



Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Krems

Bisher erschienen:

Reihe Niederösterreich 2002/1	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in Bezug auf die Stadtgemeinde Amstetten
Reihe Niederösterreich 2002/2	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Stadtwerke Amstetten und die Amstettner Veranstaltungsbetriebe GmbH (inhaltsgleich mit 2002/1)
Reihe Niederösterreich 2002/3	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in Bezug auf die Stadt Krems

Auskünfte

Rechnungshof
1033 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:	Rechnungshof 1033 Wien, Dampfschiffstraße 2 http://www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Druck:	Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH
Herausgegeben:	Wien, im April 2002



**Wahrnehmungsbericht
des Rechnungshofes**

über die

Stadt Krems

VORBEMERKUNGEN

A

<u>Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag</u>	1
<u>Darstellung des Prüfungsergebnisses</u>	1

Nieder- österreich

Wirkungsbereich der Stadt Krems	
<u>Verwirklichte Empfehlung</u>	3
 Prüfungsergebnis	
Teilgebiete der Gebarung	
<u>Kurzfassung</u>	5
<u>Prüfungsablauf und –gegenstand</u>	7
Gemeindehaushalt	
<u>Haushaltsüberwachung</u>	8
<u>Mittelfristige Finanzplanung</u>	8
<u>Ordentlicher Haushalt</u>	9
<u>Außerordentlicher Haushalt</u>	9
<u>Verschuldung</u>	10
<u>Darlehen</u>	10
<u>Maastricht–Kriterien</u>	10
Abgabenwesen	
<u>Organisation</u>	11
<u>Abgabemahnungen</u>	11
<u>Abgabenkontrolle</u>	12
<u>Weitere Feststellungen</u>	12
 Personal	
<u>Dienstposten und Personalausgaben</u>	12
<u>Mehrdienstleistungen</u>	13
<u>Sonderverträge</u>	13
<u>Weitere Feststellungen</u>	14
 Förderungen	
<u>Wirtschaftsförderungen</u>	14
<u>Fremdfinanzierung</u>	14
<u>Weitere Feststellungen</u>	14

Inhalt

Seite

B

Kulturverwaltung	
<u>Organisation</u>	15
<u>Tourismus</u>	15
<u>Weitere Feststellungen</u>	16
Bauverwaltung	
<u>Feuerpolizeiwesen</u>	16
<u>Baurecht</u>	16
<u>Vergabeordnung und Vertragsbestimmungen</u>	17
<u>Vergaben im Straßenbau</u>	18
<u>IT-Ausstattung</u>	19
<u>Schlussbemerkungen</u>	20

Vorbemerkungen

Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag

Der RH erstattet gemäß Artikel 127a Abs 6 erster Satz B-VG dem Gemeinderat der Stadt Krems über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr nachstehenden Bericht. Dieser Bericht wird inhalts- und zeitgleich dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Abs 6 zweiter Satz B-VG in Verbindung mit § 18 Abs 8 zweiter Satz des Rechnungshofgesetzes 1948 vorgelegt.

Darstellung des Prüfungsergebnisses

Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.



Wirkungsbereich der Stadt Krems

Verwirklichte Empfehlung

Verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Stadtwerke

im Bereich der Stadtwerke Krems

Untersuchung der Auswirkungen des Busverkehrs auf den Individualverkehr (WB 1996/3 Stadtwerke Krems ua S. 15 Abs 17.2).

Laut Mitteilung der Stadt Krems liegt das Ergebnis der in Auftrag gegebenen Evaluierung des Stadtbuskonzepts seit Oktober 2000 vor.



Prüfungsergebnis

Teilgebiete der Gebarung

Kurzfassung

Im ordentlichen Haushalt der Stadt Krems überstiegen die Ausgaben regelmäßig die Einnahmen. Die Gebarungsabgänge des ordentlichen Haushalts sowie mehr als die Hälfte des außerordentlichen Haushalts wurden durch Fremdmittel finanziert. Der RH verwies auf die angespannte finanzielle Lage der Stadt Krems und empfahl einen Abbau der Gesamtschulden.

Im Abgabewesen hatte die Stadt für Abgabemahnungen drei verschiedene Arbeitssysteme. Einzelne Mahnabläufe waren nicht nachvollziehbar. Fallweise unterblieb die Einhebung von vorgeschriebenen Mahngebühren und Säumniszuschlägen. Eine Prüfung aller Abgabepflichtigen war innerhalb des Verjährungszeitraums nicht sichergestellt.

Die Stadt verfügte über keine längerfristige Personalplanung. Die 1994 eingeführte flexible Dienstzeit wurde 1996 trotz wesentlicher Senkung der Abgeltung von Mehrdienstleistungen abgeschafft. Die Stadt Krems bezahlte mehreren Bediensteten zusätzlich zu ihren Mehrdienstleistungspauschalen noch einzelne Überstunden. Ein Abteilungsleiter wurde entgegen der Stellungnahme der Aufsichtsbehörde mit Sondervertrag angestellt, der ihm eine nicht nachvollziehbare finanzielle Vorrangstellung im Vergleich mit den anderen Führungskräften der Stadt einräumte.

Ein Wirtschaftsförderungskonzept fehlte ebenso wie ein Förderverzeichnis und ein jährlicher Förderungsbericht. Von 1997 bis 2000 nahm die Stadt Krems Fremdmittel im Ausmaß von 585 000 EUR zur Finanzierung von Förderungen auf. Angesichts der finanziellen Lage der Stadt war dies als unwirtschaftlich zu beurteilen.

Die Kulturverwaltung erfolgte durch zwei jeweils selbstständig agierende Abteilungen, was zahlreiche Doppelgleisigkeiten im Verwaltungsablauf nach sich zog. Ein Kulturkonzept war vom Gemeinderat nicht beschlossen worden. Die Verwaltung nahm keine Kontrolle hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Geschäftsgebarung der im städtischen Miteigentum stehenden Krems Tourismus GmbH vor. Die Evaluierung der Unternehmungsziele unterblieb.

Die Stadt Krems nahm von 1990 bis 1998 feuerpolizeiliche Aufgaben nur in Anlassfällen oder im Rahmen von bau- und gewerberechtlichen Verhandlungen wahr. Die Erfüllung der feuerpolizeilichen Aufgaben entsprach nicht einmal in Ansätzen dem gesetzlichen Auftrag. Das Baurechtsamt ermittelte 1999 einen Rückstand von 17 915 feuerpolizeilichen Verfahren.

Beim Baurecht wurden die Verwaltungsvollstreckungsverfahren fallweise äußerst schleppend erledigt; die Aktenführung im Baurechtsamt war unübersichtlich.

Die Vergabeordnung und die Vertragsbestimmungen der Stadt Krems waren überarbeitungsbedürftig. Die Stadt Krems unterzog in den Jahren 1989 bis 2001 den Großteil der Straßenbauleistungen nicht dem geforderten freien Wettbewerb und vergab die Leistungen ohne diesbezügliche Ausschreibungen an eine ortsansässige Unternehmung.

Im IT-Bereich fehlten Konzepte und Ziele; die IT-Entwicklung war in einigen Bereichen dem freien Ermessen einzelner Dienststellen oder Mitarbeiter überlassen.



Kenndaten der Stadt Krems an der Donau					
Rechtsgrundlage	Kremser Stadtrecht 1997, LGBl 1010				
Einwohner laut Volkszählung 1991	22 766				
Gemeindegebiet	51,57 km ²				
Gebarungsentwicklung	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill EUR				
Ordentlicher Haushalt					
Einnahmen	46,49	48,13	42,98	41,27	41,14
Ausgaben	48,09	48,39	43,44	41,51	42,71
Außerordentlicher Haushalt					
Einnahmen = Ausgaben	20,53	15,91	28,31	12,30	9,96
Maastricht-Ergebnis	- 3,47	+ 0,29	+ 2,87	- 3,71	+ 0,29
Maastricht-Schuldenstand	47,92	50,75	49,06	46,19	46,18
	Anzahl				
Besoldete Mitarbeiter	353	358	341	333	237

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Februar bis März 2001 Teilgebiete der Gebarung der Stadt Krems an der Donau. Die Prüfung betraf im Wesentlichen die Jahre 1996 bis 2000. Die Stadt Krems gab zu dem im Juni 2001 übermittelten Prüfungsergebnis im August und September 2001 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete dazu im Oktober 2001 eine Gegenäußerung. Eine ergänzende Mitteilung des Bürgermeisters erfolgte im Dezember 2001.

Gemeindehaushalt

Haushalts-
überwachung

- 2.1 Die Haushaltsüberwachung oblag den anordnungsbefugten Stellen, die sie teilweise mit händisch geführten Listen vornahmen. Die Soll-Stellung* von Einnahmen und Ausgaben erfolgte überwiegend zeitgleich mit der Abstattung*, so dass die von der Finanzverwaltung quartalsmäßig verfassten Zwischenabschlüsse einerseits auf Abstattungen und andererseits auf Hochrechnungen beruhten.

*Grundelement der kameralistischen Buchführung

- 2.2 Der RH empfahl eine IT-unterstützte Haushaltsüberwachung, um die erforderliche Übersicht der verausgabten und der noch zur Verfügung stehenden Mittel sicherzustellen.
- 2.3 *Die Stadt Krems teilte mit, dass sie wegen des enormen Verwaltungsaufwands und nur geringer frei verfügbarer Mittel von der Einführung einer IT-unterstützten Haushaltsüberwachung absehe.*
- 2.4 Der RH erachtete im Sinne einer geordneten Verwaltungsführung eine entsprechende Haushaltsüberwachung als unverzichtbar.

Mittelfristige
Finanzplanung

- 3.1 Der Erstellung des mittelfristigen Finanzplans lag ab dem Jahr 1997 eine Hochrechnung auf Grundlage vorangegangener Rechnungsabschlüsse zu Grunde. Direkte Vergleiche mit dem jeweiligen Rechnungsabschluss waren jedoch nur schwer möglich, weil zB Rücklagen in der Finanzplanung unberücksichtigt blieben. Im Investitionsplan schienen Projektfolgekosten nicht immer auf; es wurden auch nicht geplante Investitionen realisiert.
- 3.2 Nach Ansicht des RH stellen der Investitionsplan und auch der Finanzplan dynamische Planungsinstrumente dar, die auch Folgekosten und Rücklagenbewegungen zu berücksichtigen haben.
- 3.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Krems sei bereits ein geeignetes IT-Programm für die mittelfristige Finanzplanung bestellt worden.*

Ordentlicher
Haushalt

- 4.1 Im ordentlichen Haushalt überstiegen die Ausgaben regelmäßig die Einnahmen. Die Gebarungsabgänge wurden mit Fremdmitteln finanziert. Die Einnahmen des ordentlichen Haushalts sanken von 43,93 Mill EUR (1995) auf 41,27 Mill EUR (1999). Die Ausgaben verminderten sich von 46,49 Mill EUR (1995) auf 41,51 Mill EUR (1999); dies war auf eine veränderte Budgetstruktur infolge der Ausgliederung einiger Bereiche — zB Wirtschaftshof und Weinbaubetrieb — zurückzuführen.

Neben den Personalkosten stellten der Schuldendienst und die Zuschüsse zu den nettoveranschlagten Unternehmungen deren Ausgaben und Einnahmen nur in Form eines Saldos berücksichtigt wurden die höchsten Ausgabenposten dar.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass für den Ausgleich des ordentlichen Haushalts Fremdmittel aufgenommen wurden. Dementgegen sollten die Ausgaben des ordentlichen Haushalts grundsätzlich nur mit Einnahmen desselben finanziert werden. Bei der Beibehaltung der bisherigen Finanzpolitik muss auch künftig mit hohen Belastungen des ordentlichen Haushalts durch Fremdmittel gerechnet werden.
- 4.3 *Laut Mitteilung der Stadt Krems sei sie sich der Problematik der Aufnahme von Fremdmitteln bewusst; sie sehe jedoch keine andere Möglichkeit, die Abgänge zu bedecken.*
- 4.4 Der RH entgegnete, zur Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts im ordentlichen Haushalt wäre eine vollständige Bedeckung der Ausgaben mit den Einnahmen erforderlich.

Außerordentlicher
Haushalt

- 5.1 Der Gebarungsumfang des außerordentlichen Haushalts reduzierte sich von 18,83 Mill EUR (1995) auf 12,30 Mill EUR (1999). Der Rücklagenstand verringerte sich von 12,91 Mill EUR (1995) auf 4,22 Mill EUR (1999). Die Rücklagen waren nur zu einem sehr geringen Teil durch liquide Mittel bedeckt. Die Stadt Krems finanzierte im Überprüfungszeitraum mehr als die Hälfte des außerordentlichen Haushalts durch Fremdmittel.
- 5.2 Der RH bemängelte den hohen Anteil der Fremdfinanzierung im außerordentlichen Haushalt.

- Verschuldung
- 6.1 Der Gesamtschuldenstand blieb mit 77,78 Mill EUR (1995) bzw 79,08 Mill EUR (1999) nahezu unverändert. Die Stadt nahm im Rahmen der Hoheitsverwaltung in den Jahren 1995 bis 1999 Darlehen im Ausmaß von insgesamt 41,03 Mill EUR auf, denen Tilgungen von 36,63 Mill EUR gegenüberstanden.
- Der jährliche Schuldendienst verringerte sich aufgrund von neu verhandelten Zinssätzen und Laufzeitverlängerungen von 9,09 Mill EUR (1995) auf 7,29 Mill EUR (1999). Aufgrund dieser Maßnahmen wird der Stadt Krems voraussichtlich eine Zinsenmehrbelastung — bezogen auf die gesamte Laufzeit der Darlehen — in Höhe von 2,1 Mill EUR erwachsen; für den Schuldendienst waren bereits Einnahmen des Jahres 2019 gebunden. Wegen der Belastung des ordentlichen Haushalts mit Darlehenstilgungen war die Stadt Krems nicht in der Lage, Investitionen aus der laufenden Gebarung zu finanzieren.
- 6.2 Im Hinblick auf die angespannte finanzielle Lage der Stadt Krems wäre ein Abbau der Gesamtschulden anzustreben und die Aufnahme weiterer Darlehen äußerst restriktiv zu handhaben.
- Darlehen
- 7.1 Die bis zu 430 Darlehensakte und deren Terminverwaltung wurden händisch geführt; nur die Beilage zum Rechnungsabschluss wurde IT-unterstützt aufbereitet. Allerdings mussten die hierfür notwendigen Detailinformationen den Akten jährlich neu entnommen werden. Im Jahr 1999 wurden dennoch Zinssätze nicht aktualisiert, und blieben Laufzeitverlängerungen unberücksichtigt. Die händische Verwaltung der Darlehen gestaltete sich sehr zeitintensiv; umfassende Darlehensanalysen konnten nur mit erheblichem Aufwand erfolgen.
- 7.2 Der RH regte für das Schuldenmanagement eine geeignete IT-Unterstützung an.
- 7.3 *Laut Mitteilung der Stadt Krems hätten sich die händisch geführten Darlehensakte in der Praxis sehr gut bewährt.*
- 7.4 Der RH erachtete wegen der hohen Verschuldung der Stadt Krems umfassende Darlehensanalysen sowie eine zeitgemäße und effiziente Arbeitsweise als unverzichtbar.
- Maastricht-Kriterien
- 8.1 Das Maastricht-Defizit verringerte sich von 7,03 Mill EUR (1995) auf 3,71 Mill EUR (1999). Die Maastricht-Schulden stiegen im selben Zeitraum von 45,41 Mill EUR (1995) auf 46,19 Mill EUR (1999) und erreichten damit 111,9 % der ordentlichen Einnahmen.
- 8.2 Der RH empfahl, zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien geeignete Maßnahmen — wie die Verringerung der Schuldaufnahmen — zu setzen.



Abgabenwesen

Organisation

- 9.1 Zwischen dem Steueramt als vorschreibender und der Stadtkassa als einhebender Stelle ergaben sich oftmals Informationslücken, die eine fristgemäße Abwicklung der Abgabeneinhebung erschwerten.
- 9.2 Der RH bemängelte die unzureichende Kommunikation, die erhebliche zeitliche Verzögerungen und Informationsdefizite verursachte. Er empfahl, künftig zum Zweck der vollständigen und fristgerechten Erledigung der Abgabeneinhebung ein Aktenverfolgungssystem einzuführen.
- 9.3 *Die Stadt Krems stimmte dem zu.*

Abgabenmahnungen

- 10.1 Die Stadt Krems hatte für Abgabenmahnungen drei verschiedene Arbeitssysteme. Bei den zum Teil händisch geführten Systemen kam es aus organisatorischen Gründen zu verspäteten Mahnläufen, so dass manchen Abgabepflichtigen dadurch ein indirekter Zahlungsaufschub gewährt wurde. Einzelne Mahnabläufe waren nicht nachvollziehbar.

Die Soll-Stellung der vorgeschriebenen Säumniszuschläge und Mahngebühren erfolgte erst bei der Abstattung. Fallweise verzichtete die Stadt Krems nach Leistung der Abgabenschuld auf die Einhebung der vorgeschriebenen Säumniszuschläge und Mahngebühren.

- 10.2 Der RH bemängelte die Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen, die sich durch die Nichteinhebung von Säumniszuschlägen und Mahngebühren sowie durch verspätete Mahnläufe ergab. Er empfahl, ein einheitliches, IT-unterstütztes und nachvollziehbares Mahnwesen einzurichten.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Krems habe sie Säumniszuschläge und Mahngebühren im Sinne einer bürgerfreundlichen Verwaltung im Kulanzweg nicht eingeboben.*
- 10.4 Der RH verwies nochmals auf die unabdingbare Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen sowie die Notwendigkeit der Nachvollziehbarkeit des Mahnwesens.

Abgabenkontrolle

- 11.1 Die in den letzten fünf Jahren vom Magistrat der Stadt Krems durchgeführten Abgabenprüfungen im Bereich der Getränke- und Kommunalsteuer erfassten nur einen geringen Teil der Abgabepflichtigen. Eine Dokumentation der durchgeführten Abgabenprüfungen bestand nicht.
- 11.2 Der RH bemängelte den geringen Umfang und die unstrukturierte Vorgangsweise bei den Abgabenprüfungen. Er empfahl, die Überprüfung aller Abgabepflichtigen im Verjährungszeitraum zu gewährleisten.
- 11.3 *Die Stadt Krems teilte mit, dass dem RH die jährlich erstellten Prüfungspläne übergeben worden seien.*
- 11.4 Der RH erwiderte, dass bei den vorgelegten Prüfungsplänen Ziele und Prioritäten nicht erkennbar waren; er verwies nochmals auf die Notwendigkeit einer quantitativen und qualitativen Prüfungsplanung.

Weitere Feststellungen

- 12 Weitere Feststellungen des RH betrafen die IT-mäßige Aktenführung im Rücklagenbereich, die unübersichtliche Aktenführung im Abgabewesen und Kursverluste bei Fremdwährungsdarlehen; weiters führten die Ausgliederungen noch zu keiner Verbesserung des Gebarungsergebnisses.

Personal

Dienstposten und Personalausgaben

- 13.1 In den Jahren 1996 bis 2000 blieb der Personalstand in der Hoheitsverwaltung unter Berücksichtigung der Ausgliederungen weitgehend unverändert. Die Steigerung der Personalausgaben in diesem Zeitraum von 11,55 Mill EUR auf 12,10 Mill EUR war auf Beförderungen, Vorrückungen und Gehaltsabschlüsse zurückzuführen. Eine längerfristige Planung hinsichtlich der Personalentwicklung bestand nicht.
- 13.2 Der RH beurteilte die Personalbewirtschaftung der Stadt Krems grundsätzlich als wirtschaftlich. Er empfahl aber angesichts des hohen Verschuldungsgrades die Erstellung einer langfristigen Personalplanung, verbunden mit einer umfassenden Aufgabenkritik der städtischen Leistungserstellung.
- 13.3 *Die Stadt Krems sagte dies zu.*



- Mehrdienstleistungen
- 14.1 Obwohl die 1994 beschlossene flexible Dienstzeit zu einer wesentlichen Senkung der Abgeltung von Mehrdienstleistungen in der Hoheitsverwaltung führte, schaffte die Stadt Krems diese Regelung im Mai 1996 aufgrund der Kritik von Politikern und Teilen der Bevölkerung ab. Dies führte zur Steigerung der Mehrdienstleistungsabgeltungen um 42 % von rd 111 600 EUR (1995) auf rd 158 600 EUR (1996).
- 14.2 Der RH erachtete die Abschaffung der flexiblen Dienstzeit als sachlich nicht gerechtfertigt; er empfahl angesichts maßgeblicher Einsparungsmöglichkeiten deren Wiedereinführung.
- 14.3 *Laut Mitteilung der Stadt Krems habe der Stadtsenat im Dezember 2001 die Erarbeitung eines flexiblen Dienstzeitmodells bis Februar 2002 beschlossen.*
- 15.1 Die Stadt Krems gewährte mehreren Bediensteten zusätzlich zu ihren Mehrdienstleistungspauschalen die Abgeltungen einzelner Überstunden, wobei im Magistrat keine Unterlagen über die im Jahresschnitt erbrachte Mehrarbeit auflagen. In den Jahren 1998 bis 2000 bezahlte die Stadt Krems neben den Mehrdienstleistungspauschalen im Ausmaß von 91 000 EUR Einzelabgeltungen von Überstunden im Ausmaß von 66 000 EUR.
- Das Kontrollamt der Stadt Krems kritisierte in einem Bericht vom November 2000 die Auszahlung von Überstunden der Jahre 1994 bis 1996 an Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen im Gesamtausmaß von 41 000 EUR.
- 15.2 Der RH empfahl, in jedem Fall zu prüfen, ob Mehrdienstleistungen als regelmäßig wiederkehrende Leistung — und damit als durch die Pauschale abgegolten — anzusehen sind. Er verwies dabei auf das mit Pauschalierungen verfolgte Ziel einer Verwaltungsvereinfachung, dem mit der Einzelabgeltung nicht entsprochen wurde.
- 15.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Krems sei die Abgeltung der Überstunden unter Berücksichtigung des Rechnungshofberichts im Erlassweg neu geregelt worden.*
- Sonderverträge
- 16.1 Die Stadt Krems schloss im Dezember 1992 mit einem Abteilungsleiter einen Sondervertrag ab, der unter anderem eine Bestellung auf unbestimmte Zeit ohne anfängliche Befristung, einen monatlichen Anfangsbezug von 7 000 EUR und die Verpflichtung der Stadt Krems vorsah, zwei weitere Akademiker einzustellen. Die Aufsichtsbehörde sprach sich unter Hinweis auf die finanzielle Lage der Stadt sowie auf den Umstand, dass der ursprünglich in Aussicht genommene Bewerber ein monatliches Gehalt von 4 300 EUR akzeptiert hätte, gegen diesen Abschluss aus.
- 16.2 Der RH kritisierte die nicht nachvollziehbare finanzielle Vorrangstellung des Abteilungsleiters im Vergleich mit den anderen Führungskräften der Stadt. Außerdem war der Verzicht auf eine Befristung des Vertrags zu bemängeln, weil damit die sonst übliche Probezeit entfiel.
- 16.3 *Die Stadt Krems teilte mit, dass Sonderverträge — wie der vom RH aufgezeigte Fall — nach der derzeitigen politischen Praxis auszuschließen seien.*

Weitere Feststellungen

- 17 Weitere Feststellungen des RH betrafen die mangelnde Transparenz der Angebote für Beratungsleistungen bei den Projekten Dienstpostenbeschreibung und Mitarbeitergespräch.

Förderungen

Wirtschaftsförderungen

- 18.1 Im Jahr 1999 gewährte die Stadt Krems Wirtschaftsförderungen im Gesamtausmaß von 315 000 EUR; sie verfügte aber weder über ein Wirtschaftsförderungskonzept noch über ein Förderverzeichnis bzw jährliche Förderungsberichte.
- 18.2 Der RH regte an, ein Wirtschaftsförderungskonzept, ein Förderverzeichnis und einen jährlichen Förderungsbericht zu erstellen.

Fremdfinanzierung

- 19.1 Von 1997 bis 2000 nahm die Stadt Krems entgegen der Empfehlung der Leiterin der Finanzverwaltung für Förderungen Fremdmittel im Ausmaß von 585 000 EUR auf, wobei die Finanzierungskosten bis zu 374 000 EUR* betragen.

* unter der Annahme eines Zinssatzes von 5 % und einer Laufzeit von 20 Jahren

- 19.2 Wegen der finanziellen Lage der Stadt Krems war dies als unwirtschaftlich zu beurteilen; der RH empfahl, Förderungen auf die finanziellen Möglichkeiten der Stadt Krems abzustimmen.

Weitere Feststellungen

- 20 Weitere Feststellungen des RH betrafen den Ausbau des Kremser Hafens und eine Studie zur energetischen Optimierung städtischer Wohngebiete, bei denen die Stadt Krems Förderungen seitens der Europäischen Gemeinschaft erhalten hatte.



Kulturverwaltung

Organisation

- 21.1 Die Kulturverwaltung erfolgte durch zwei jeweils selbstständig agierende Abteilungen, was zahlreiche Doppelgleisigkeiten im Verwaltungsablauf nach sich zog. Die Ausgaben im ordentlichen Haushalt betragen im Überprüfungszeitraum zwischen 2,44 Mill EUR (1996) und 2,79 Mill EUR (1999).

Die Kulturverwaltung konnte wegen des durch hohe laufende Verpflichtungen nur geringen finanziellen Handlungsspielraums sowie aufgrund der starken Konkurrenzsituation (Kunsthalle Krems, Kulturbezirk St Pölten) nur anlassbezogen reagieren, nicht aber zielgerichtet tätig werden. Ein Kulturkonzept war vom Gemeinderat nicht beschlossen worden. Eine effizientere Abwicklung der Aufgaben erwartete sich die Stadt Krems durch Übernahme diesbezüglicher Agenden durch die in ihrem Eigentum stehende Wachauer Messe AG.

- 21.2 Der RH bemängelte die unwirtschaftliche und unzweckmäßige Teilung der Kulturverwaltung. Er empfahl, unter Berücksichtigung der Neupositionierung der Wachauer Messe AG der Verwaltung Leitlinien und Ziele in Form eines Kulturkonzepts vorzugeben.

- 21.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Krems sei die Zweiteilung der Kulturverwaltung infolge seinerzeitiger politischer Vorgaben erfolgt und auch aufgrund der Persönlichkeitsstruktur der beiden Führungskräfte nicht rückgängig zu machen. Die Erstellung eines Kulturkonzepts könne im Zusammenhang mit der Übernahme von Aufgaben durch die Wachauer Messe AG erfolgen; das Kulturkonzept werde im Wesentlichen die Kernkompetenzen der städtischen Kulturarbeit beinhalten.*

Tourismus

- 22.1 Die Stadt Krems gründete — zur besseren Erledigung der bis dahin vom städtischen Tourismusbüro wahrgenommenen Aufgaben — im Jahr 1994 gemeinsam mit einer Unternehmung eines Reisebürokonzerns die Krems Tourismus GmbH. Die Stadt leistete dafür in den Jahren 1995 bis 2000 Zahlungen in der Höhe von 1,23 Mill EUR.

Die Verwaltung nahm keine Kontrolle hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Geschäftsgebarung der Krems Tourismus GmbH bzw der widmungsgemäßen Verwendung der eingesetzten Mittel vor. Es erfolgte — mit Ausnahme der von der Kulturverwaltung zu erstellenden Fremdenverkehrsstatistik — auch keine Evaluierung der Unternehmungsziele.

- 22.2 Der RH empfahl, für eine ordnungsgemäße und nachvollziehbare Abwicklung der Beteiligung der Stadt Krems an der Krems Tourismus GmbH Sorge zu tragen. Weiters sollten die Erreichung der Unternehmungsziele und die dafür gesetzten Maßnahmen regelmäßig überprüft und dem tatsächlichen Mitteleinsatz gegenübergestellt werden.

- 22.3 *Laut Mitteilung der Stadt Krems sei in den Vertragswerken keine Kontrollfunktion der Verwaltung vorgesehen. Durch die Geschäftsführung in der Person einer politischen Mandatarin sei die Vertretung der städtischen Anteile und die Wahrnehmung der diesbezüglichen Interessen gegeben.*

- 22.4 Der RH erwiderte, dass die Verwaltung und Kontrolle von Beteiligungen grundsätzlich von der Stadt Krems selbst wahrzunehmen sind.

Weitere Feststellungen

- 23 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die unregelmäßige Verrechnung, schleppende Verbuchung und Einmahnung des Schulgeldes für die Schüler der Städtischen Musikschule sowie die wenig effiziente Arbeitsweise im Förderungsbereich.

Bauverwaltung

Feuerpolizeiwesen

- 24.1 Gemäß § 19 des NÖ Feuerwehrgesetzes hatte die Stadt Krems im Rahmen der feuerpolizeilichen Beschau die Brandsicherheit von Baulichkeiten zu überprüfen. In den Jahren 1990 bis 1998 nahm sie feuerpolizeiliche Aufgaben nur in Anlassfällen oder im Rahmen von bau- und gewerberechtlichen Verhandlungen wahr. Laufende Überprüfungen im Sinne des gesetzlichen Auftrages fanden nicht statt. Obwohl in den Jahren 1995 und 1996 verschiedene Dienststellen mehrmals auf Probleme und die nicht gesetzeskonforme Abwicklung hinwiesen, setzte die Stadt Krems keine entsprechenden Maßnahmen.

Im März 1999 wurden die bis dahin von der Magistratsdirektion wahrzunehmenden Aufgaben der feuerpolizeilichen Beschau dem Baurechtsamt übertragen, das einen Rückstand von 17 915 feuerpolizeilichen Verfahren per Jänner 2000 ermittelte. Im Mai 1999 begann das Baurechtsamt, eine Datenbank zur Unterstützung der Aufgabenerledigung zu erarbeiten, die nach ersten Erprobungen im Frühjahr 2000 ab Mai 2001 eingesetzt werden sollte.

- 24.2 Der RH bemängelte die unzureichende Erfüllung der feuerpolizeilichen Aufgaben, die nicht einmal in Ansätzen dem gesetzlichen Auftrag entsprach. Er verwies auf die negative Vorbildwirkung, eine allenfalls auftretende Haftungsproblematik und die strafrechtliche Relevanz bei Unterlassung zwingend vorgeschriebener Rechtsakte.

Baurecht

- 25.1 Ab 1997 erarbeitete die Stadt Krems eine neue Aufbau- und Ablauforganisation für die baurechtliche Aufgabenerfüllung. Dabei kamen ein Bauamtsprogramm und ein Aktenverfolgungssystem zum Einsatz. Im März 2001 war rund ein Drittel der Akten erfasst; die vollständige Aufarbeitung des Aktenbestands unterblieb jedoch wegen fehlender Ressourcen. In vielen Bereichen fehlte eine IT-unterstützte Aktenerfassung völlig. Ein umfassender Einsatz der vorhandenen IT-Anwendungen war aufgrund fehlender Programmmodule noch nicht möglich.

Die Vollständigkeit der Bauakten war für den RH nicht überprüfbar, und der Verfahrensstand oftmals nur schwer erkennbar. Bei Verwaltungsvollstreckungsverfahren stellte der RH eine fallweise äußerst schleppende Erledigung fest; außerdem war seitens der Baubehörde bei verschiedenen Fällen eine tatsächliche Gefährdung von Personen festgestellt worden. Mehrfach wurden behördliche Aufträge nicht ausgeführt oder blieben Fristen unbeachtet, ohne dass seitens der Behörde entsprechende Schritte gesetzt worden wären.



- 25.2 Der RH regte an, den Aufbau des IT-Systems rasch voranzutreiben, um die volle Funktionalität, die erwarteten Synergien sowie den daraus folgenden verbesserten Ressourceneinsatz zu erreichen. Die Stadt Krems sollte die Bemühungen um eine übersichtliche Aktenführung, die Einarbeitung des Aktenaltbestandes sowie die lückenlose Datenerfassung verstärken.

Der RH bemängelte die Versäumnisse der Stadt Krems bei Verwaltungsvollstreckungsverfahren und verwies auf die durch Gefährdung von Personen allenfalls bestehende Haftungsproblematik.

- 25.3 *Die Stadt Krems teilte mit, dass sie die vollständige Erfassung des Aktenaltbestandes vorantreiben werde. Weiters stünde in Kürze die volle Funktionalität der IT-Unterstützung zur Verfügung.*

Vergabeordnung und Vertragsbestimmungen

- 26.1 Die ab 2001 geltende Vergabeordnung der Stadt Krems verwies zwar auf die ÖNORM A 2050, enthielt jedoch keine Festlegungen über die Anwendung von Kann-Bestimmungen der ÖNORM A 2050 oder Regelungen bezüglich einer einheitlichen Vorgangsweise bei Sicherstellungen, Skonto und Nachbestellungen. Die mit Baumaßnahmen befassten Dienststellen der Stadt verfügten über jeweils für den eigenen Bereich erstellte Vertragsbestimmungen, die aber nicht ausgewogen und vollständig waren. Prüfberichte über Angebote beschränkten sich oftmals nur auf eine rechnerische Kontrolle.
- 26.2 Der RH empfahl, die Vergabeordnung zu überarbeiten und die Vertragsbestimmungen der Stadt Krems im Sinne eines ausgewogenen und standardisierten Vertragswerks zu erstellen. Um die erforderliche Rechtssicherheit zu gewährleisten, wären grundlegende Entscheidungen und Vorgangsweisen magistratsweit einheitlich festzulegen.
- 26.3 *Die Stadt Krems teilte mit, dass sie durch die Möglichkeit der individuellen Auslegung bewusst einen Gestaltungsspielraum für die Dienststellen und Sachbearbeiter geschaffen habe. Die Einbehaltung einer Kaution als Sicherstellung im Zusammenhang mit Insolvenzen oder Vertragsverletzungen erachte sie als nicht erforderlich.*
- 26.4 Der RH entgegnete, dass maßgebliche Entscheidungen schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung magistratsweit einheitlich zu regeln wären. Angesichts der steigenden Anzahl von Insolvenzen stellt der Verzicht auf Kauttionen ein Risiko für die Stadt Krems als Auftraggeber dar. Derartige Entscheidungen sollten einzelnen Sachbearbeitern ebensowenig überlassen werden wie die Verantwortung für gegebenenfalls eintretende finanzielle Nachteile größeren Ausmaßes.

Vergaben im Straßenbau

- 27.1 Der Umfang der jährlich durchzuführenden Straßenbauarbeiten ergab sich als politische Vorgabe aus dem Jahresbudget. Eine Abstimmung auf sachlicher Ebene unter inhaltlicher Einbindung des Tiefbauamtes erfolgte kaum. Ein vom zuständigen politischen Gremium beschlossenes mittelfristiges Konzept lag nicht vor. Die Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnungsabschluss für den Straßenbau lagen 1995 bis 1999 im Mittel bei 47 %, fallweise sogar bei 124 %.

In den Jahren 1989 bis 2001 führte die Stadt Krems für die jährlich anfallenden Straßenbauleistungen lediglich vier Ausschreibungen durch, denen meist nur fiktive Bauvorhaben zu Grunde lagen. Als Bestbieter ging immer dieselbe ortsansässige Unternehmung hervor. Auf deren Betreiben übertrug ihr die Stadt Krems im Wege von Nachbestellungen auch Aufträge für weitere acht Jahre, ohne diesbezügliche Ausschreibungen durchzuführen.

Stellungnahmen der Fachdienststelle und Überprüfungen der behaupteten wirtschaftlichen Vorteile dieser Vorgangsweise lagen nicht vor. Demnach beschäftigte die Stadt Krems dieselbe ortsansässige Unternehmung über mehr als 13 Jahre. Von den insgesamt verbauten 9,83 Mill EUR unterzog die Stadt Krems mehr als 80 % nicht dem geforderten Wettbewerb.

- 27.2 Der RH kritisierte diese Vergabep Praxis der Stadt Krems, die vielfach im Widerspruch zur Vergabeordnung stand. Die laufenden, weit über das zulässige Höchstausmaß hinausgehenden Nachbestellungen beruhten auf Interventionen des ortsansässigen Auftragnehmers und Weisungen der politischen Entscheidungsträger. Die für Ausschreibungen fiktiv angenommenen Inhalte waren nicht geeignet, eine knapp kalkulierte und somit für die Stadt Krems vorteilhafte Preisbildung sicherzustellen.

Der RH führte dies auf das Fehlen einer geeigneten Planung sowie auf eine weitgehend unstrukturierte und von tagespolitischen Überlegungen geprägte Vorgangsweise zurück. Er empfahl, ein mittelfristiges Straßenbaukonzept zu erstellen, es jährlich fortzuschreiben und als Grundlage für ein zielorientiertes Handeln heranzuziehen.

- 27.3 *Die Stadt Krems teilte mit, dass für den Straßenbau mehrjährige Investitionsprogramme vorlägen; sie sähe in den laufenden Änderungen eine flexible und bürger-nahe Vorgangsweise.*
- 27.4 Der RH erwiderte, dass Investitionsprogramme, die lediglich einen finanziellen Rahmen ohne konkrete Inhalte festlegen, nicht ausreichend sind.

**IT–Ausstattung**

- 28.1 Die Stadt Krems verfügte über eine Vielzahl von Betriebssystemen und Programmversionen. Einheitliche Konzepte und Strukturen bestanden nur ansatzweise, eine gesamtheitliche Sicht fehlte. Der Fortschritt von Projekten war vielfach von den freien Ressourcen oder dem Engagement der Mitarbeiter abhängig. Räumliche und organisatorische Strukturen wirkten sich auch auf IT–Belange aus, weil räumliche Veränderungen oder Ausgliederungen auch als Zeichen der IT–mäßigen Loslösung verstanden wurden.
- 28.2 Der RH bemängelte das Fehlen verbindlicher Konzepte sowie Ziele im IT–Bereich und führte dies auf fehlende geeignete Entscheidungsstrukturen zurück. Er vertrat die Ansicht, dass die IT–Entwicklung der Stadt Krems nicht dem freien Ermessen einzelner Dienststellen oder Mitarbeiter überlassen werden darf.

Der RH empfahl, IT–Ziele und –Konzepte zu erarbeiten, sie den politischen Gremien zur Beschlussfassung zuzuleiten und danach konsequent umzusetzen. Weiters sollte das EDV–Amt als Stabsstelle der Magistratsdirektion neu positioniert werden.

- 29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Im Hinblick auf die angespannte finanzielle Lage der Stadt Krems wäre ein Abbau der Gesamtschulden anzustreben und die Aufnahme weiterer Darlehen äußerst restriktiv zu handhaben.
 - (2) Die Vergabeordnung der Stadt Krems sollte überarbeitet werden; die Vertragsbestimmungen wären im Sinne eines ausgewogenen sowie standardisierten Vertragswerks zu erstellen.
 - (3) Ein mittelfristiges Straßenbaukonzept wäre zu erarbeiten und jährlich fortzuschreiben.
 - (4) Verbindliche Ziele und Konzepte für den IT-Bereich wären zu erstellen und das EDV-Amt als Stabsstelle der Magistratsdirektion neu zu positionieren.
 - (5) Eine langfristige Personalplanung sollte erstellt und ein flexibles Dienstzeitmodell wieder eingeführt werden.
 - (6) Ein Wirtschaftsförderungskonzept, ein jährlicher Förderungsbericht und ein Förderverzeichnis sollten erstellt werden.
 - (7) Ein Kulturkonzept mit Leitlinien und Zielvorgaben für die Verwaltung wäre auszuarbeiten.
 - (8) Die Unternehmungsziele und die dafür gesetzten Maßnahmen der Krems Tourismus GmbH wären regelmäßig zu evaluieren.
 - (9) Im Bereich des Abgabewesens wäre ein Aktenverfolgungssystem einzuführen.

Wien, im April 2002

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

Abkürzungsverzeichnis

A-Z

AG	Aktiengesellschaft
bzw	beziehungsweise
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IT	Informationstechnologie
LGBl	Landesgesetzblatt
Mill	Million(en)
NÖ	niederösterreichisch(–e, –er, –es, –en)
rd	rund
RH	Rechnungshof
zB	zum Beispiel

Abkürzungsverzeichnis

A-Z

AG	Aktiengesellschaft
bzw	beziehungsweise
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IT	Informationstechnologie
LGBl	Landesgesetzblatt
Mill	Million(en)
NÖ	niederösterreichisch(–e, –er, –es, –en)
rd	rund
RH	Rechnungshof
zB	zum Beispiel