beginn 2019 Produktinformationen über Kostenstellen mitgebucht wurden.

(2) Weiters kritisierte er, dass die Gemeindeinformatik über keine Kalkulationsgrundlagen für die Leistungsverrechnung an die Gemeinden verfügte. Die verwendeten Aufschläge für die Eigenleistungen ermittelte die Gemeindeinformatik auf Basis einer Schätzung, welche für den RH nicht nachvollziehbar war.

Der RH hob hervor, dass Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Kalkulationen im Hinblick auf eine angemessene Kostenwahrheit geboten gewesen wären, da die Leistungen für die Gemeinden im Rahmen von zwei Produktkategorien – mitgliedsbeitragsfinanziert bzw. einzelproduktfinanziert – erbracht wurden.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, eine – dem Leistungsumfang angemessene – Kosten– und Leistungsrechnung einzuführen, Kalkulationsgrundlagen für die Leistungsverrechnung an die Gemeinden auszuarbeiten und die Aufschläge zur Abdeckung der Eigenleistungen nachvollziehbar zu ermitteln.

- 30.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik sei im Zuge des Gemeindehausprojekts geplant, alle an die Gemeinden zu verrechnenden Leistungen und Produkte zu erheben und die Kalkulationen anzupassen. Zudem werde sie den Einsatz einer dem Leistungsumfang angemessenen Kosten– und Leistungsrechnung evaluieren.

Interne Revision

- 31.1 Weder bei der Gemeindeinformatik noch in den anderen Organisationen des Gemeindehauses war eine Interne Revision eingerichtet.

Der RH orientierte sich mangels landesrechtlicher Vorgaben bzw. Vorgaben im VCGK im Sinne einer Best Practice an den Bestimmungen des Bundes–Public Corporate Governance Kodex (**B–PCGK**).

Gemäß B–PCGK 2017 hatten Unternehmen mit mehr als 30 Bediensteten oder einem Jahresumsatz von mehr als 1 Mio. EUR interne Revisionsstellen einzurichten oder zu beauftragen. Diese sollten nach anerkannten Revisionsstandards innerbetriebliche Revisionen durchführen und über die erforderlichen Ressourcen verfügen.

- 31.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Gemeindeinformatik mit einem Umsatz von zuletzt über 2 Mio. EUR keine Interne Revision hatte.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, eine Interne Revision im Sinne des B–PCGK 2017 in der Gesellschaft einzurichten bzw. im Zuge der Neustrukturierung des Gemeindehausprojekts eine solche vorzusehen. Diese sollte auf Basis allgemein anerkannter Revisionsstandards nachgängige Kontrollen durchführen. Auf Grundlage einer Prüfungsstrategie wären jährliche Prüfungspläne zu erstellen, die den Umfang und die Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit festlegen.

- 31.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik werde im Zuge der Neustrukturierung des Gemeindehausprojekts für alle drei Organisationen ein „neues Controlling“ entwickelt.

- 31.4 Der RH stellte klar, dass seine Empfehlung auf die Tätigkeit einer Internen Revision gerichtet war und ein Controlling, wie in der Stellungnahme angeführt, nicht mit einer Internen Revision gleichzusetzen ist. Auch verwies der RH auf die von ihm aufgezeigte Möglichkeit, eine Interne Revision für alle vom Gemeindehausprojekt umfassten Organisationen einzurichten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Personalausstattung und Geschäftsführerbestellung

Personal

- 32.1 (1) Der Personalstand der Gemeindeinformatik erreichte im Jahr 2018 inklusive des Geschäftsführers 13,5 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**). Die Gemeindeinformatik beschäftigte zu 33 % Mitarbeiterinnen und zu 67 % Mitarbeiter.

Tabelle 7: Personalstand und Personalaufwand

Geschäftsjahr	2014	2015	2016	2017	2018	Anteil 2018	Veränderung 2014 bis 2018
	in Vollzeitäquivalenten					in %	
Personalstand							
Geschäftsführung	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	–	–
<i>davon männlich</i>	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	100,0	–
<i>davon im Gehaltsschema GBG 1988</i>	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	100,0	–
administratives Personal und Fachpersonal	12,0	12,0	11,5	11,7	12,5	–	4,2
<i>davon männlich</i>	8,0	8,0	7,3	7,7	8,0	64,0	–
<i>davon weiblich</i>	4,0	4,0	4,2	4,0	4,5	36,0	12,5
<i>davon im Gehaltsschema GBG 1988</i>	7,0	6,6	5,6	5,5	5,5	44,0	-21,4
<i>davon im Gehaltsschema GAG 2005</i>	5,0	5,4	5,9	6,2	7,0	56,0	40,0
Summe Personal	13,0	13,0	12,5	12,7	13,5	–	3,8
<i>davon männlich</i>	9,0	9,0	8,3	8,7	9,0	66,7	–
<i>davon weiblich</i>	4,0	4,0	4,2	4,0	4,5	33,3	12,5
<i>davon im Gehaltsschema GBG 1988</i>	8,0	7,6	6,6	6,5	6,5	48,0	-18,8
<i>davon im Gehaltsschema GAG 2005</i>	5,0	5,4	5,9	6,2	7,0	52,0	40,0

	2014	2015	2016	2017	2018	Summe 2014 bis 2018	Veränderung 2014 bis 2018
	in Mio. EUR						in %
Personalaufwand	1,3	1,2	1,1	1,3	1,3	6,2	0,0

Rundungsdifferenzen möglich

GBG 1988 = Gemeindebedienstetengesetz 1988

GAG 2005 = Gemeindeangestelltengesetz 2005

Quelle: Gemeindeinformatik

Der Dienstpostenplan der Gemeindeinformatik sah zwischen 2014 und 2018 jeweils maximal 14 VZÄ vor; im überprüften Zeitraum war dieser mit bis zu 13,5 VZÄ immer unterschritten. Obwohl sich der Personalstand von 2014 bis 2018 nur um 0,5 VZÄ erhöhte, unterlag er zum Teil großen Schwankungen. So verließen etwa im Jahr 2016 insgesamt vier von 14 Personen das Unternehmen; diese Stellen konnten erst im Laufe des Jahres 2018 wieder nachbesetzt werden. Der Geschäftsführer B wies in Sitzungen des Beirats und in den Geschäftsberichten wiederholt auf die knappen Personalressourcen und die damit einhergehenden Risiken hin. Die limitierten Ressourcen führten in vielen Bereichen zu Einzelzuständigkeiten ohne Stellvertreterregelungen (siehe auch [TZ 16](#)).

(2) Trotz der überschaubaren Gesamtzahl des Personals verfügte die Gemeindeinformatik über einen hohen Anteil an Führungskräften; das Organigramm der Gemeindeinformatik sah drei Bereiche mit nur jeweils einem, drei und fünf Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern neben den jeweiligen Bereichsleitern vor. Weiters waren zwei Stabsstellen eingerichtet; eine Mitarbeiterin war für Administration, Assistenz, Sekretariat und Buchhaltung (inklusive Lohnverrechnung), eine andere Mitarbeiterin für gemeindeübergreifende Organisationsarbeiten verantwortlich. Die Administration der Gemeindeinformatik war seit der Entlassung der verantwortlichen Mitarbeiterin nach Bekanntwerden des Schadensfalls nicht besetzt. Seit 1. Jänner 2019 nahm der interne Dienst des Gemeindeverbands das Rechnungswesen wahr. Die Personalverrechnung lagerte die Gemeindeinformatik mit 1. Jänner 2019 an eine externe Firma aus.

(3) Die Gemeindeinformatik sah zwar Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die jeweiligen Produkte vor; mit Ausnahme der Geschäftsführung lagen jedoch im überprüften Zeitraum keine Stellenbeschreibungen vor.²⁷ Bei vielen Produktverantwortungen gab es keine Stellvertreterregelungen. Für das Personalmanagement inklusive der Aufnahme und Beendigung der Anstellungsverhältnisse war die Geschäftsführung der Gemeindeinformatik verantwortlich.

32.2 Der RH hielt fest, dass die Gemeindeinformatik zwar Zuständigkeiten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festlegte, jedoch nicht durchgängig explizite Stellenbeschreibungen vorsah.

[Er empfahl der Gemeindeinformatik, durchgängig Stellenbeschreibungen mit eindeutig definierten Verantwortungs- und Aufgabengebieten vorzusehen.](#)

Der RH stellte fest, dass die Gemeindeinformatik trotz der geringen Mitarbeiterzahl einen hohen Anteil an Bereichsverantwortlichen hatte. Darüber hinaus kritisierte er, dass die Gemeindeinformatik hinsichtlich der Verantwortlichkeit für Produkte zahl-

²⁷ Im Jahr 2019 erstellte die Gemeindeinformatik erstmalig eine Stellenbeschreibung für eine neu zu besetzende Stelle im Bereich Digitalisierung.

reiche Einzelzuständigkeiten aufwies und nicht durchgängig über Stellvertreterregelungen verfügte.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, die Führungspositionen an eine angemessene Anzahl von geführten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu koppeln und Stellvertreterregelungen für die Produktverantwortlichen vorzusehen.

- 32.3 Die Gemeindeinformatik teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie demnächst mit der Erstellung von Stellenbeschreibungen mit eindeutig definierten Verantwortungs- und Aufgabengebieten für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beginnen werde. Ferner sei in der neuen, seit 1. Jänner 2020 gültigen Kreisorganisation des Gemeindehauses das Personal der Gemeindeinformatik den beiden Themenkreisen „IT-Infrastruktur“ und „IT-Lösungen“ zugeordnet. Mit Besetzung der Rolle des Themenkreisverantwortlichen „IT-Lösungen“ durch den interimistischen Geschäftsführer habe die Gemeindeinformatik die Anzahl der Führungskräfte von vier auf zwei reduziert.

Die früheren Stabsstellen seien anderen Bereichen zugeordnet worden, womit es keine Stabsstellen mehr gebe. Weiters habe die Gemeindeinformatik seit Oktober 2019 zusätzlich mehrere Stellvertreterregelungen definiert.

Geschäftsführung

- 33.1 (1) Die Bestellung bzw. Abberufung der Geschäftsführung der Gemeindeinformatik erforderte entsprechende Beschlüsse der Generalversammlung; der Beirat der Gemeindeinformatik zeichnete für die Erstellung und den Abschluss des Geschäftsführervertrags verantwortlich. Der Beirat beschloss am 2. November 2009, einen langjährigen Mitarbeiter der Gemeindeinformatik als zweiten Geschäftsführer (Geschäftsführer B) im Zuge einer außerordentlichen Generalversammlung mit Beginn des Jahres 2010 vorzuschlagen.²⁸ Da bereits im Dezember 2009 absehbar war, dass die Beschlussfassung nicht – wie geplant – im Februar 2010 erfolgen würde, vereinbarte der Vorsitzende des Beirats mit dem damaligen Alleingeschäftsführer A sowie dem designierten Geschäftsführer B im Dezember 2009, dass die Bestellung im Zuge der Generalversammlung im Juni 2010 erfolgen soll, das Geschäftsführergehalt aber bereits ab 1. Jänner 2010 ausbezahlt werde. Darüber hinaus genehmigte der Vorsitzende des Beirats bereits am 15. Jänner 2010 die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung.

(2) Am 28. Juni 2010 fasste die Generalversammlung den Beschluss, den vorgeschlagenen Mitarbeiter als Geschäftsführer B zu bestellen. Der Bestellung ging keine Ausschreibung voran. Der VCGK sieht vor, dass Ausschreibung und Bestellung eines Geschäftsführers

²⁸ Der zweite Geschäftsführer war bereits seit Oktober 1984 als Mitarbeiter bei der Gesellschaft beschäftigt.

eines Landesunternehmens nach den Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes zu erfolgen haben.

Der Vertrag des Geschäftsführers wurde für die Dauer von fünf Jahren geschlossen und begann am 1. Juli 2010 zu laufen. Das bestehende Dienstverhältnis wurde für die Dauer der Geschäftsführertätigkeit ruhend gestellt. Der Vorsitzende des Beirats und der Geschäftsführer B unterfertigten den Geschäftsführervertrag erst ein Jahr später im Juli 2011. Die doppelte Geschäftsführerschaft bestand bis zur Abberufung des Geschäftsführers A (aufgrund Pensionsantritts) mit 31. Juli 2012 und war somit in finanzieller Hinsicht (Anfall von zwei Geschäftsführerbezügen) für eine Übergabephase von insgesamt 2,5 Jahren eingerichtet gewesen. Im Anschluss nahm der verbliebene Geschäftsführer B seine Aufgaben alleine wahr.

(3) Die Inhalte des Geschäftsführervertrags entsprachen der Vertragsschablonenverordnung des Bundes. Beispielsweise regelte der Vertrag, dass der Geschäftsführer B bei Bedarf Mehrleistungen zu erbringen hatte. Für Leistungen, welche über die Normalarbeitszeit hinaus erbracht wurden, erhielt er gemäß Vertrag eine quantitative Überstundenpauschale in Höhe von 10 % sowie eine qualitative Mehrleistungsvergütung in Höhe von 4 % des Grundgehalts (Gehalt entsprechend der Einstufung a/2 zuzüglich Zulage gemäß § 128 Gemeindebedienstetengesetz 1988 (**GBD 1988**) in Höhe von 68 %). Über diese vertragliche Festlegung hinaus zahlte die Gemeindeinformatik dem Geschäftsführer B im Dezember 2013 rd. 15.000 EUR für geleistete Überstunden im Zeitraum Juli 2012 bis Dezember 2013 aus.

(4) Die Laufzeit des Vertrags des Geschäftsführers B endete nach fünf Jahren am 30. Juni 2015. Gemäß Geschäftsführervertrag hätte die Gesellschaft dem Geschäftsführer B spätestens sechs Monate vor Ablauf des Vertrags mitteilen müssen, ob und unter welchen Bedingungen eine Vertragsverlängerung möglich gewesen wäre. Es gab hierzu weder Diskussionen im Beirat noch in der Generalversammlung; die Generalversammlung fasste keinen Beschluss über eine neuerliche Bestellung. Eine schriftliche Verlängerung des mit 30. Juni 2015 befristeten Geschäftsführervertrags erfolgte nicht.

(5) Am 30. April 2019 vereinbarte die Gemeindeinformatik mit dem Geschäftsführer B die vorläufige Beurlaubung von seiner Geschäftsführungsfunktion, um nicht den Anschein der Befangenheit bei der Aufarbeitung des Schadensfalls zu erwecken. Zur Wahrung potenzieller Haftungsansprüche gegen den Geschäftsführer B beschloss die Generalversammlung am 9. September 2019 seine Abberufung.

Dem RH lag ein Entwurf für eine einvernehmliche Auflösung des Dienstverhältnisses per 30. September 2019 vor; die Unterfertigung durch den Dienstnehmer war mit Stand November 2019 noch ausständig.

33.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Gemeindeinformatik den Geschäftsführer B ohne vorangegangene Ausschreibung bestellte.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, entsprechend dem Stellenbesetzungsgesetz und in Anlehnung an den VCGK die Position des Geschäftsführers künftig öffentlich auszuschreiben.

Der RH kritisierte die mehr als zweijährige Phase der Einarbeitung und Übergabe mit zwei Geschäftsführern als unüblich lange, insbesondere da in diesem Zeitraum Geschäftsführergehälter doppelt anfielen.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, eine doppelte Besetzung der Geschäftsführung für „Einarbeitungszwecke“ zu vermeiden.

Der RH hielt fest, dass der Geschäftsführervertrag Zulagen in Form einer Mehrleistungsvergütung und einer Überstundenpauschale vorsah. Er kritisierte, dass die Gemeindeinformatik entgegen dieser eindeutigen vertraglichen Grundlage zusätzlich zu den beiden Zulagen eine Auszahlung für Überstunden an den Geschäftsführer leistete.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, vertragliche Regelungen einzuhalten und Zahlungen an Angestellte bzw. Geschäftsführer nur auf Basis der vertraglichen Festlegungen zu leisten.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Gemeindeinformatik den Vertrag des Geschäftsführers nach Ablauf von fünf Jahren nicht entsprechend schriftlich verlängerte und die Generalversammlung keinen Beschluss über die neuerliche Bestellung des Geschäftsführers fasste.

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, vor Ablauf von Geschäftsführerverträgen die zuständigen Gremien rechtzeitig hinsichtlich einer Wiederbestellung oder Neuausschreibung zu befassen. Eine Bestellung bzw. Wiederbestellung sollte mit Beschluss erfolgen und die Modalitäten sollten im Rahmen schriftlicher Verträge festgelegt werden.

33.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik sei im Zuge der Neustrukturierung des Gemeindehauses definiert worden, dass künftig ein Geschäftsführer die Führung aller drei Organisationen (Gemeindeverband, Umweltverband und Gemeindeinformatik) übernehmen werde; eine entsprechende Ausschreibung sei im Laufen. Auf eine möglichst kurze Doppelbesetzung der Geschäftsführung werde in Hinkunft ebenso geachtet wie auf die Einhaltung der vertraglichen Regelungen und die Behandlung in den zuständigen Gremien.

Gehaltsstruktur

34.1 (1) Die Entlohnung des Personals der Gemeindeinformatik richtete sich bei den älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach dem Gemeindebedienstetengesetz 1988 (**GBG 1988**) und bei jüngeren nach dem Gemeindeangestelltengesetz 2005 (**GAG 2005**).²⁹ Seit Inkrafttreten des GAG 2005 stufte die Geschäftsführung neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemäß dem sogenannten „Modellstellenportfolio zum Einreihungsplan“ des GAG 2005 ein; dabei berücksichtigte sie allfällige anrechenbare Vordienstzeiten. Die Gemeindeinformatik strich hervor, dass dies zwar die notwendige Flexibilität für das Personalrecruiting geschaffen habe, es sei aber dennoch immer eine Herausforderung gewesen, geeignetes Personal zu finden. Laut Gemeindeinformatik herrsche generell ein starker Wettbewerb um IT-Personal in ganz Vorarlberg. Die örtliche Nähe zur Schweiz und zu Deutschland, der Personalbedarf der großen Industrieunternehmen sowie die vergleichsweise niedrigen Gehälter bei der Gemeindeinformatik hätten die Personalsuche erschwert.

(2) Laut Statistik Austria lag der Median des Bruttojahreseinkommens von Frauen und Männern im Jahr 2017 in Vorarlberg um 3 % über dem Österreichmedian. Gemäß dem „Allgemeinen Einkommensbericht 2018“ des RH wurden in der Branche „Information und Kommunikation“ (Abschnitt J) im Vergleich zu anderen Sektoren generell sehr hohe Bruttojahreseinkommen erzielt. Innerhalb dieses Abschnitts existierten sieben weitere Untergliederungen, wobei die Geschäftstätigkeit der Gemeindeinformatik der Unterklasse 6202 „Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie“ zuzuordnen war.

Der RH verglich das Einkommen der Angestellten der Gemeindeinformatik mit dem Brancheneinkommen in Vorarlberg gemäß einer Auswertung der Statistik Austria:

Tabelle 8: Einkommensvergleich zum Branchenschnitt (Median)

	Vorarlberg ¹	Gemeindeinformatik ²	Differenz	
	in EUR			in %
Frauen und Männer	34.189	60.187	25.998	76
Frauen	14.427	42.167	27.740	192
Männer	45.844	78.735	32.891	72

Median des Bruttojahreseinkommens der unselbstständig Erwerbstätigen im Branchenabschnitt J, Unterklasse 6202 (Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie)

¹ In der Vergleichsgruppe der Frauen und Männer befanden sich 150 Personen, 62 Frauen und 88 Männer.

² Das Gehalt des Geschäftsführers wurde berücksichtigt.

Quellen: Statistik Austria, Auswertung zum Allgemeinen Einkommensbericht 2018; Gemeindeinformatik

²⁹ Neben der Höhe der Dienstbezüge sowie der Einstufung waren in der Gemeindeinformatik die Gemeindennormen grundsätzlich auch für die Bereiche Sonderurlaub und Pflegeurlaub, Dienstzuteilungen und Verwendungsänderungen, Kinderzulage, Nebenbezüge und Reisegebühren sowie Arbeitszeit in den Dienstverträgen explizit vereinbart. In allen weiteren Belangen konnte die Gemeindeinformatik abweichende Vereinbarungen treffen.

Der Median des Bruttojahreseinkommens der Gemeindeinformatik-Bediensteten lag im Jahr 2017 mit rd. 60.200 EUR um 76 % über jenem des Vorarlberger Branchenmedians. Selbst ohne Berücksichtigung des Geschäftsführergehalts ergab sich eine Differenz von 35 %. Weiters lag dieser Median sogar über dem branchenspezifischen oberen Einkommensquartil in Vorarlberg (56.779 EUR).³⁰ Trotzdem traten in der Gemeindeinformatik immer wieder Personalfluktuationen auf (siehe [TZ 32](#)).

Das Medianeinkommen der bei der Gemeindeinformatik beschäftigten Frauen lag 46 % unter jenem der männlichen Kollegen (ohne Berücksichtigung des Geschäftsführers). Dies ließ sich unter anderem damit erklären, dass die Männer im Schnitt über ein höheres Dienstalter verfügten. Bei den Männern wurden jeweils 50 % entsprechend GBG 1988 und GAG 2005 entlohnt. Bei den Frauen befanden sich 60 % im Gehaltsschema gemäß GAG 2005.

- 34.2 Der RH wies darauf hin, dass die Geschäftsführung das Recruiting von geeignetem Personal als Herausforderung für die Gemeindeinformatik darstellte, obwohl das durchschnittlich von der Gemeindeinformatik bezahlte Gehalt laut den Daten der Statistik Austria deutlich über dem Vorarlberger Branchenschnitt lag.

Aufgrund der schwierigen Personalsuche bzw. der Fluktuation bei den Bediensteten empfahl der RH der Gemeindeinformatik, die Mitarbeiterbindung zu verbessern, wobei neben der Ausarbeitung von Stellenbeschreibungen (siehe [TZ 32](#)) auch folgende Schritte zweckmäßig wären:

- Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Festlegung von Stellvertreterregelungen,
- Gewährung von leistungsorientierten, variablen Gehaltsbestandteilen, die an die Erreichung von (Projekt-)Zielen geknüpft sind,
- – soweit möglich – Wechsel von Aufgabengebieten und Verantwortlichkeiten („Job Rotation“) sowie
- Personalentwicklung durch Weiterbildungsmaßnahmen.

- 34.3 Laut ihrer Stellungnahme sei die Gemeindeinformatik zwar der Unterklasse 6202 „Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie“ der Branche „Information und Kommunikation“ zugeordnet worden, sie beschäftige aber mehrere IT-Systemadministratoren und Produktverantwortliche, die teilweise intensiv bei der Weiterentwicklung der Programme mitwirken und bei der Abwicklung von Projekten die Rolle eines Projektmanagers wahrnehmen würden. Die Zuordnung zur Unterklasse 6202 erscheine ihr daher nicht gerechtfertigt, auch sei das dargestellte Jahresgehalt in der IT-Branche in Vorarlberg nicht realistisch.

³⁰ Das obere Einkommensquartil (75 %-Quartil) zeigt an, dass 75 % der Erwerbstätigen weniger als diesen Wert verdienen.

Seit Oktober 2019 habe die Gemeindeinformatik im Zuge von Nachbesetzungen zahlreiche Bewerbungsgespräche geführt. Die Gehaltsvorstellungen der Bewerberinnen und Bewerber hätten dabei gezeigt, dass das Gehaltsniveau der Gemeindeinformatik in etwa im Durchschnitt der in Vorarlberg üblichen Gehaltszahlungen in der IT-Branche liege.

- 34.4 Der RH entgegnete der Gemeindeinformatik, dass es sich bei dem Einkommensvergleich mit dem Branchenschnitt (Tabelle 8) um Daten der Statistik Austria handelte, die stark von der Größe der Stichprobe sowie den Merkmalen der davon umfassten Personen beeinflusst waren. Insbesondere ist dabei auch der Anteil an Teilzeit- und Führungskräften von Bedeutung. Der RH hob allerdings hervor, dass die Gemeindeinformatik – wie sie in ihrer Stellungnahme auch bestätigte – Gehaltsdaten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend der Unterklasse 6202 im Branchenabschnitt J an die Statistik Austria meldete. Ihre Einkommenswerte stellten daher einen integralen Bestandteil dieser Statistik dar. Für die Zuordnung eines Unternehmens zu einem Branchenabschnitt bzw. einer Unterklasse ist das Tätigkeitsfeld des Unternehmens und nicht die spezifische Tätigkeit einiger (weniger) Mitarbeiter ausschlaggebend. Den Vergleich mit dem angeführten Branchenabschnitt bzw. der Unterklasse erachtete der RH daher als sachlich gerechtfertigt.

Der RH wies auch darauf hin, dass seiner Ansicht nach für die Fluktuation von Bediensteten nicht das herrschende Gehaltsniveau ausschlaggebend war, sondern Verbesserungsbedarf bei einigen Rahmenbedingungen bestand.

- 35.1 Bei entsprechender Qualifikation und verantwortungsvoller Verwendung bestand grundsätzlich die Möglichkeit, Zulagen auszubezahlen. In der Gemeindeinformatik erhielten nach dem GBG 1988 eingestufte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Zulagen³¹ in unterschiedlicher Höhe von bis zu 35 %. Der Geschäftsführer B erhielt zuletzt eine Zulage in Höhe von 68 % des Gehalts gemäß Einstufung.

Die Dienstverträge von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, welche die Gemeindeinformatik nach Inkrafttreten des GAG 2005 angestellt hatte, bzw. Sondervereinbarungen in Ergänzung zu den Dienstverträgen sahen die Möglichkeit einer Leistungsprämie vor; diese war grundsätzlich in Höhe von 5 % des Gehalts gemäß Einstufung vereinbart. § 64 GAG 2005 sah bis zur Novelle im Jahr 2018 Leistungsprämien grundsätzlich als variablen und damit leistungsorientierten Gehaltsbestandteil vor.³² Da die Gemeindeinformatik diese Bestimmung jedoch nicht explizit in ihre Dienstverträge aufnahm, konnte sie auch abweichende Festlegungen treffen.

³¹ Gemäß § 128 GBG 1988 konnten Gemeindeangestellte in verantwortungsvoller Verwendung höhere Dienstbezüge erhalten.

³² Seit der Novellierung des GAG 2005 im Jahr 2018 konnte eine fixe Leistungsprämie im Ausmaß von 5 % vorgesehen werden.

Die Gemeindeinformatik sah in zwei Dienstverträgen explizit vor, dass die Leistungsprämie auf Basis eines Mitarbeitergesprächs im Folgejahr neu festzulegen war. Aufgrund unzureichender Dokumentation konnte der RH nicht feststellen, ob dies tatsächlich so erfolgte.

Anhand der Gehaltskonten sowie der Aussage des Geschäftsführers C war allerdings ableitbar, dass die Gemeindeinformatik im Zeitraum 2014 bis 2018 alle Leistungsprämien grundsätzlich als fixe Gehaltskomponente monatlich auszahlte und damit auf die Motivationswirkung einer leistungsorientierten variablen Bezugskomponente verzichtete.

Anhand der ihm vorliegenden Unterlagen ging der RH davon aus, dass der Geschäftsführer zwar vereinzelt Mitarbeitergespräche geführt hatte, diese jedoch keinen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der Leistungsprämien hatten. Die Gemeindeinformatik verfügte über keine internen Richtlinien für das Personalmanagement, die Gewährung von Zulagen und Prämien sowie für Zielvereinbarungen.

- 35.2 Der RH stellte fest, dass sich die Dienstverhältnisse der Gemeindeinformatik zwar grundsätzlich am Gemeindebediensteten- bzw. Gemeindeangestelltengesetz orientierten, die Gemeindeinformatik jedoch in ihren Dienstverträgen auch abweichende Festlegungen, bspw. für die Gewährung von Leistungsprämien, traf. Er wies kritisch darauf hin, dass die Gemeindeinformatik Leistungsprämien grundsätzlich als fixe Gehaltsbestandteile auszahlte. Aus Sicht des RH bestand damit kein expliziter Anreiz für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, außerordentliche Leistungen zu erbringen. Eine leistungsorientierte Bezugskomponente könnte eine zusätzliche Motivationsquelle für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schaffen und auch zu einer verstärkten Mitarbeiterbindung beitragen (siehe auch [TZ 34](#)).

Der RH empfahl der Gemeindeinformatik, ein Zulagensystem mit Leistungskomponenten auf Basis eines Zielsystems – auch unter Berücksichtigung von Projektzielen – zu entwickeln und anzuwenden. Gleichfalls sollten Richtlinien für das Personalmanagement angedacht werden.

- 35.3 Laut Stellungnahme der Gemeindeinformatik würden im Zuge des Gemeindehausprojekts Richtlinien für das Personalmanagement definiert, auch die Einführung eines Zulagensystems würde evaluiert werden.

Schlussempfehlungen

- 36 Zusammenfassend empfahl der RH der Gemeindeinformatik GmbH:
- (1) Im Sinne der Kostenwahrheit und Transparenz wären mit den weiteren Organisationen im Gemeindehaus Vereinbarungen für die Verrechnung gegenseitig erbrachter Leistungen abzuschließen. (TZ 4)
 - (2) Auf Grundlage des endgültigen Zielbilds sollte ein Unternehmenskonzept erstellt und das im Zielbild als Führungsinstrument vorgesehene Kennzahlensystem (Key Performance Indicators) möglichst rasch umgesetzt werden. Dieses System – und ein darauf aufbauendes strategisches Controlling – sollten auf die Größe der Gesellschaft und den Umfang ihrer Projekte Bedacht nehmen. (TZ 5)
 - (3) Bei Wegfall der Aufsichtsratspflicht aufgrund des geplanten Eigentümerwechsels sollte im Gesellschaftsvertrag dennoch ein entsprechendes Überwachungsgremium vorgesehen werden. In dieses Gremium wären auch externe Fachleute zu entsenden, die unabhängig für das Unternehmen agieren können. (TZ 6)
 - (4) Die bestehenden Regressansprüche gegenüber der ehemaligen Mitarbeiterin wären so weit wie möglich weiterzuverfolgen, um die Gemeindeinformatik weitgehend schadlos zu halten. (TZ 9)
 - (5) In Anlehnung an den Corporate Governance Kodex des Landes Vorarlberg wäre nach der Prüfung von fünf aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren ein anderes Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der Abschlussprüfung zu beauftragen. (TZ 10)
 - (6) Bestehende Regressmöglichkeiten gegenüber der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wären weiterzuverfolgen. (TZ 10)
 - (7) Den widersprüchlichen Aussagen zwischen dem bis 2012 tätigen Geschäftsführer A und der ehemaligen Mitarbeiterin über die Unterfertigung von Barauszahlungsbelegen wäre nachzugehen. Allfällige daraus resultierende Schadenersatzansprüche gegen den Geschäftsführer A wären zu prüfen und unter Beachtung der Verjährungsfrist weiterzuverfolgen. (TZ 11)
 - (8) Auf Basis der Ergebnisse des vorliegenden Rechtsgutachtens sollten allfällige Schadenersatzansprüche gegen den bis September 2019 tätigen Geschäftsführer B untersucht und gegebenenfalls geltend gemacht werden. (TZ 12)

- (9) Es sollte ein Risikomanagement eingerichtet werden, um auf dieser Grundlage ein funktionierendes Internes Kontrollsystem implementieren zu können. Dies wäre aufgrund der knappen Personalressourcen besonders dringlich. Zudem wären der Aufsichtsrat und der Beirat regelmäßig bzw. anlassbezogen über die Risiken zu informieren. (TZ 16)
- (10) Bei Neuausrichtung des Internen Kontrollsystems wäre als Basis für dessen Erstellung eine Risikoanalyse durchzuführen; weiters wären die fehlenden Teile des Internen Kontrollsystems, wie bspw. teilweise fehlende Rollen- und Prozessbeschreibungen, im IKS-Papier 2 zu ergänzen. (TZ 23)
- (11) Im Unternehmen wäre eine umfassende Risikoanalyse je Organisationseinheit und Geschäftsprozess durchzuführen, die Risiken wären im Rahmen einer Risikomatrix zu bewerten und darauf aufbauend wäre das bestehende Interne Kontrollsystem laufend zu aktualisieren. (TZ 24)
- (12) Es wäre sicherzustellen, dass Zahlungseingänge aufgrund von Schadenswiedergutmachungen in wirtschaftlicher Hinsicht den Eigentümergemeinden zugute kommen. (TZ 26)
- (13) Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sollte ein Generalversammlungsbeschluss über die Berechnungsmethode der Mitgliedsbeiträge und die Datengrundlage für die Ermittlung der Einwohnerzahl herbeigeführt und bei der Erstellung von Voranschlägen und der Durchführung der Verrechnung strikt eingehalten werden. (TZ 27)
- (14) Im Berichtswesen wären Kennzahlenvergleiche und Analysen über längere Zeiträume darzustellen, um auffällige Entwicklungen und etwaige Hinweise auf Unregelmäßigkeiten im Geschäftsverlauf frühzeitig erkennen zu können. (TZ 28)
- (15) In den Voranschlägen sollten die Mitgliedsbeiträge nicht in der maximal beschlossenen Höhe, sondern nur in Höhe der geplanten Aufwendungen für die zugrunde liegenden Leistungen budgetiert werden. Weiters sollten Budgetunterlagen so ausgearbeitet werden, dass ein Soll-Ist-Vergleich ohne Weiteres möglich ist. (TZ 29)
- (16) Die Beschlussfassung über den Voranschlag sollte bereits vor Beginn des Vollzugsjahrs sichergestellt werden. (TZ 29)
- (17) Eine – dem Leistungsumfang der Gesellschaft angemessene – Kosten- und Leistungsrechnung sollte eingeführt, Kalkulationsgrundlagen für die Leistungsverrechnung an die Gemeinden ausgearbeitet und die Aufschläge zur Abdeckung der Eigenleistungen nachvollziehbar ermittelt werden. (TZ 30)

- (18) Eine Interne Revision wäre im Sinne des Bundes–Public Corporate Governance Kodex 2017 in der Gesellschaft einzurichten bzw. im Zuge der Neustrukturierung des Gemeindehausprojekts vorzusehen. Diese sollte auf Basis allgemein anerkannter Revisionsstandards nachgängige Kontrollen durchführen. Auf Grundlage einer Prüfungsstrategie wären jährliche Prüfungspläne zu erstellen, die den Umfang und die Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit festlegen. (TZ 31)
- (19) Stellenbeschreibungen mit eindeutig definierten Verantwortungs- und Aufgabengebieten sollten durchgängig vorgesehen werden. (TZ 32)
- (20) Die Führungspositionen wären an eine angemessene Anzahl an geführten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu koppeln und Stellvertreterregelungen für alle Produktverantwortlichen vorzusehen. (TZ 32)
- (21) Entsprechend dem Stellenbesetzungsgesetz und in Anlehnung an den Corporate Governance Kodex des Landes Vorarlberg sollte die Position des Geschäftsführers der Gemeindeinformatik künftig öffentlich ausgeschrieben werden. (TZ 33)
- (22) Eine doppelte Besetzung der Geschäftsführung für „Einarbeitungszwecke“ sollte vermieden werden. (TZ 33)
- (23) Vertragliche Regelungen sollten eingehalten und Zahlungen an Angestellte bzw. Geschäftsführer nur auf Basis der vertraglichen Festlegungen geleistet werden. (TZ 33)
- (24) Vor Ablauf von Geschäftsführerverträgen wären die zuständigen Gremien rechtzeitig hinsichtlich einer Wiederbestellung oder Neuausschreibung zu befassen. Eine Bestellung bzw. Wiederbestellung sollte mit Beschluss erfolgen und die Modalitäten sollten im Rahmen schriftlicher Verträge festgelegt werden. (TZ 33)
- (25) Aufgrund der schwierigen Personalsuche bzw. der Fluktuation des Personalstands wäre die Mitarbeiterbindung zu verbessern, wobei neben der Ausarbeitung von Stellenbeschreibungen folgende Schritte zweckmäßig wären: Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Festlegung von Stellvertreterregelungen, Gewährung von leistungsorientierten, variablen Gehaltsbestandteilen, die an die Erreichung von (Projekt-)Zielen zu knüpfen sind, – soweit möglich – Wechsel von Aufgabengebieten und Verantwortlichkeiten („Job Rotation“) und Personalentwicklung durch Weiterbildungsmaßnahmen. (TZ 34)

- (26) Es sollte ein Zulagensystem mit Leistungskomponenten auf Basis eines Zielsystems – auch unter Berücksichtigung von Projektzielen – entwickelt und angewendet werden. Gleichfalls sollten Richtlinien für das Personalmanagement angedacht werden. (TZ 35)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Juli 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Eigentümer der Gemeindeinformatik

Die Prüfungszuständigkeit des RH für die Gemeindeinformatik ergab sich aufgrund der Anteile am Stammkapital von zehn Gemeinden, die mehr als 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner aufwiesen. Die kumulierten Eigentumsanteile der zehn – in folgender Tabelle farblich gekennzeichneten – Gemeinden erreichten insgesamt 52,25 %:

Gemeinde	Stammkapitalanteil	Anteil
	in EUR	in %
Alberschwende	602,31	0,83
Altach	1.146,02	1,58
Andelsbuch	457,49	0,63
Au	333,06	0,46
Bartholomäberg	471,69	0,65
Bezau	384,67	0,53
Bildstein	153,23	0,21
Bizau	197,44	0,27
Blons	72,68	0,10
Bludenz	2.883,54	3,97
Bludesch	434,68	0,60
Brand	156,03	0,21
Bregenz	5.602,05	7,71
Buch	106,62	0,15
Bürs	652,52	0,90
Bürserberg	118,42	0,16
Dalaas	325,06	0,45
Damüls	72,68	0,10
Doren	207,44	0,29
Dornbirn	8.362,01	11,51
Düns	76,61	0,11
Dünserberg	72,68	0,10
Egg	698,73	0,96
Eichenberg	76,41	0,11
Feldkirch	5.887,90	8,10
Fontanella	93,62	0,13
Frastanz	1.260,84	1,73
Fraxern	133,83	0,18
Fußbach	695,93	0,96
Gaißau	292,45	0,40
Gaschurn	372,67	0,51
Göfis	585,91	0,81
Götzis	2.027,98	2,79
Hard	2.386,65	3,28
Hittisau	370,47	0,51
Höchst	1.438,47	1,98
Hohenems	2.809,13	3,87
Hohenweiler	249,65	0,34
Hörbranz	1.263,24	1,74
Innerbraz	197,64	0,27
Kennelbach	412,88	0,57
Klaus	551,7	0,76
Klösterle	205,64	0,28

Gemeinde	Stammkapitalanteil	Anteil
	in EUR	in %
Koblach	752,94	1,04
Krumbach	193,64	0,27
Langen bei Bregenz	276,05	0,38
Langenegg	203,24	0,28
Laterns	149,03	0,21
Lauterach	1.760,93	2,42
Lech	871,56	1,20
Lingenau	271,45	0,37
Lochau	1.125,81	1,55
Lorüns	72,68	0,10
Ludesch	577,91	0,80
Lustenau	4.005,95	5,51
Mäder	633,12	0,87
Meiningen	372,67	0,51
Mellau	256,25	0,35
Mittelberg	1.097,41	1,51
Möggers	111,82	0,15
Nenzing	1.169,82	1,61
Nüziders	921,77	1,27
Raggal	176,43	0,24
Rankweil	2.249,02	3,09
Reuthe	122,82	0,17
Riefensberg	197,84	0,27
Röns	72,68	0,10
Röthis	408,68	0,56
Satteins	511,9	0,70
Schlins	411,88	0,57
Schnepfau	96,02	0,13
Schnifis	140,63	0,19
Schoppernau	183,03	0,25
Schröcken	72,68	0,10
Schruns	786,75	1,08
Schwarzach	684,53	0,94
Schwarzenberg	346,67	0,48
Sibratsgfall	83,82	0,12
Silbertal	178,43	0,25
Sonntag	149,03	0,21
St. Anton im Montafon	146,43	0,20
St. Gallenkirch	509,5	0,70
St. Gerold	75,21	0,10
Stallehr	72,68	0,10
Sulz	440,68	0,61
Sulzberg	345,26	0,48
Thüringen	432,88	0,60
Thüringerberg	133,83	0,18
Tschagguns	528,7	0,73
Übersaxen	112,62	0,15
Vandans	555,3	0,76
Viktorsberg	76,81	0,11
Warth	72,68	0,10
Weiler	361,27	0,50
Wolfurt	1.585,70	2,18
Zwischenwasser	625,72	0,86
Summe (alle 96 Vorarlberger Gemeinden)	72.672,83 (vormals: 1 Mio. ATS)	100,00

Quelle: Firmenbuchabfrage Gemeindeinformatik, 28. Mai 2019

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

Gemeindeinformatik GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. Kurt Fischer

(seit 15. Mai 2019)

Stellvertretung

Guntram Mäser

(seit 15. Mai 2019)

Geschäftsführung

Ferdinand Gabriel, MBA

(1. Juli 2010 bis 9. September 2019)

Johann Georg Reisch

(seit 9. September 2019)

R
—
H

