

Bericht des Rechnungshofes



Der
Rechnungshof

Reihe NIEDERÖSTERREICH
2006/5

Krems:

Finanzielle Lage

Personal

Verwaltungsreform

Förderungswesen

Liegenschaftsverwaltung

Bisher erschienen:

Reihe Niederösterreich 2006/1	Bericht des Rechnungshofes – St. Pölten
Reihe Niederösterreich 2006/2	Bericht des Rechnungshofes – ecoplus. Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH – Nationalpark Donau–Auen GmbH – Teilgebiete der Gebarung im Land Niederösterreich – St. Pölten
Reihe Niederösterreich 2006/3	Bericht des Rechnungshofes – Tätigkeit im Jahr 2005
Reihe Niederösterreich 2006/4	Bericht des Rechnungshofes – Amstetten

Auskünfte

Rechnungshof

1031 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 1031 Wien, Dampfschiffstraße 2 http://www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Druck:	Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH
Herausgegeben:	Wien, im Oktober 2006

Bericht des Rechnungshofes

**Teilgebiete der Gebarung
der Stadt Krems:**

Finanzielle Lage

Personal

Verwaltungsreform

Förderungswesen

Liegenschaftsverwaltung

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag</u>	1
	<u>Darstellung des Prüfungsergebnisses</u>	1
Niederösterreich	<u>Wirkungsbereich der Stadt Krems</u>	
	<u>Verwirklichte Empfehlung</u>	3
	<u>Prüfungsergebnis</u>	
	<u>Teilgebiete der Gebarung</u>	
	<u>Kurzfassung</u>	5
	<u>Prüfungsablauf und –gegenstand</u>	9
	<u>Finanzielle Lage</u>	9
	<u>Personal</u>	18
	<u>Verwaltungsreform</u>	21
	<u>Förderungswesen</u>	24
	<u>Liegenschaftsverwaltung</u>	27
	<u>Schlussbemerkungen</u>	38

Abkürzungen

Abs.	Absatz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
NÖ	niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof
S.	Seite

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag

Der RH erstattet gemäß Artikel 127a Abs. 6 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 B-VG in Verbindung mit § 18 Abs. 8 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) aneinander gereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach der Vorlage über die Website des RH „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Wirkungsbereich der Stadt Krems

Verwirklichte Empfehlung

Kulturverwaltung

im Bereich des Magistrates

Erstellung eines Kulturkonzeptes mit Leitlinien und Zielen als Vorgabe für das Verwaltungshandeln (Reihe Niederösterreich 2002/3 S. 15 Abs. 21.2, zuletzt Reihe Niederösterreich 2005/4 S. 3).

Laut Mitteilung der Stadt Krems wurde der Kulturentwicklungsplan im April 2006 vom Gemeinderat beschlossen.

Prüfungsergebnis

Teilgebiete der Gebarung

Die finanzielle Situation der Stadt Krems war extrem belastet. Nachhaltig verfolgte Einsparungsmaßnahmen und -ziele waren nicht zu erkennen. Der Stadt war es bei weitem nicht mehr möglich, aus der laufenden Gebarung einen Finanzierungsbeitrag für anstehende Investitionen zu erwirtschaften.

Kurzfassung

Finanzielle Lage

In den Jahren 2000 bis 2004 war der ordentliche Haushalt nicht ausgeglichen. Die Abgänge erhöhten sich von 1,57 Mill. EUR (2000) auf 8,27 Mill. EUR (2004) um mehr als das Vierfache.

Ab dem Jahr 2003 musste die Stadt bereits zur Bedeckung der laufenden Ausgaben, wie beispielsweise Personalkosten oder Sachausgaben, auf Fremdmittel zurückgreifen. Darlehenstilgungen konnten nur durch neue Darlehensaufnahmen finanziert werden.

Der Schuldenstand erhöhte sich von 76,47 Mill. EUR (2000) um rd. 20 % auf 91,48 Mill. EUR (2004). Beim Vergleich von acht Städten mit annähernd gleicher Einwohnerzahl wies die Stadt Krems die weitaus höchste Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Endfällige Darlehen (Zurückzahlung erst am Ende der Laufzeit) in Höhe von 11,74 Mill. EUR waren mit Kapitalleistungen aus Lebensversicherungen bedeckt. Im Oktober 2005 war aufgrund der damals prognostizierten Kapitalleistungen eine Unterdeckung von 545.000 EUR gegeben.

In den Jahren 1999 und 2000 beschloss der Gemeinderat, die Laufzeiten von Darlehen in Höhe von 21,18 Mill. EUR zu verlängern. Dadurch ergab sich eine zusätzliche Zinsbelastung von 2,58 Mill. EUR.

Die jährlichen Zuschüsse, welche die Stadt an ihre Unternehmungen auszahlte, lagen zwischen 1,55 Mill. EUR und 2,47 Mill. EUR. Ein Beteiligungscontrolling fehlte völlig.

In den Bereichen Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft und Wasserwerk nahm die Stadt ständig Abschöpfungen vor, um die Abgänge des ordentlichen Haushalts zu verringern. Durch eine nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes stehende Gestaltung der Gebühren wurden die Bürger mit versteckten Steuern belastet.

Personal

Die Anzahl der Bediensteten war steigend, die Personalkosten erhöhten sich in der Hoheitsverwaltung in den Jahren 2000 bis 2004 um rd. 22 %. Das von der Stadt selbst gesteckte Ziel, die Personalkosten einzudämmen, sollte mit allem Nachdruck verfolgt werden.

Die Vorgangsweisen bei den Personalaufnahmen waren ungeregt und erfolgten nach unterschiedlichen Verfahren. Eine sachliche Begründung dieser Unterschiede sowie die gebotene Nachvollziehbarkeit waren nicht immer gegeben.

Für die Aus- und Fortbildung standen jährlich sinkende Beträge zur Verfügung, die zusätzlich durch unrichtig verbuchte Leistungen weiter geschmälert wurden. Ein Personalentwicklungskonzept und eine Bildungsdatenbank bestanden nicht.

Trotz der äußerst angespannten finanziellen Lage gewährte die Stadt Krems den Bediensteten sowohl beim Ausmaß als auch bei der Anzahl großzügig außerordentliche Vorrückungen im Gehaltssystem. Finanzielle Anerkennungen sollten vor allem durch Einmalzahlungen, nicht jedoch durch dauerhaft ausgabenwirksame außerordentliche Vorrückungen im Gehaltssystem gewährt werden.

Verwaltungsreform

Ab dem Jahr 2005 trat eine Neuorganisation des Organisations- und Geschäftsverteilungsplanes mit dem Ziel einer schlankeren Verwaltung in Kraft. Die Stadt hatte nur für einen kleinen Teilbereich ihres Aufgabengebiets eine Prozessanalyse vorgenommen. Im gesamten Bereich der Stadt bestand keine Kostenrechnung.



Die Kompetenzen des Kontrollamtes hinsichtlich der ausgegliederten Tochtergesellschaften wurden nicht immer anerkannt. Der RH vermochte in zahlreichen Fällen, in denen der Bürgermeister in der sitzungsfreien Zeit der Kollegialorgane in dringenden Angelegenheiten Verfügungen erlassen hatte (bis zu 98 Fälle pro Jahr), die erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen nicht zu erkennen.

Förderungswesen

Die Verwaltung der Förderungsmittel erfolgte wenig effizient; die Möglichkeit, jederzeit Aussagen über den Stand der ausbezahlten Förderungsgelder tätigen zu können, fehlte ebenso wie ein umfassendes Berichtswesen.

Vom Subventionsvolumen des Jahres 2004 entfielen rd. 51 % auf mehrjährige oder unbefristete Förderungsverträge, die von den seitens der Stadt gesetzten Einsparungszielen nicht betroffen waren. Für Förderungsverträge bestanden keine Richtlinien betreffend ihre Vergabe und inhaltliche Gestaltung.

Es fehlte ferner eine mittelfristige Förderungsplanung zur Festlegung der Ziele und der bereitzustellenden finanziellen Mittel. Damit waren eine regelmäßige Evaluierung der Förderungspolitik und ein optimaler Mitteleinsatz nicht möglich.

Liegenschaftsverwaltung

Die Stadt verkaufte in den Jahren 2000 bis 2003 zwölf verbaute Liegenschaften mit Wohnobjekten zu jeweils 0,07 EUR an eine gemeinnützige Gesellschaft, die zu zwei Drittel im Eigentum der Stadt stand. Bei der Veräußerung von unbeweglichem Vermögen beachtete die Stadt nicht die gesetzlich vorgesehene Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde.

Beim Verkauf einer bebauten Liegenschaft bestand keine geregelte Vorgangsweise im Sinne eines strukturierten Bietverfahrens, so dass die Gleichbehandlung der beteiligten Bieter nicht sichergestellt war. Die Vorgangsweise der Stadt war nicht geeignet, den größtmöglichen wirtschaftlichen Nutzen und die erforderliche Rechtssicherheit zu gewährleisten.



Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von September bis Oktober 2005 Teilgebiete der Gebarung der Stadt Krems. Die letzte Gebarungsüberprüfung der Stadt erfolgte im Jahr 2001. Prüfungsschwerpunkte waren neben der finanziellen Lage ausgewählte Themenbereiche aus der Verwaltungsreform, der Personal- und Organisationsentwicklung sowie das Förderungs- und Liegenschaftswesen. Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2000 bis 2004.

Zu dem im März 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadt Krems im Mai 2006 Stellung. Der RH erstattete im Juni 2006 eine Gegenäußerung.

Finanzielle Lage

Ordentlicher Haushalt

2.1 In den Jahren 2000 bis 2004 war der ordentliche Haushalt nicht ausgeglichen. Die Abgänge erhöhten sich von 1,57 Mill. EUR (2000) auf 8,27 Mill. EUR (2004) um mehr als das Vierfache. Die Darlehensaufnahmen zur teilweisen Bedeckung des ordentlichen Haushalts stiegen von 0,46 Mill. EUR (2000) auf 2,36 Mill. EUR (2004) ebenfalls um mehr als 400 %.

2.2 Der RH bemängelte die massiv gestiegenen Abgänge im ordentlichen Haushalt. Trotz ständig steigenden Fremdfinanzierungsbedarfs war es der Stadt nicht mehr gelungen, den ordentlichen Haushalt ausgeglichen zu halten. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf § 4 Abs. 5 der Haushaltsordnung der Stadt Krems, wonach grundsätzlich ein Ausgleich des Gesamthaushalts anzustreben ist.

Außerordentlicher Haushalt

3.1 Das Volumen des außerordentlichen Haushalts stieg in den Jahren 2000 bis 2004 um mehr als das Doppelte. Um höhere Abgänge und eine damit verbundene Darlehensaufnahme im ordentlichen Haushalt zu verhindern, verbuchte die Stadt jährlich immer wiederkehrende Subventionen und Transferzahlungen teilweise im außerordentlichen Haushalt und nahm dafür größtenteils Darlehen auf.

Der Bedarf an Fremdmitteln zur Bedeckung des gesamten außerordentlichen Haushalts erhöhte sich von rd. 54 % dieses Haushaltsvolumens (2000) auf rd. 78 % (2004). Der Rest wurde größtenteils durch den Verkauf von Grundstücken finanziert.

Finanzielle Lage

- 3.2** Der RH bemängelte den ständig steigenden und extrem hohen Darlehensbedarf zur Bedeckung des außerordentlichen Haushalts. Er empfahl, zukünftige Investitionen auf deren Dringlichkeit und Finanzierbarkeit zu prüfen, um Ausgabenreduktionen zu erzielen.

Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Zahlung von laufenden Subventionen bzw. Transfers über den außerordentlichen Haushalt nicht den Vorschriften des § 4 Abs. 2 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997) entsprachen. Demnach sind außerordentliche Ausgaben solche, die lediglich vereinzelt vorkommen oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschreiten.

Insbesondere empfahl der RH der Stadt, Subventionen grundsätzlich nur im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten im ordentlichen Haushalt zur Verfügung zu stellen.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der Stadt seien ab dem Voranschlag 2006 sämtliche Subventionen entsprechend den Bestimmungen der VRV 1997 dem ordentlichen Haushalt zugeordnet worden.*

Laufende Gebarung

- 4** Die laufenden Einnahmen erhöhten sich von 38,05 Mill. EUR (2000) um rd. 19 % auf 45,23 Mill. EUR (2003). Der Anstieg war überwiegend auf die Gewinnentnahmen aus den in den wirtschaftlichen Unternehmungen der Stadt angesiedelten Bereichen Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Wasserversorgung zurückzuführen. Für das Jahr 2004 wies die Stadt laufende Einnahmen von nur 39,61 Mill. EUR aus. Das war auf eine Änderung der Darstellung im Rechnungsquerschnitt zurückzuführen.

Die laufenden Ausgaben erhöhten sich von 38,07 Mill. EUR (2000) auf 43,77 Mill. EUR (2004). Dies war vor allem durch den Anstieg der Personalkosten um rd. 22 % sowie des Verwaltungs- und Betriebsaufwandes um rd. 55 % begründet.

Öffentliches Sparen und freie Finanzspitze

- 5.1** (1) Die Kennzahl öffentliches Sparen gibt Auskunft darüber, wie viele Finanzmittel aus dem Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben noch für Zwecke der Vermögensgebarung (z.B. Investitionen) und für Finanztransaktionen (z.B. Schuldentilgung) zur Verfügung stehen. Grundsätzlich sollte ein positiver Saldo gegeben sein, damit die Stadt über ausreichend Finanzmittel zur Rückzahlung von Darlehen verfügt.



Die nach Abzug der Schuldentilgung verbleibende freie Finanzspitze zeigt, inwieweit die Stadt Investitionen aus ihren laufenden Einnahmen finanzieren kann. Laufend negative freie Finanzspitzen weisen darauf hin, dass die Stadt die nicht aus der Vermögensgebarung finanzierten Investitionen mittels Fremdkapital abdecken muss. Aufgrund des hohen Darlehensbedarfs läuft sie somit Gefahr, überschuldet zu werden.

(2) Ab dem Jahr 2003 war die Kennzahl öffentliches Sparen (laufender Saldo) mit – 2,80 Mill. EUR negativ und verschlechterte sich auf – 4,16 Mill. EUR im Jahr 2004. Somit musste die Stadt schon zur Bedeckung der laufenden Ausgaben, wie beispielsweise Personalkosten oder Sachausgaben, auf Fremdmittel zurückgreifen. Durch den negativen laufenden Saldo war die Stadt darüber hinaus bereits gezwungen, Darlehenstilgungen zuletzt fast ausschließlich nur durch neue Darlehensaufnahmen zu finanzieren.

Die Kennzahl freie Finanzspitze war in den Jahren 2000 (– 5,66 Mill. EUR) bis 2004 (– 8,76 Mill. EUR) stets negativ und verschlechterte sich um rd. 55 %. Der Stadt war es somit bei weitem nicht mehr möglich, aus der laufenden Gebarung einen Finanzierungsbeitrag für anstehende Investitionen zu erwirtschaften.

Gemäß § 61 Abs. 1 des Niederösterreichischen Stadtrechtsorganisationsgesetzes (NÖ STROG; LGBl. 1026) dürfen nur dann Darlehen aufgenommen werden, wenn die Zinsen und Tilgungsverpflichtungen mit der finanziellen Leistungsfähigkeit im Einklang stehen. Diese Voraussetzung war in zunehmendem Maß nicht mehr gegeben, weil die Stadt den Schuldendienst nicht mehr aus den laufenden Einnahmen decken konnte.

Bereits in seinem Bericht aus dem Jahr 2002 (Reihe Niederösterreich 2002/3 bzw. 2002/4) hatte der RH auf die angespannte finanzielle Lage der Stadt für den Zeitraum 1995 bis 1999 hingewiesen; er konnte schon damals keine durchgängigen, auf Dauer ausgerichteten Sanierungsmaßnahmen der Stadt erkennen.

- 5.2 Der RH beurteilte die finanzielle Situation der Stadt als extrem belastet. Er konnte nach wie vor keinerlei nachhaltig verfolgte Einsparungsmaßnahmen und –ziele erkennen und bemängelte, dass die Stadt den Empfehlungen des RH nicht nachgekommen war. Darüber hinaus vertrat er die Ansicht, dass die Darlehen zur Bedeckung des Gesamthaushalts rechtswidrig aufgenommen wurden und verwies in diesem Zusammenhang auf § 61 NÖ STROG.

Finanzielle Lage

Der RH empfahl, zur Haushaltskonsolidierung umgehend die Ausgaben zu reduzieren und den Ausgleich der laufenden Gebarung wiederherzustellen. Einen ersten Schritt könnten die Kürzung der Subventionen und ein weitgehender Personalaufnahmestopp darstellen. Weiteres Einsparungspotenzial wäre nach Ansicht des RH durch eine Verwaltungsreform zu erzielen.

5.3 *Laut Stellungnahme der Stadt sei sie den Empfehlungen des RH bereits nachgekommen und der außerordentliche Haushalt 2006 bereits drastisch reduziert worden. Darüber hinaus sei eine Projektgruppe eingesetzt worden, die das Ziel, den Abgang des ordentlichen Haushalts bis ins Jahr 2009 auf Null zu reduzieren, verfolgen sollte.*

Verschuldung

6.1 Der Schuldenstand erhöhte sich von 76,47 Mill. EUR (2000) um rd. 20 % auf 91,48 Mill. EUR (2004). Darlehensverpflichtungen wurden in der Regel auf 20 Jahre eingegangen.

6.2 Der RH kritisierte das ständige Ansteigen der Verschuldung der Stadt und empfahl, umgehend Maßnahmen zu setzen, die zur Eindämmung des Schuldenstandes beitragen. Gänzlich vermisste der RH eine verantwortungsvolle Schuldenpolitik, weil die Einnahmen bereits bis zum Jahr 2024 für die Rückzahlung von Krediten gebunden waren.

Beim Vergleich von acht österreichischen Städten mit 20.000 bis 25.000 Einwohnern wies die Stadt Krems die weitaus höchste Pro-Kopf-Verschuldung mit rd. 3.900 EUR je Einwohner auf. Dem RH war wohl bewusst, dass derartige Vergleiche infolge der strukturellen Unterschiede der einzelnen Städte mit Unschärfen behaftet sind, dennoch sah er auch in dieser Kennzahl die äußerst prekäre Situation der Stadt bestätigt.

6.3 *Laut Mitteilung der Stadt seien in den Schulden auch Vorfinanzierungsdarlehen des Krankenhauses für das Land Niederösterreich, die Schulden der Stadtbetriebe sowie von Wohn- und Geschäftsgebäuden enthalten. Letztere seien zwischenzeitig an die Kremser Immobiliengesellschaft m.b.H. (KIG) verkauft worden.*

6.4 Der RH wies darauf hin, dass für diese Schulden eine Haftung durch die Stadt auch weiterhin gegeben war. Darüber hinaus merkte er an, dass das Vorfinanzierungsdarlehen für das Krankenhaus Ende 2004 lediglich 0,69 Mill. EUR betrug und in Betracht auf den Gesamtschuldenstand von mehr als 91 Mill. EUR keine wesentliche Minderung darstellte.



Endfällige Darlehen
mit Aufbau eines
Tilgungsträgers

7.1 Im Juni 2002 beschloss der Gemeinderat, mehrere in den Jahren 1999 und 2000 aufgenommene Schweizer Franken-Darlehen in Höhe von insgesamt 4,00 Mill. EUR von der laufenden Tilgung auf Endfälligkeit (Zurückzahlung erst am Ende der Laufzeit) umzustellen. Gleichzeitig beauftragte er ein Finanzberatungsunternehmen mit der Umsetzung und der begleitenden Kontrolle.

Im August 2002 veranlasste der Bürgermeister mit Verfügung gemäß § 44 NÖ STROG (Notkompetenz)* den Abschluss von drei Kapitalversicherungen für den Aufbau der Tilgungsträger in Form von auf ihn lautenden Lebensversicherungen, wobei als Begünstigte die Stadt ausgewiesen war.

* Entscheidungen des Bürgermeisters in dringenden Angelegenheiten
Wenn in einer Angelegenheit, die in den Wirkungsbereich eines Kollegialorgans fällt, ein Beschluss nicht ohne Nachteil für die Sache oder die Gefahr eines Schadens für die Stadt abgewartet werden kann, darf der Bürgermeister unter eigener Verantwortung die notwendigen Entscheidungen treffen und auch die hierfür erforderlichen Ausgaben veranlassen. In der nächsten Sitzung ist dem zuständigen Kollegialorgan über die Entscheidung zu berichten.

Die Lebensversicherungen sahen die Zahlung einer garantierten Kapitalleistung sowie einer eventuellen Gewinnbeteiligung nach Ablauf der Versicherungszeit vor. Der garantierte Betrag lag jeweils unter der zu tilgenden Darlehenssumme, womit die Stadt auf Gewinne aus den Versicherungen angewiesen war, um die Darlehen auch tatsächlich zur Gänze begleichen zu können.

Eine vorzeitige Beendigung des Versicherungsverhältnisses wäre nur mit finanziellen Nachteilen möglich gewesen, weil die Versicherungen ihre Kapitalleistungen an die Ausschöpfung der vollen Laufzeit gebunden hatten. Im Ablebensfall des Versicherten wäre die Stadt gezwungen gewesen, eine neue Anlagestrategie für den weiteren Aufbau des Tilgungsträgers zu verfolgen, was Mehrkosten verursacht hätte.

Im Dezember 2002 nahm die Stadt ein weiteres endfälliges Darlehen mit Aufbau eines Tilgungsträgers in Form einer Lebensversicherung in Höhe von 7,40 Mill. EUR auf, im Oktober 2003 erfolgte dies abermals mit 1,67 Mill. EUR. Beide Lebensversicherungen lauteten jeweils auf eine Person. Die zuvor von der Finanzverwaltung geäußerten Bedenken hinsichtlich nicht kalkulierbarer Risiken wurden nicht berücksichtigt.

Somit hatte die Stadt im Oktober 2005 eine Reihe von derartigen endfälligen Darlehen mit insgesamt 11,74 Mill. EUR aushaftend, die von den Versicherungen garantierten Kapitalleistungen betragen 9,98 Mill. EUR. Bei ausschließlicher Berücksichtigung der garantierten Rückzahlungssummen ergäbe dies somit eine Unterdeckung von 1,76 Mill. EUR.

Die zum Zeitpunkt des Abschlusses der Lebensversicherungen prognostizierten Kapitalleistungen inklusive der Gewinnbeteiligungen verringerten sich bis Oktober 2005 von 15,32 Mill. EUR um 26,95 % auf 11,19 Mill. EUR. Dadurch wäre die Stadt nicht in der Lage, die aushaftenden Beträge zu tilgen, es verbliebe vielmehr eine Unterdeckung von 545.000 EUR.

- 7.2** Der RH beanstandete die von der Stadt betriebene Schuldenpolitik im Zusammenhang mit dem Aufbau von Tilgungsträgern in Form von Lebensversicherungen. Er war der Auffassung, dass die von ihr gewählte Form der Ansparung der Tilgungsträger mit nicht vorhersehbaren Risikokomponenten verbunden war. Zudem bemängelte der RH, dass die Stadt trotz der Bedenken ihrer Finanzverwaltung weitere endfällige Darlehen mit dem gleichen Tilgungsträger aufnahm.

Er empfahl, Anregungen ihrer fachlich zuständigen Bediensteten zukünftig verstärkt bei ihren Entscheidungsfindungen einfließen zu lassen und zur Risikominimierung mehrere versicherte Personen in die Verträge aufzunehmen.

Weiters kritisierte der RH die unzureichende Vorbereitung der Entscheidungsfindung, weil maßgebliche Informationen im Amtsvortrag über die Art der Versicherung sowie über die Risiken dieser Ansparformen fehlten. Da der RH bei den im August 2002 erfolgten Vertragsabschlüssen die Nichtbefassung des Gemeinderates nicht nachvollziehen konnte, bemängelte er das Fehlen der Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme einer Notkompetenz gemäß § 44 NÖ STROG durch den Bürgermeister.

- 7.3** *Laut Mitteilung der Stadt habe sie bereits Gespräche mit dem Finanzberatungsunternehmen aufgenommen, wobei die Darlehensunterdeckung durch höhere Prämienvorschreibungen angepasst werden solle. Weiters wolle sie den versicherten Personenkreis erweitern.*
- 7.4** Der RH verwies auf die mit der Erhöhung der Prämienzahlungen verbundenen Mehrkosten und bekräftigte seine Empfehlung, Anlageformen mit hohem Risiko zukünftig zu vermeiden.



Schuldendienst

8.1 Der Nettoaufwand für den Schuldendienst war trotz steigender Verschuldung von 9,29 Mill. EUR (2000) auf 7,48 Mill. EUR (2004) gesunken. Maßgeblicher Grund für das Sinken des Schuldendienstes waren die Laufzeitverlängerungen von Darlehen. Um die Abgänge in den Jahren 1999 und 2000 zu verringern, hatte der Gemeinderat beschlossen, die Laufzeiten von Darlehen zu verlängern, um dadurch die Tilgungsraten zu senken.

Mit dieser Maßnahme wurden Darlehen mit einem aushaftenden Betrag von 21,18 Mill. EUR und Restlaufzeiten zwischen drei und 19 Jahren auf eine neue Laufzeit von 20 Jahren verlängert. Infolge der neuen Laufzeiten und der damit verlangsamten Tilgung der Darlehen nahm die Stadt laut ihren eigenen Berechnungen eine zusätzliche Zinsbelastung von 2,58 Mill. EUR in Kauf.

Auch durch die Aufnahme von endfälligen Darlehen wurden Tilgungszahlungen ausgesetzt und somit der Schuldendienstausweis reduziert. Da, wie erwähnt, gleichzeitig der Aufbau eines Tilgungsträgers für diese Darlehen erfolgte, wies die Stadt die Zahlungen für das Ansparen der Lebensversicherungen im Wertpapierverzeichnis der Rechnungsabschlüsse aus.

Ein weiterer Grund für das Sinken des Schuldendienstes war auch die günstige Entwicklung des Zinsniveaus in den Jahren 2000 bis 2004.

8.2 Der RH bemängelte die wenig zukunftsorientierte Finanzpolitik der Stadt im Zusammenhang mit den Laufzeitverlängerungen bei bestehenden Darlehen. Um längst erforderliche Einsparungsmaßnahmen auch weiterhin nicht vornehmen zu müssen, wurden die Rückzahlungen auf längere Zeiträume erstreckt und dadurch zusätzliche Zinskosten bewusst in Kauf genommen.

Finanz- und Beteiligungscontrolling

9.1 Die Stadt begann im August 2005 mit dem Aufbau eines Finanzcontrollingsystems. Ein Projektteam sollte wesentliche Grundlagen zur „Visualisierung der Finanzstruktur“ schaffen.

Im Jahr 2004 wies der Rechnungsabschluss neun Unternehmungen aus, an denen die Stadt zumindest zu 50 % beteiligt war. Unterlagen über die wirtschaftliche Gebarung der einzelnen Unternehmungen, wie Budgets oder Bilanzen, lagen in der Stadt nicht auf. Die einzelnen Fachabteilungen verfügten nur fallweise über die Gesellschaftsverträge, eine zentrale Verwaltung und ein weiterführendes Beteiligungscontrolling fehlten.

Finanzielle Lage

Die jährlichen Erträge aus den Beteiligungen lagen in den Jahren 2000 bis 2004 zwischen insgesamt 12.700 EUR und 15.500 EUR. Die jährlichen Zuschüsse der Stadt an ihre Unternehmungen lagen zwischen 1,55 Mill. EUR (2001) und 2,47 Mill. EUR (2003).

- 9.2** Die getroffene Entscheidung, ein Finanzcontrolling aufzubauen, war zweckmäßig. Neben der Darstellung der finanziellen Situation sah der RH als Aufgabe des Finanzcontrollings vor allem das Aufzeigen möglicher Einsparungspotenziale.

Der RH bemängelte aber das völlige Fehlen eines Beteiligungscontrollings und sah darin ein nur eingeschränktes Interesse der Stadt an den Geschäftserfolgen der eigenen Unternehmungen. Trotz hohen Subventionsbedarfs und nur geringer Beteiligungserträge führte die Stadt keine regelmäßigen wirtschaftlichen Analysen durch.

Der RH konnte auch keine nachhaltigen Bemühungen erkennen, die zur Verminderung der jährlichen Abgänge der Unternehmungen beitragen konnten. Er empfahl daher, im Zuge des Projekts „Visualisierung der Finanzstruktur“ ein aussagekräftiges Beteiligungscontrolling aufzubauen.

- 9.3** *Laut Mitteilung der Stadt beabsichtige sie, die Aufgaben eines Finanzcontrollings im Wesentlichen auf das Erkennen von Planabweichungen und die rechtzeitige Ergreifung von Gegenmaßnahmen zu konzentrieren. Ferner solle das Finanzcontrolling weitere Einsparungsmaßnahmen ausloten. Darüber hinaus teilte die Stadt mit, dass die Beteiligungen Gegenstand von Diskussionen des Projekts „Magistrat NEU“ seien.*

Gebührenhaushalte

- 10.1** (1) Das Finanzausgleichsgesetz 2001 erlaubte den Gemeinden die Festsetzung von Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen bis zu einem Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung, den Betrieb sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten der Anlage nicht übersteigt.

Diese Ermächtigung schränkte der Verfassungsgerichtshof insoweit ein, dass den Benützern von Gemeindeeinrichtungen neben der Anlastung der vollen Kosten keine weitere Steuer auferlegt werden darf. Dies wäre dann der Fall, wenn die Verwendung der über die vollen Kosten hinausgehenden Gebühren nicht im inneren Zusammenhang mit dem Zweck dieser Gemeindeeinrichtung stünde.



(2) Der Abfallwirtschaftsbereich erzielte in den Jahren 2000, 2002, 2003 und 2004 Kostenüberdeckungen zwischen 7 % und 25 %, im Jahr 2001 wirtschaftete er ausgeglichen. Laufende Gebührenerhöhungen kompensierten in den Jahren 2000 bis 2004 nicht nur den Anstieg der betrieblichen Aufwendungen um 24 %, sondern ermöglichten auch die Überschüsse.

Im Bereich Abwasserbeseitigung erreichte die Stadt ständig Kostenüberdeckungen, wobei sich diese von 20 % (2000) auf 44 % (2004) erhöhten. Auch dieser Anstieg war auf Gebührenerhöhungen zurückzuführen.

Das städtische Wasserwerk konnte in den Jahren 2000 bis 2002 nicht kostendeckend wirtschaften. Im Jahr 2002 erhöhte die Stadt die Wasserbezugsgebühr um 16 %, die Wasseranschlussabgabe um 6 % und verdoppelte die Wasserbereitstellungsgebühr für Haushalte. Im Jahr 2003 erfolgte eine nochmalige Steigerung bei der Wasserbezugsgebühr in Höhe von 15 %. Durch diese Maßnahmen erreichte das Wasserwerk im Jahr 2003 eine Kostenüberdeckung von 21 %, die sich im Jahr 2004 auf 46 % erhöhte.

(3) In allen genannten Bereichen nahm die Stadt ständig Abschöpfungen vor, um die Abgänge des ordentlichen Haushalts zu verringern. Diese Maßnahmen verschlechterten massiv die Finanzkraft dieser Bereiche, führten zu Liquiditätsproblemen und machten Darlehensaufnahmen erforderlich.

- 10.2** Der RH bemängelte die nicht mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Einklang stehende Gestaltung der Gebühren. Da die erzielten Kostenüberdeckungen und die damit verbundenen Abschöpfungen nicht im inneren Zusammenhang mit den Einrichtungen standen, belastete die Stadt Krems die Bürger durch überhöhte Wasser-, Müll- und Kanalgebühren mit versteckten Steuern.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf das Risiko erfolgreicher Beschwerden. Er hatte in seinem Bericht vom November 2004 (Reihe Niederösterreich 2004/11 bzw. 2004/12) betreffend das städtische Wasserwerk auf diese Problematik bereits hingewiesen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme der Stadt seien die Abschöpfungen in den Gebührenhaushalten zur Erfüllung der städtischen Aufgaben zu relativieren. In der insgesamt prekären Finanzlage führe eine Rücklagenbildung in den Bereichen Abfallwirtschaft, Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung zu einer deutlichen Erhöhung des Gesamtabganges der Stadt. Jedoch solle eine nunmehr eingeleitete Haushaltskonsolidierung einen betriebsspezifischen Aufbau von Rücklagen ermöglichen.*

Finanzielle Lage

10.4 Der RH konnte der Stellungnahme der Stadt nicht zustimmen. Er sah in der ständigen Abschöpfung der Überschüsse ein ungeeignetes Mittel zur Sanierung der finanziellen Situation und in der fehlenden Rücklagenbildung lediglich eine Verschiebung der Finanzprobleme in zukünftige Perioden. Er wies darauf hin, dass die Stadt nicht nur überschüssige Geldmittel zweckentfremdet einsetzte, sondern diese Bereiche auch noch durch die Aufnahme von Darlehen belastete.

Nach seiner Ansicht machten solche Maßnahmen weitere Gebührenerhöhungen notwendig. Da diese nicht mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Einklang standen, wies der RH nochmals auf die Problematik der versteckten Steuern und auf das Risiko erfolgreicher Beschwerden hin.

Weitere Feststellungen

11 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Entwicklung der Rücklagen, die Maastricht-Kriterien, die Mittelfristige Finanzplanung sowie die Entwicklung der Bereiche Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft.

Personal

Personalentwicklung

12.1 Die Zahl der Bediensteten des Aktivstandes stieg laut Dienstpostenplan von 434 (2000) auf 478 (2004), im Jahr 2005 sank sie auf 467. Ab dem Jahr 2003 wurde im Dienstpostenplan neben der Kopfzahl auch das Vollzeitäquivalent* (2003: 435,91; 2005: 421,32) ausgewiesen. Die Personalkosten stiegen im Bereich der Hoheitsverwaltung im Überprüfungszeitraum um 22 %, was von der Stadt durch die Anpassung der Bezüge infolge des Inflationsausgleichs und der Biennalsprünge erklärt wurde.

* Zahl der auf die jährliche Normalarbeitszeit umgerechneten Beschäftigungsverhältnisse

Weitere Kosten entstanden durch die zusätzliche Aufnahme von zwei Akademikern sowie eine vermehrte Anzahl von Ferialpraktikanten und Saisonarbeitern. Zusätzlich wurden verstärkt außerordentliche Vorrückungen sowie Beförderungen bzw. Höherreihungen in Leistungsverwendungsgruppen gewährt.



Im Rahmen der Verhandlungen zum Dienstpostenplan 2006 hielt das Personalamt fest, dass das angestrebte strategische Ziel, die Personalkosten bis zum Jahr 2007 um 10 % zu senken, nur dann erreicht werden könne, wenn keinerlei finanzielle Besserstellungen und Neuaufnahmen vorgenommen würden.

- 12.2** Der RH empfahl, das selbst gesteckte Ziel, die Personalkosten einzudämmen, mit allem Nachdruck zu verfolgen.
- 12.3** *Laut Mitteilung der Stadt würden die Aufnahmen hochwertiger Bediensteter auf Überlegungen der strategischen Personalentwicklung und auf gestiegenen Aufgaben der Bezirksverwaltung fußen. Die Empfehlung des RH, die Personalkosten mit allem Nachdruck einzudämmen, werde auch weiterhin die oberste Prämisse der Personalarbeit sein.*

Stellenbesetzung

- 13.1** In den Jahren 2000 bis 2004 besetzte die Stadt 100 Stellen neu, davon entfielen 20 auf Lehrlinge.

Die Aufnahmen von zehn Bediensteten erfolgten nach strukturierten Verfahren. Dabei wurde eine Vorauswahl zumeist aufgrund der Bewerbungsunterlagen und eines anschließenden Interviews getroffen. Andere Aufnahmen basierten auf einem kommissionellen Hearing, in einem Fall fand eine Personaleinstellung mit Unterstützung durch ein externes Personalberatungsunternehmen statt.

Die anderen 70 Dienstposten wurden auf Vorschlag des Leiters der jeweiligen Organisationseinheit oder anderer Entscheidungsträger besetzt. Eine Richtlinie für Verfahren bei Personalnachbesetzungen bestand nicht.

- 13.2** Der RH bemängelte die Vorgangsweisen bei den Personalaufnahmen, weil diese unregelmäßig waren und nach unterschiedlichen Verfahren erfolgten. Eine sachliche Begründung dieser Unterschiede sowie die gebotene Nachvollziehbarkeit waren nicht immer gegeben. Er empfahl, Richtlinien für Verfahren zur Stellenbesetzung auszuarbeiten. Diese Bestimmungen sollten insbesondere die Verpflichtung zu Stellenbeschreibungen, Regeln für interne und externe Ausschreibungen sowie Kriterien für die Auswahl der bestgeeigneten Aufnahmewerber enthalten.
- 13.3** *Die Stadt teilte mit, dass sie die Ansicht des RH teile, dass professionelle Personalaufnahmen auf allen Ebenen durchzuführen wären, gab allerdings zu bedenken, dass damit auch nicht unbeträchtliche Kosten verursacht werden würden.*

Personal

Aus- und Fortbildung

14.1 Im Februar 2000 zentralisierte die Stadt den Bereich Aus- und Fortbildung, nominierte Bildungsbeauftragte und führte verstärkt Inhouse-Seminare durch. Ein Personalentwicklungskonzept existierte indessen nicht, die Initiative für die Fortbildung ging zumeist von den Mitarbeitern selbst aus. Bildungsinformationen über Bedienstete konnten nur mit großem Aufwand abgerufen werden, weil keine ausreichende IT-Unterstützung durch ein Personalinformationssystem bestand.

Die auf dem Ansatz Personalaus- und -fortbildung budgetierten Beträge sanken jährlich. Dieser Betrag verminderte sich weiter durch die Verbuchung von Softwarewartungskosten. Andererseits erfolgte die Finanzierung der Personalausbildung zusätzlich über andere Voranschlagsstellen.

14.2 Der RH bemängelte die zweckfremde Inanspruchnahme der Voranschlagsstelle Personalaus- und -fortbildung. Dadurch verminderten sich die ohnehin niedrig budgetierten Mittel, so dass in der Folge Ausbildungsmaßnahmen auch auf anderen, dafür nicht vorgesehenen Ansätzen verbucht werden mussten.

Der RH empfahl, eine Bildungsdatenbank zu erstellen und dem bestehenden Personalinformationssystem anzuschließen, um bereits erfolgte und geplante Bildungsmaßnahmen festzustellen. Weiters regte der RH an, ein Personalentwicklungskonzept aufzubauen.

14.3 *Laut Stellungnahme der Stadt wäre der Aufbau einer Bildungsdatenbank bzw. eines Personalentwicklungskonzeptes bislang an den Kosten gescheitert. Der Aufbau einer Bildungsdatenbank werde aber nach Freiwerden von Ressourcen in der Personalverwaltung nach dem Wechsel in der Rechtsträgerschaft des Krankenhauses Krems zu einer vorrangigen Aufgabe werden.*

Dauerhafte finanzielle Besserstellungen

15.1 In den Jahren 2000 bis 2004 wurden 89 Höherreihungen bzw. Beförderungen gewährt. Die im Jahr 2003 vom Gemeinderat erlassenen „Richtlinien für die finanzielle Besserstellung von Bediensteten“ sollten eine einheitliche Vorgangsweise bringen.

Den Anträgen auf finanzielle Besserstellung konnte nicht immer entgegenkommen werden, warum bei Vorrückungen nicht mit nur einem Vorrückungsbetrag das Auslangen gefunden werden konnte. Darüber hinaus gab es bewilligte Anträge, die nur mit gewissenhaftem Arbeiten, nicht jedoch mit der Erbringung von Mehrleistungen begründet wurden.



Eine beispielhafte Durchrechnung eines bestehenden Dienstverhältnisses ergab unter der Annahme einer außerordentlichen Vorrückung von drei Stufen und 27 Dienstjahren bis zum Pensionsantritt einen Mehrverdienst von insgesamt 105.000 EUR.

- 15.2** Der RH bemängelte, dass die Stadt trotz der äußerst angespannten finanziellen Lage sowohl beim Ausmaß als auch bei der Anzahl großzügig außerordentliche Vorrückungen gewährte. Er empfahl, Zuwendungen und Belohnungen vor allem durch Einmalzahlungen und nicht durch eine dauerhaft ausgabenwirksame Vorrückung im Gehaltssystem vorzunehmen.

Darüber hinaus sollte die Stadt außerordentliche Vorrückungen nur mehr restriktiv gewähren und auf besonders begründete Fälle beschränken. Außerdem wäre auf eine entsprechende Dokumentation gemäß den Richtlinien zu achten.

- 15.3** Die Stadt teilte mit, dass sie die vom RH empfohlene Vorgangsweise in Zukunft umsetzen werde.

Weitere
Feststellungen

- 16** Weitere Feststellungen und Empfehlungen betrafen Regelungen der Besoldung, die Auszahlung von Prämien und die Aktenführung im Personalbereich.

Verwaltungsreform

Aufbauorganisation

- 17.1** Im Mai 2005 trat eine Neuorganisation des Organisations- und Geschäftsverteilungsplanes in Kraft. Diese sah eine Dreiteilung der Verwaltung in „Äußere Angelegenheiten“, „Innere Angelegenheiten“ und „Stadtbetriebe“ vor. Zusätzlich unterstützten das „Kontrollamt“, die „Stadtentwicklung“ und das „Controlling-/Finanzcontrolling“ als Stabsstellen die Magistratsdirektion. Ziel war eine schlankere Verwaltung, vor allem durch die Zusammenlegung von Fachbereichen mit Personalabbau durch Pensionierungen.
- 17.2** Der RH empfahl, den Reformprozess zügig voranzutreiben, um durch die straffere Aufbauorganisation die erwarteten Synergieeffekte und Einsparungen an Personalausgaben lukrieren zu können.

Verwaltungsreform

Prozessanalyse

18.1 Im Bereich Anlagenrecht wurden 2003 in einem nur auf die damit befasste Abteilung bezogenen Projekt die als wesentlich erkannten Geschäftsprozesse erhoben und in ihrem Ablauf dargestellt. Im Rahmen eines Reformprojekts definierte die Stadt schließlich für den gesamten Magistrat Produkte, erhob jedoch keine weiteren Daten, wie Bearbeitungs- oder Durchlaufzeiten. Eine Aufgabenkritik, die für die nicht gesetzlich definierten Aufgaben erforderlich gewesen wäre, lag nicht vor.

Eine Wirtschaftlichkeitssteuerung über die Kostenseite wurde nicht durchgeführt. Im gesamten Bereich der Stadt bestand keine Kostenrechnung.

18.2 Der RH empfahl der Stadt, für ihr Aufgabengebiet die Prozessanalyse fortzuführen. Dabei wären sämtliche Verantwortlichen, die Teilschritte, die benötigten Hilfsmittel, alle Mitwirkenden, die durchschnittliche Bearbeitungszeit und die Durchlaufzeit zu erheben. Weiters sollte die Stadt – auch im Hinblick auf die schlechte finanzielle Lage – anhand des neu erstellten Produktkatalogs Einzelleistungen nach der Notwendigkeit ihrer Erbringung prüfen und bewerten.

In diesem Zusammenhang betonte der RH die Bedeutung der Kosten- und Leistungsrechnung als wesentliche Voraussetzung für eine Verwaltungssteuerung nach wirtschaftlichen Kriterien. Er regte daher an, eine zielbewusste Einführung einer Kostenrechnung mit dem Projekt des Leistungs- und Produktkatalogs zu verknüpfen.

Kontrollamt

19.1 Das Kontrollamt war organisatorisch eine Stabsstelle der Magistratsdirektion. Es übermittelte jährlich einen Prüfungsplan mit selbst gewählten Vorhaben an den Bürgermeister, den Magistratsdirektor und den Obmann des Kontrollausschusses. Zusätzliche Prüfungsaufträge konnten durch den Gemeinderat erteilt werden.

Eine Geschäftsordnung für das Kontrollamt war 1994 auf Grundlage des § 28 des Kremser Stadtrechts 1977 verfügt worden, welche jedoch mit Neuregelung der Materie im § 48 NÖ STROG mit 1. Jänner 2000 außer Kraft gesetzt wurde.

Die Kompetenzen des Kontrollamtes hinsichtlich der ausgegliederten Tochtergesellschaften wurden nicht immer anerkannt. Nur bei einzelnen Gesellschaftsverträgen war eine Prüfungszuständigkeit verankert.

Politische
Willensbildung

19.2 Der RH empfahl, eine Geschäftsordnung für das Kontrollamt gemäß § 48 NÖ STROG zu erlassen. Überdies wäre die Prüfbefugnis für Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt sicherzustellen.

20.1 Gemäß § 44 NÖ STROG darf der Bürgermeister in dringenden Angelegenheiten, wenn ein Beschluss des Gemeinderates oder des Stadtsenates nicht ohne Nachteil für die Sache oder die Gefahr eines Schadens für die Stadt abgewartet werden kann, die notwendigen Entscheidungen treffen und auch die hierfür erforderlichen Ausgaben veranlassen. In der nächsten Sitzung ist dem zuständigen Kollegialorgan über die Entscheidung zu berichten.

Der Bürgermeister erließ in der sitzungsfreien Zeit der Kollegialorgane in bis zu 98 Fällen pro Jahr Verfügungen gemäß § 44 NÖ STROG. So wurden beispielsweise durch Verfügungen eine Dienstprüfung erlassen, Subventionen vergeben, ein Lehrling aufgenommen oder der Übergang der Dienstverhältnisse der Mitarbeiter des Weingutes der Stadt Krems in eine privatrechtliche Organisationsform beschlossen.

20.2 Der RH vermochte in zahlreichen Fällen, in denen eine Verfügung nach § 44 NÖ STROG erlassen wurde, die erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen nicht zu erkennen. Er wies darauf hin, dass nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes Notkompetenzen „schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen“ streng auszulegen sind. Demnach war beim Fehlen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Notkompetenz die Handlungsweise des Bürgermeisters unzulässig. Daran ändert auch die nachträgliche zustimmende Kenntnisnahme durch das betreffende Kollegialorgan nichts.

20.3 *Laut Stellungnahme der Stadt wären die vom Bürgermeister unterzeichneten Verfügungen durch die entsprechenden rechtskundigen Stellen des Magistrats geprüft worden. Damit könne angenommen werden, dass die rechtlichen Voraussetzungen gegeben gewesen wären. Allerdings hätte die Kritik des RH dazu geführt, dass die Zahl der Verfügungen merklich reduziert worden wäre und bei der Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen ein noch strengerer Maßstab angelegt werden würde.*

20.4 Der RH erwiderte, dass eine eingehende rechtskundige Prüfung keine Zulässigkeit der beispielhaft erwähnten Verfügungen hätte ergeben können. Im Rahmen der Prüfung ist auch der durch eine spätere Entscheidung entstehende Nachteil aufzuzeigen.

Verwaltungsreform

Weitere
Feststellungen

- 21** Weitere Feststellungen und Empfehlungen betrafen das Kanzlei- und Aktenwesen, das Leitsystem, die Bürgerservicestelle und die Website der Stadt.

Förderungswesen

Entwicklung der För-
derungen

- 22** Die Stadt wandte in den Jahren 2000 bis 2004 durchschnittlich rd. 3,08 Mill. EUR pro Jahr für Förderungen auf. Die höchsten Förderungsbeträge in Höhe von rd. 3,82 Mill. EUR wurden im Jahr 2002 ausbezahlt, dies entsprach 9,5 % der laufenden Einnahmen.

Von den Förderungsgeldern entfielen, bezogen auf den Mittelwert der letzten fünf Jahre, rd. 34 % auf die Wirtschafts- und rd. 42 % auf die Kultur-, Tourismus- sowie Bildungs- und Wissenschaftsförderung. Im Bereich Jugend und Soziales wurden rd. 16 %, bei der Sportförderung rd. 5 % der Gelder aufgewendet. Die restlichen rd. 3 % betrafen sonstige Förderungen.

Grundlagen der
Förderungen

- 23** Als Grundlage für die Gewährung von Förderungsmitteln verfügte die Stadt über Subventionsrichtlinien, deren letzte Fassung vom Jänner 2001 stammte. Für die Ansuchen war ein standardisiertes Formular zu verwenden, welches ausführliche Bedingungen, festgelegte Auflagen und eine rechtsverbindliche Erklärung des Förderungswerbers enthielt. Für einzelne Bereiche bestanden weitergehende spezielle Richtlinien, so auch für die Wirtschaftsförderung und für die Gewährung von Zinsenzuschüssen an Betriebe der gewerblichen Wirtschaft.

Die Einhaltung der De-minimis Beihilfen Verordnung* überwachte die Finanzverwaltung.

* Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Jänner 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen. Sie sah im Sinne eines nicht beeinträchtigten Handels und eines nicht verfälschten Wettbewerbes eine Höchstbeihilfe je Unternehmen in Höhe von 100.000 EUR innerhalb von drei Jahren vor.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen, für die aufgrund von Landesgesetzen ein gesetzlicher Anspruch bestand, stellten die Förderungen ausschließlich freiwillige Leistungen der Stadt dar.



Organisation und Berichtswesen

24.1 Die Finanzverwaltung erfasste alle eingebrachten Ansuchen mit den detaillierten Daten zentral, so dass Doppelförderungen durch die Stadt Krems ausgeschlossen werden konnten. Eine laufende Verfolgung der für Förderungen getätigten Ausgaben oder des aktuellen Förderungsvolumens konnte mangels einer geeigneten IT-Unterstützung nicht erfolgen. Die Stadt hatte diese Problematik bereits erkannt und beabsichtigte eine strukturelle Umstellung.

Dem Grundsatz, im ordentlichen Haushalt alle regelmäßig wiederkehrenden Förderungen zu erfassen, im außerordentlichen Haushalt hingegen nur jene für einmalige Ereignisse, folgte die Stadt nicht generell.

Für die Vorlage von Ansuchen bestanden keine allgemein gültigen Termine, so dass eine Planung der Mittelverwendung kaum möglich war. Ferner wurden Sachleistungen, wie die unentgeltliche Beistellung von Personal, Räumlichkeiten und Materialien, zumindest in Teilbereichen nicht als Förderungen ausgewiesen und damit die allgemeine Verwaltung belastet.

Ein umfassendes Berichtswesen über die während eines Jahres von der Stadt ausbezahlten Förderungen bestand nicht.

24.2 Der RH beurteilte die Verwaltung der Förderungen als wenig effizient und bemängelte die fehlende Möglichkeit, jederzeit Aussagen über den Stand der ausbezahlten Förderungsgelder tätigen zu können. Er empfahl, alle Förderungen in einer Datenbank zu erfassen und auf deren Basis jährlich einen detaillierten Förderungsbericht zu erstellen.

24.3 *Die Stadt teilte mit, dass Förderungen nunmehr einheitlich gegen Jahresende vergeben werden, soweit nicht andere Interessen entgegenstehen. Weiters seien im Voranschlag 2006 bereits sämtliche Förderungen im ordentlichen Haushalt budgetiert und deren Höhe weiter herabgesetzt worden.*

Mehrjährige Förderungsverträge

25.1 Die Stadt schloss mit einer Reihe von Förderungswerbern mehrjährige oder zeitlich unbegrenzte Verträge ab. Die Zuerkennung von Förderungsverträgen erfolgte zumeist durch den Gemeinderat, Kriterien oder Richtlinien für deren Vergabe bestanden nicht. Der Anteil der vertraglich erfassten Förderungen am gesamten Förderungsvolumen betrug im Jahr 2000 rd. 25 % und erreichte im Jahr 2004 mit 51 % den größten Wert.

Förderungswesen

Richtlinien für die inhaltliche Gestaltung von Förderungsverträgen bestanden nicht, dies war den fachlich zuständigen Dienststellen und den Förderungswerbern überlassen. Die Stadt überprüfte die Auflagen aus Förderungsverträgen, wie die Berichtspflichten, nur lückenhaft.

25.2 Der RH empfahl, Rahmenbedingungen für mehrjährige Förderungsverträge festzulegen und erteilte Auflagen regelmäßig zu überprüfen.

25.3 *Laut Stellungnahme der Stadt beabsichtige sie, eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Rahmenbedingungen für Förderungsverträge einzusetzen.*

Ziele und Einsparungspotenziale

26.1 Aufgrund der angespannten finanziellen Lage entschloss sich die Stadt anlässlich der Voranschlagserstellung für das Jahr 2004, im Bereich der Förderungen Einsparungen zu erzielen. Ausgenommen waren jedoch jene Förderungen, die als gebundene Förderungen, also mit Verträgen oder Beschlüssen der Kollegialorgane, zugesichert waren. Da jährlich ansuchende Förderungswerber die gesamte Last der durch die gesetzten Einsparungsziele verursachten Kürzungen tragen mussten, war eine Ungleichbehandlung gegeben.

Eine mittelfristige Förderungsplanung zur Festlegung von Zielen und des Umfangs der bereitzustellenden finanziellen Mittel bestand nicht. Damit war eine regelmäßige Evaluierung der Förderungspolitik nicht möglich.

26.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer mittelfristigen Förderungsplanung. Gerade bei immer geringer werdenden finanziellen Mitteln kommt deren optimalem Einsatz besondere Bedeutung zu. Er empfahl, mit mehrjährigen Subventionszusagen künftig äußerst restriktiv zu verfahren.

26.3 *Die Stadt teilte mit, dass gemäß Beschluss des Gemeinderates vom Februar 2005 die bestehenden mehrjährigen Förderungsverträge mit den Leistungsempfängern zu verhandeln seien. Als Möglichkeiten komme sowohl die ersatzlose Auflösung, die deutliche Absenkung der finanziellen Leistungen und auch die Neuverhandlung von bestehenden Vereinbarungen in Betracht. Weiters habe die Stadt ihre mittelfristige Bindung bei Förderungsverträgen auf maximal fünf Jahre eingeschränkt.*



Liegenschaftsverwaltung

Verkäufe von Liegenschaften an die Gemeinnützige Donau-Ennstaler Siedlungs-Aktiengesellschaft

27.1 (1) Im Mai 2000 bot die zu zwei Drittel im Eigentum der Stadt stehende Gemeinnützige Donau-Ennstaler Siedlungs-Aktiengesellschaft (GEDESAG) an, fünf städtische Objekte mit insgesamt 104 Wohneinheiten anzukaufen und die erforderlichen Sanierungen durchzuführen. Der Kaufpreis sollte je Objekt 0,07 EUR betragen, weiters würden alle noch aushaftenden Darlehensverbindlichkeiten von der Gesellschaft übernommen und auf die Übergabe der Mietzinsreserven durch die Stadt verzichtet werden. Außerdem verbliebe das Vorschlagsrecht im Falle der Wiedervermietung bei der Stadt.

(2) Im darauf folgenden Monat beschloss der Gemeinderat den Verkauf von zwei der erwähnten Objekte mit insgesamt 70 Wohneinheiten zu den im Angebot der GEDESAG enthaltenen Bedingungen. Einwendungen der Finanzverwaltung, die unter anderem auf den im § 60 NÖ STROG* verankerten Grundsatz hinsichtlich der Erhaltung des Gemeindevermögens verwiesen, blieben erfolglos.

* Demgemäß ist das Vermögen der Stadt möglichst ohne Verminderung der Substanz zu erhalten. Es ist nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten, wobei aus den ertragsfähigen Vermögensteilen der bestmögliche Nutzen erzielt werden soll.

Gemäß § 76 NÖ STROG bestand für den Verkauf von Grundstücken eine Genehmigungspflicht durch die Landesregierung als Aufsichtsbehörde, wenn deren Wert 1 % der Einnahmen des ordentlichen Voranschlags übersteigt. Aus dem Voranschlag 2000 (rd. 40,44 Mill. EUR) ergab sich diese Wertgrenze mit rd. 0,40 Mill. EUR. Zur Feststellung des Wertes der beiden Objekte holte die Stadt im Oktober 2000 Schätzgutachten ein, die einen Verkehrswert von rd. 1,04 Mill. EUR bzw. 0,70 Mill. EUR, also insgesamt 1,74 Mill. EUR auswiesen.

Bei einer nochmaligen Erörterung des Gemeinderatsbeschlusses verwies der Leiter des Liegenschaftsamtes auf einen Vermögensverlust von insgesamt rd. 1,24 Mill. EUR für den Fall des Verkaufes. Diesem Verlust stellte die Stadt die raschere Sanierung, das bei der Stadt verbleibende Einweisungsrecht, die verminderten Leistungen für Haus- und Darlehensverwaltung, die wegfallenden Risiken betreffend Mietausfälle und Leerstehungen sowie die nicht erforderliche Aufbringung der Mietzinsreserve als Vorteile gegenüber.

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile blieb der Gemeinderatsbeschluss vom Juni 2000 aufrecht. Eine Genehmigung dieses Rechtsgeschäfts durch die Landesregierung als Aufsichtsbehörde erfolgte aber nicht.

(3) Im September 2001 fand der Verkauf von zwei weiteren stadteigenen Objekten zum gleichen Kaufpreis von je 0,07 EUR statt. Im Monat darauf wurden drei weitere Gebäude verkauft, im Juni 2003 beschloss der Gemeinderat nochmals einen Verkauf von fünf Objekten. Alle Verkäufe erfolgten an die GEDESAG und fanden zu den gleichen Bedingungen statt, Schätzungsgutachten holte die Stadt jedoch nicht mehr ein.

Das Liegenschaftsamt ermittelte den Grundstückswert dieser insgesamt zehn weiteren Liegenschaften mit rd. 1,3 Mill. EUR, der Verkehrswert der bebauten Liegenschaften lag bei einem Vielfachen dieser Summe.

- 27.2** Der RH bemängelte die rechtswidrige Vorgangsweise der Stadt bei der Veräußerung von unbeweglichem Vermögen, weil trotz des Überschreitens der gesetzlichen Wertgrenze die Verträge der Aufsichtsbehörde nicht zur Genehmigung vorgelegt wurden. Inwieweit eine nachträgliche Genehmigung überhaupt möglich ist, blieb angesichts des erheblichen und dauernden Vermögensverlustes offen.

Außerdem konnte der RH im Handeln der Stadt den im § 60 NÖ STROG enthaltenen Grundsatz betreffend die Erhaltung des Gemeindevermögens nicht nachvollziehen. Erschwerend in Bezug auf den Vermögensverlust sah der RH den Umstand, dass ein Drittel der Aktien der GEDESAG nicht im Eigentum der Stadt standen.

Der RH konnte die Entscheidungsfindung der Stadt nicht nachvollziehen. Dem Vermögensverlust standen Vorteile gegenüber, die sich auf geringfügige, teilweise kaum verifizierbare Einsparungen im Verwaltungsbereich und den Verzicht der GEDESAG auf die Aufbringung der nur mehr buchmäßig vorhandenen Mietzinsreserve bezogen.

Verkauf einer Liegenschaft an einen privaten Interessenten

- 28.1** Im Jänner 2001 beabsichtigte die Stadt, ein rathausnahes Gebäude aufgrund des desolaten Zustandes zu veräußern. Mit Schreiben vom Jänner 2002 teilte ein privater Hausbesitzer sein Kaufinteresse für das Objekt mit. Der zuständige Ausschuss sprach sich für die Einholung verschiedener Angebote aus, wobei auch die GEDESAG als Käufer zu berücksichtigen sei.

Im Juni 2002 legte die GEDESAG ein Kaufangebot über 150.000 EUR vor. Ein Offert des privaten Interessenten über 125.000 EUR folgte im August 2002. Der Ausschuss kam überein, in der nächsten Sitzung des Gemeinderates einen Verkaufsbeschluss zugunsten der meistbietenden GEDESAG herbeizuführen.



Zwei Tage vor dieser Sitzung im Februar 2003 besserte der private Interessent sein Angebot auf 155.000 EUR nach. In der Sitzung selbst ging der Gemeinderat von der Empfehlung des Ausschusses ab und fasste einen Beschluss zugunsten des zuletzt vorgelegten Angebots des privaten Interessenten. Die Möglichkeit einer Nachbesserung für den zweiten Bieter wurde nicht eingeräumt.

- 28.2** Der RH bemängelte das Fehlen einer geregelten Vorgangsweise beim Verkauf von Liegenschaften im Sinne eines strukturierten Bietverfahrens. Es bestand kein hinreichend publiziertes Angebot, um den von der Stadt geplanten Verkauf einer größtmöglichen Zahl von Bietern zur Kenntnis zu bringen.

Da weder Termine noch formale Anforderungen bezüglich der Einbringung von Angeboten bestanden und sich die Stadt bei ihrer Entscheidung am tagesaktuellen Stand orientierte, sah der RH die Gleichbehandlung der beteiligten Bieter als nicht sichergestellt. Die von der Stadt gewählte Vorgangsweise war somit nicht geeignet, den größtmöglichen wirtschaftlichen Nutzen und die erforderliche Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Studie zur
Verbesserung der
Finanzsituation

- 29.1** Die Stadt beauftragte aufgrund der finanziell angespannten Lage im Dezember 2002 ein Beratungsunternehmen mit der Lokalisierung und Umsetzung von Optimierungspotenzialen. Im Mai 2003 legte das Beratungsunternehmen eine umfassende Studie vor, in der es mögliche Maßnahmen zur Optimierung im Liegenschaftsbereich aufzeigte. So wurde die Übertragung der städtischen Liegenschaften an eine im alleinigen Eigentum der Stadt stehende und neu zu gründende Gesellschaft empfohlen.

Die Stadt würde einen Verkaufserlös erhalten, der primär zur Rückzahlung von Darlehen und somit zur Entlastung des Haushalts verwendet werden könne. Für die Benützung der Amtsgebäude stünde der Gesellschaft ein entsprechendes Mietentgelt zu. Die Gesellschaft ihrerseits müsste den Liegenschaftsverkauf durch die Aufnahme von Bankdarlehen oder auf dem Kapitalmarkt refinanzieren.

Als mögliches Potenzial für diese Liegenschaftsübertragung wies die Studie einen Veräußerungserlös von 50 Mill. EUR bis 100 Mill. EUR aus. Darüber hinaus seien durch die Konzentration der Facilitymanagement-Aufgaben und zusätzliche Effizienzeffekte weitere Vorteile für die Stadt zu erzielen.

Nach verschiedenen mündlichen Zwischenberichten hatte die Stadt spätestens nach dem Vorliegen der Studie im Mai 2003 Kenntnis von den im Zusammenhang mit Immobilientransaktionen in Aussicht gestellten Veräußerungserlösen. Dennoch veräußerte sie – aufgrund des erwähnten Gemeinderatsbeschlusses vom Juni 2003 – im Dezember 2003 noch weitere fünf Liegenschaften zu je 0,07 EUR an die GEDESAG mit insgesamt 60 Wohneinheiten.

29.2 Der RH bemängelte die trotz Kenntnis der Studie vorgenommenen Vermögensveräußerungen an die GEDESAG. Die gewählte Vorgangsweise war nicht geeignet, ein bestmögliches wirtschaftliches Ergebnis für die Stadt zu erzielen. Mittelfristige Planungen und strategische Überlegungen fehlten im Immobilienbereich.

Gründung der
Kremser Immobilien-
gesellschaften

30.1 Unter Bezugnahme auf die Studie des Beratungsunternehmens beschloss der Gemeinderat im März 2004, die Kremser Immobiliengesellschaft m.b.H. (KIG) zu gründen. Der Beschluss sah weiters den Verkauf von städtischen Liegenschaften an diese Gesellschaft und die Entlastung des Haushalts durch Rückzahlung von Darlehen aus dem Verkaufserlös vor. Die Refinanzierung durch die Tochtergesellschaft sollte über günstig aufzunehmende Bankdarlehen erfolgen.

Als Vorteile wurden die Konzentration der Immobilienbewirtschaftung und -verwaltung, die Schaffung budgetwirksamer Einnahmen sowie steuerliche Vorteile bei der Verrechnung der Umsatzsteuer angeführt. Zudem würde der Einfluss auf die Liegenschaften bei der Stadt verbleiben.

Die Studie hatte weitere Schritte für die Vorbereitung einer allfälligen Ausgliederung als notwendig aufgezeigt, welche die Stadt jedoch nicht durchführte. Es bestanden für die neu gegründete Tochtergesellschaft weder festgeschriebene Aufgaben und Ziele noch eine Kosten-Nutzen-Analyse oder ein Ausgliederungskonzept.

Zur weiteren Umsetzung nahm die Stadt die unentgeltliche Beratung eines örtlichen Bankunternehmens in Anspruch, das in einer Planungsrechnung unter der Annahme eines Barkaufpreises für die Liegenschaften von rd. 6,76 Mill. EUR erst für das Jahr 2023 einen Bilanzgewinn auswies. Ein im Mai 2004 beauftragtes weiteres Beratungsunternehmen, dessen Auftragssumme sich auf 84.000 EUR belief, ging von einem Gesamtkaufpreis von 36,23 Mill. EUR aus und wies bereits für das erste Jahr einen Gewinn von rd. 360.000 EUR aus.



Im Juni 2004 beschloss der Gemeinderat die Gründung einer zweiten Gesellschaft, der Kremser Immobiliengesellschaft m.b.H. & Co KG (KIKG). Das operative Geschäft war der Komplementärin übertragen, über das Vermögen verfügte die Kommanditistin. Maßgeblich für diesen Schritt waren steuerliche Vorteile und die Einschränkung der Haftung auf die Stammeinlage der KIG von 35.000 EUR.

- 30.2** Der RH bemängelte die unzureichende Vorbereitung der Ausgliederung. Die Stadt verzichtete auf weitere in der Studie als erforderlich aufgezeigte Detailuntersuchungen, so dass maßgebliche Vorfragen offen waren und Entscheidungsgrundlagen für den nachfolgenden Grundsatzbeschluss vom März 2004 fehlten. Das Fehlen einer gediegenen Vorbereitung ließ unter anderem erkennen, dass die Stadt vorwiegend den Einmaleffekt, nämlich die Rückzahlung von bestehenden Darlehen zur nachhaltigen Entlastung des Haushalts nutzen wollte.
- 30.3** *In ihrer Stellungnahme wies die Stadt darauf hin, dass im Grundsatzbeschluss lediglich in sehr allgemeiner Weise von Zielen gesprochen wurde und nicht von Unternehmensgegenständen und Aufgaben. Sie könne daher die Kritik des RH hinsichtlich der deutlich abgeänderten Unternehmensgegenstände nicht nachvollziehen.*
- 30.4** Der RH entgegnete dazu, dass in der Textierung des Grundsatzbeschlusses explizit von Aufgaben die Rede war. Weiters hielt er es für unverzichtbar, vor der Gründung eines Unternehmens ein detailliertes Konzept auszuarbeiten, das über eine Zieldefinition „in sehr allgemeiner Weise“ hinausgeht. Da ein umfassendes Ausgliederungskonzept nicht einmal in Ansätzen vorlag, verblieb der RH bei seiner Forderung nach einer gediegenen Vorbereitung.

Geschäftsführung

- 31.1** Im März 2005 beschloss der Gemeinderat die Beteiligung der Niederösterreichischen Landesbank-Hypothekenbank Aktiengesellschaft (NÖ Hypo-Bank) an der KIG im Ausmaß von 24 % und überließ ihr auch den Posten des zweiten Geschäftsführers. Seitens der NÖ Hypo-Bank sollten auch Dienstleistungen eingebracht werden. Infolge eines Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften anfangs 2005 war die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen einer neuen Beurteilung zu unterziehen, so dass dieser Gemeinderatsbeschluss nicht umgesetzt wurde.

Dennoch bestellte die Gesellschafterversammlung der KIG vom Juni 2005 einen zweiten Geschäftsführer, dem ohne einen schriftlichen Vertrag jährlich 20.000 EUR für seine Tätigkeit zuerkannt wurden. Während für den ersten Geschäftsführer ein jährliches Entgelt von 30.000 EUR festgelegt war, erhielt der Gesamtprokurent keine finanzielle Abgeltung. Die laufende Buchhaltung wurde bis Ende 2005 zu einem Pauschalbetrag von netto 19.500 EUR extern vergeben.

Für einzelne vom Bürgermeister als Vertreter der Gesellschafterin getroffene Entscheidungen lagen nachträgliche Stadtsenatsbeschlüsse vor, eine durchgängige Befassung der Gremien erfolgte nicht.

- 31.2** Der RH bemängelte die nicht klar abgegrenzten Entscheidungsfindungen, die trotz Unzuständigkeit des Stadtsenates zu einer Befassung dieses Gremiums mit Fragen der Gesellschaften führten. Auch die Bestellung des zweiten Geschäftsführers im Zusammenhang mit der nicht umgesetzten Beteiligung der NÖ Hypo-Bank war inhaltlich nicht nachvollziehbar, erforderliche schriftliche Verträge fehlten.
- 31.3** *Die Stadt legte in ihrer Stellungnahme die Zulässigkeit der Bestellung eines zweiten Geschäftsführers ausführlich dar. Bei der Bestellung eines Geschäftsführers durch die NÖ Real Consult AG, einer Tochter der NÖ Hypo-Bank, handle es sich um die Annahme eines Angebots, welches die Erbringung eines Bündels von Dienstleistungen beinhaltet habe. Vor der Auftragsvergabe sei ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung geführt worden.*
- 31.4** Der RH merkte an, dass die Geschäftsführerbestellung nie in Frage gestellt wurde, lediglich die Nachvollziehbarkeit des Handelns war Gegenstand der Kritik des RH. Weder das von der Stadt angenommene Angebot mit den detaillierten Dienstleistungen, der Vertrag selbst noch die Unterlagen über das von der Stadt geführte Verhandlungsverfahren lagen auf. Auch dem Protokoll der Gesellschafterversammlung konnten keine diesbezüglichen Informationen entnommen werden.

Der RH hielt seine Kritik hinsichtlich der fehlenden Nachvollziehbarkeit der Vorgänge in vollem Umfang aufrecht. Er wies weiters darauf hin, dass gerade bei Vergabeverfahren eine Dokumentationspflicht besteht und im Sinne des Rechtsschutzes die gebotene Nachprüfbarkeit gegeben sein muss.



Veräußerung von bebauten Liegenschaften an die Kremser Immobilien-gesellschaft m.b.H. & Co KG

32.1 (1) Ende 2004 veräußerte die Stadt 22 städtische Wohngebäude sowie gemischt genutzte Objekte, wie Büro- und Geschäftsgebäude, die Musikschule, das Museum und die beiden Rathäuser an die KIKG. Der Kaufpreis mit rd. 17,10 Mill. EUR ergab sich aus der Summe der gutachterlich festgestellten Verkehrswerte von rd. 18,16 Mill. EUR abzüglich der Mietzinsreserve von rd. 1,06 Mill. EUR.

Der tatsächliche Zahlungsfluss belief sich auf rd. 6,97 Mill. EUR, weil noch ein 30 %iger Anteil zur Eigenkapitalbildung der KIKG in Höhe von rd. 5,13 Mill. EUR sowie die Übernahme aushaftender Darlehen aus früher vorgenommenen Sanierungen mit rd. 5,00 Mill. EUR zu berücksichtigen waren.

Für die zu begleichende Summe vermittelte die Stadt im März 2005 einen Kreditvertrag über 7,1 Mill. EUR zugunsten der Tochtergesellschaft KIKG, wobei sie auch die Haftung für den Kredit übernahm. In ihrer Stellungnahme hatte die Finanzverwaltung auf den ungünstigeren Zinssatz gegenüber dem für die Stadt üblichen Niveau hingewiesen. Eine Vergleichsrechnung wies Mehrkosten für die Annuitäten von bis zu 300.000 EUR, bezogen auf die gesamte Laufzeit, aus. Eine Ausschreibung erfolgte ebenso wenig wie die Einholung von Vergleichsangeboten.

(2) Im Juni 2005 beschloss die Stadt weiters die Übertragung von Schulen, Kindergärten und -horten. Die Summe der Verkehrswerte belief sich laut Bewertungsgutachten auf insgesamt 5,88 Mill. EUR. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Oktober 2005 stand die Umsetzung dieser Immobilienübertragungen an die KIKG noch aus.

(3) Eine weitere Übertragung von Objekten war vorerst nicht geplant, weil laut dem Gutachten eines Beratungsunternehmens mit dem Anteil der Fremdmieten ein Kostendeckungsgrad von 50 % nicht unterschritten werden durfte. Andernfalls wäre keine marktbestimmte Tätigkeit dieser Tochtergesellschaft mehr gegeben gewesen. In diesem Fall würden die Schulden der Tochtergesellschaft den Maastricht-Schulden der Stadt zugerechnet werden.

Die Verwaltung der verbauten Liegenschaften verblieb auch nach der Ausgliederung bei der bereits früher damit befassten GEDESAG. Eine Übertragung maßgeblicher Aufgaben an die KIG als operativ zuständige Gesellschaft erfolgte somit nicht.

(4) Im Voranschlag 2006 war ein Mietaufwand an die KIG von 1.158.600 EUR ausgewiesen. In einer Zusammenstellung der Finanzverwaltung wurden diesen Aufwendungen die Ersparnisse aus dem Darlehensdienst gegenübergestellt und ein finanzieller Nachteil infolge der Immobilienverkäufe im Ausmaß von rd. 164.000 EUR pro Jahr ausgewiesen.

Eine von der KIG im Oktober 2005 selbst angestellte Planungsrechnung konnte die vom Beratungsunternehmen im Frühjahr 2004 in Aussicht gestellten Gewinnausschüttungen in Höhe von rd. 360.000 EUR für das Jahr 2005 nicht bestätigen. Sie wies vielmehr erst für das Jahr 2012 Gewinne aus, wobei der Abschluss der baulichen Sanierungen im Jahr 2010 zugrunde gelegt wurde.

- 32.2** Der RH bemängelte die ungünstigen Kreditvertragsbedingungen, durch die für die KIKG erhebliche Mehrkosten zu erwarten waren. Trotz der Haftungsübernahme gelang es der Stadt nicht, die für eigene Darlehen üblichen Konditionen auch für die Tochtergesellschaft zu lukrieren.

Weiters verwies der RH kritisch auf die im Zusammenhang mit der Ausgliederung entstandenen Nachteile sowie die nicht erreichten finanziellen Zielsetzungen. Diese betrafen insbesondere die von der Stadt selbst aufgezeigte Schlechterstellung, die sich durch die Anmietung der vormals im Besitz der Stadt stehenden Räumlichkeiten ergab sowie die nicht erfolgten Gewinnausschüttungen aus den Planungsrechnungen.

- 32.3** *Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie aufgrund der Prüfungsfeststellungen des RH eine generelle Überprüfung aller Darlehenskonditionen durch externe Fachleute beauftragt habe. Weiters sei es gelungen, für die nach der Gebarungsüberprüfung durch den RH in Anspruch genommenen Darlehen wesentlich verbesserte Bedingungen zu erzielen. Bezüglich des vom RH angesprochenen Kreditauftrages über 7,1 Mill. EUR würden derzeit intensive Gespräche zur Verbesserung der Darlehenskonditionen geführt.*

Weiters bezeichnete die Stadt den im Prüfungsergebnis des RH ausgewiesenen finanziellen Nachteil durch die Mietbelastung als nicht klar nachvollziehbar, weil für Teilbereiche nicht berücksichtigte Vorsteuerabzugsmöglichkeiten bestünden. Auch die vom RH ausgewiesenen finanziellen Nachteile aus der Rückmietung der Objekte bezeichnete die Stadt als unrichtig.



- 32.4** Die vom RH aufgezeigte Summe der Mietbelastungen wurde dem betreffenden Amtsbericht entnommen, der lediglich eine Gesamtfläche sowie eine Gesamtnettosumme mit dem Vermerk „zuzüglich Mehrwertsteuer“ auswies. Der RH sah in dieser von der Stadt in ihrer Stellungnahme selbst aufgezeigten Ungenauigkeit eine nur unzureichende Vorbereitung zur Entscheidungsfindung, weil erforderliche Detailinformationen fehlten.

Zum finanziellen Nachteil aus der Rückmietung merkte der RH an, dass das Ausmaß einer Ausarbeitung der städtischen Finanzverwaltung entnommen wurde. Er sah darin seine Feststellung bestätigt, dass sich die Stadt in der Vergangenheit mit den tatsächlichen Auswirkungen der Ausgliederung nicht ausreichend auseinandergesetzt hatte und verblieb bei seinen Prüfungsfeststellungen bezüglich der ungenügenden Vorbereitung.

Öffentliche Finanzkontrolle

- 33.1** Mit der Gründung der KIG ergaben sich auch Änderungen in Bezug auf die öffentliche Finanzkontrolle. Entscheidungen, die früher von Ausschüssen oder vom Stadtsenat vorberaten und vom Gemeinderat getroffen wurden, oblagen nunmehr ausschließlich dem Vertreter der einzigen Gesellschafterin in der Person des Bürgermeisters. Die beiden Geschäftsführer und der Prokurist waren an die Weisungen der Gesellschafterin gebunden, dem von der Gesellschafterversammlung bestellten Beirat kam nur beratende Funktion zu.

Berichtspflichten an den Gemeinderat oder den Stadtsenat bestanden nicht. Dem städtischen Kontrollamt wurden keine Prüfkompetenzen für diese Tochtergesellschaften gewährt, über ein strukturiertes Beteiligungscontrolling verfügte die Stadt nicht.

- 33.2** Der RH bemängelte den weitgehenden Abbau der öffentlichen Kontrolle, so dass als einzige prüfende Institution der RH verblieb. Problematisch sah er in diesem Zusammenhang auch die auf eine einzelne Person konzentrierte Entscheidungsgewalt. Der RH empfahl, bei künftigen Gesellschaftsgründungen die Aspekte der Kontrolle, der Entscheidungsfindung und der Vertretungsbefugnisse ausreichend zu berücksichtigen und ein effizientes Beteiligungscontrolling einzurichten.
- 33.3** *Laut Mitteilung der Stadt würde die Finanzkontrolle der Gesellschaften den handels- und gesellschaftsrechtlichen Anforderungen entsprechen und werde ein angemessenes Maß an Kontrolle für die privatwirtschaftliche Tätigkeit der Stadt erfüllt.*

Zusammenfassung
der Ausgliederungen

33.4 Der RH merkte an, dass gerade im privatwirtschaftlichen Bereich Kontroll- und Steuerungseinrichtungen wie Innenrevision, Controlling etc. zusätzlich Anwendung finden. Er verwies nochmals auf die sachlich nicht nachvollziehbaren unterschiedlichen vertraglichen Regelungen betreffend die Kontrolle der einzelnen Unternehmen der Stadt und verblieb bei seiner Empfehlung, die Aspekte der Kontrolle, der Entscheidungsfindung und der Vertretungsbefugnisse zu überdenken.

34.1 Die Stadt veräußerte den Großteil ihrer Liegenschaften an eine neu gegründete Tochtergesellschaft und erhielt dafür rd. 9,34 Mill. EUR. Dieser Erlös war zur Abgangsminderung vorgesehen; 6,00 Mill. EUR für das Jahr 2005 und 3,00 Mill. EUR für das Jahr 2006. Das eigentliche im Grundsatzbeschluss des Gemeinderates vom März 2004 verankerte Ziel, mit dem Erlös eine nachhaltige Entlastung des Haushalts durch Tilgung bestehender Darlehen durchzuführen, konnte die Stadt damit nicht erreichen.

Zur Refinanzierung des Kaufpreises nahm die Tochtergesellschaft ein Darlehen über 7,1 Mill. EUR auf, für das aufgrund der schlechteren Vertragsbedingungen mit Mehrkosten von bis zu 300.000 EUR gegenüber einem von der Stadt selbst aufgenommenen Darlehen zu rechnen war. Das Darlehen der Tochtergesellschaft war jedoch wegen ihrer marktbestimmten Tätigkeit nicht den Maastricht-Schulden der Stadt zuzuzählen.

Da die Verwaltung der vormals im städtischen Besitz befindlichen bebauten Liegenschaften weiterhin von der GEDESAG erledigt wurde, war eine Übertragung maßgeblicher Aufgaben an die KIG im Rahmen der Ausgliederung nicht gegeben. Personaleinsparungen konnten bei der Stadt bis jetzt nicht lukriert werden, dagegen entstanden bei der KIG Fixkosten für die externe Buchhaltung und Geschäftsführergehälter von rd. 70.000 EUR pro Jahr.

Die Einnahmen der KIG setzten sich bislang ausschließlich aus den Mieten für Amtsgebäude, Wohnungen und Geschäftslokale zusammen. Dabei lagen die von der Stadt nunmehr jährlich zu entrichtenden Mieten um rd. 164.000 EUR über den erreichten Einsparungen aus der Darlehenstilgung.



34.2 Der RH sah die von der Stadt vorgenommene Übertragung von bebauten Liegenchaften an die neu gegründete Tochtergesellschaft als negatives Beispiel einer Ausgliederung. Da weder Ausgliederungsziele definiert noch maßgebliche Aufgaben übertragen wurden, welche die Gründung einer eigenen Gesellschaft gerechtfertigt hätten, verblieb als einziger Effekt die Begründung von grauen Finanzschulden. Diese waren verbunden mit Mehrkosten für Schuldentilgung sowie für Personal- und Verwaltungsaufwand, die letztendlich von den Mietern, somit auch von der Stadt, zu tragen waren.

Die Stadt hätte bei entsprechender Willensbildung und nachhaltiger Verfolgung der Ziele sämtliche bis Oktober 2005 von der KIG erledigten Aufgaben in gleicher Qualität auch selbst durchführen können. Ebenso wäre eine Aufgabenkonzentration im Liegenchaftsbereich auch durch eine interne Reorganisation zu erreichen gewesen.

Der RH sah der weiteren Entwicklung der KIG in den über die bebauten Liegenchaften hinausgehenden Geschäftsfeldern mit Interesse entgegen. Er empfahl in diesem Zusammenhang, nach einigen Jahren eine Evaluierung der Ausgliederung der Kremser Immobilien Gesellschaften vorzunehmen und die Entstehung eines Zuschussbetriebs zu vermeiden.

**Schluss-
bemerkungen****35** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Unerledigte Empfehlungen:

(1) Es wären die Prozessanalyse für das Aufgabengebiet der Stadt fortzuführen und anhand des neu erstellten Produktkatalogs Einzelleistungen nach der Notwendigkeit ihrer Erbringung zu prüfen und zu bewerten.

(2) Alle Förderungen wären in einer Datenbank zu erfassen und auf dieser Basis jährlich ein detaillierter Förderungsbericht zu erstellen.

(3) Eine mittelfristige Förderungsplanung wäre aufzubauen, um den optimalen Einsatz der immer geringer werdenden finanziellen Mittel sicherzustellen.

(4) Bei künftigen Gesellschaftsgründungen wären die Aspekte der Kontrolle, der Entscheidungsfindung und der Vertretungsbefugnisse ausreichend zu berücksichtigen und ein effizientes Beteiligungscontrolling einzurichten.

(5) Die Ausgliederung der Kremser Immobilien Gesellschaften wäre nach einigen Jahren einer Evaluierung zu unterziehen und die Entstehung eines Zuschussbetriebes zu vermeiden.

In Verwirklichung begriffene Empfehlungen

(6) Zur Haushaltskonsolidierung wären umgehend die Ausgaben zu reduzieren und der Ausgleich der laufenden Gebarung wiederherzustellen.

Laut Stellungnahme der Stadt sei sie den Empfehlungen des RH bereits nachgekommen und der außerordentliche Haushalt 2006 bereits drastisch reduziert worden. Darüber hinaus sei eine Projektgruppe eingesetzt worden, die das Ziel, den Abgang des ordentlichen Haushalts bis ins Jahr 2009 auf Null zu reduzieren, verfolgen solle.

(7) Im Zuge des Projekts „Visualisierung der Finanzstruktur“ wäre ein aussagekräftiges Beteiligungscontrolling aufzubauen.

Laut Mitteilung der Stadt seien die Beteiligungen Gegenstand von Diskussionen des Projekts „Magistrat NEU“.

(8) Ein Personalentwicklungskonzept und eine Bildungsdatenbank sollten erstellt werden bzw. wäre Letztere mit dem bestehenden Personalinformationssystem zu verknüpfen.

Laut Mitteilung der Stadt werde der Aufbau einer Bildungsdatenbank nach Freiwerden von Ressourcen in der Personalverwaltung nach dem Wechsel in der Rechtsträgerschaft des Krankenhauses Krems zu einer vorrangigen Aufgabe werden.

(9) Finanzielle Zuwendungen und Belohnungen sollten nur restriktiv und vor allem durch Einmalzahlungen, nicht jedoch durch eine dauerhaft ausgabenwirksame Vorrückung im Gehaltssystem gewährt werden.

Laut Stellungnahme der Stadt werde sie die vom RH empfohlene Vorgangsweise in Zukunft umsetzen.

(10) Es wären Rahmenbedingungen für mehrjährige Förderungsverträge festzulegen und erteilte Auflagen regelmäßig zu überprüfen.

Laut Stellungnahme der Stadt beabsichtige sie, eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Rahmenbedingungen für Förderungsverträge einzusetzen.

Wien, im Oktober 2006

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

