

# Bericht des Rechnungshofes



Der  
Rechnungshof

Reihe NIEDERÖSTERREICH  
2008/6

Stadtgemeinde Mödling

Stadtgemeinde Baden

Gemeindeverband  
Schulgemeinde der  
Polytechnischen Schule  
Krems an der Donau

Gemeindeverband  
Abwasserbeseitigung  
Raum Pöchlarn

**Bisher erschienen:**

Reihe Niederösterreich 2008/1	Bericht des Rechnungshofes – Tätigkeit im Jahr 2007
Reihe Niederösterreich 2008/2	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Mödling
Reihe Niederösterreich 2008/3	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Baden
Reihe Niederösterreich 2008/4	Bericht des Rechnungshofes – Gemeindeverband Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau
Reihe Niederösterreich 2008/5	Bericht des Rechnungshofes – Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn

**Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto: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 April 2008

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Stadtgemeinde Mödling**

**Stadtgemeinde Baden**

**Gemeindeverband Schulgemeinde der  
Polytechnischen Schule Krems an der Donau**

**Gemeindeverband Abwasserbeseitigung  
Raum Pöchlarn**



<b>Vorbemerkungen</b>	<u>Vorlage an den Landtag</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
<b>Niederösterreich</b>	<b>Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Mödling</b>	
	<u>Stadtgemeinde Mödling</u>	3
	<b>Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Baden</b>	
	<u>Stadtgemeinde Baden</u>	45
	<b>Wirkungsbereich des Gemeindeverbandes Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau</b>	
	<u>Gemeindeverband Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau</u>	75
<b>Wirkungsbereich des Gemeindeverbandes Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn</b>		
<u>Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn</u>	87	

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
a.o.	außerordentlich
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLF	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
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)
PC	Personalcomputer
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
VRV 1997	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997
Z	Ziffer(n)

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Landtag

Der RH erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Abs. 6 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

### Darstellung der Prüfungsergebnisse

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 Stadtgemeinde Mödling

### Stadtgemeinde Mödling

Die Stadtgemeinde konnte im Zeitraum 2001 bis 2005 keine wesentlichen Finanzierungsbeiträge für Investitionen erwirtschaften. Dadurch musste der außerordentliche Haushalt im Wesentlichen durch Darlehensaufnahmen finanziert werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit rd. 2.225 EUR im Spitzenfeld von Gemeinden mit vergleichbarer Einwohnerzahl.

#### Kurzfassung

#### Prüfungsgegenstand

Prüfungsschwerpunkte waren die finanzielle Lage, die Personal- und Organisationsentwicklung, die Zusammenarbeit der Stadtgemeinde mit der City Management Mödling Gesellschaft mbH sowie die Stadtkommunikation. Weiters überprüfte der RH ausgewählte Themen aus dem Bereich der Liegenschaftsverwaltung, wie die Ausgliederung der städtischen Immobilien in die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung, und aus dem Vergabewesen. (TZ 1)

#### Finanzielle Lage

Um die jährlich erforderlichen Geldmittel zur Darlehenstilgung zu verringern, wurde die Laufzeit von 141 Darlehen von 13,26 Jahren auf 30 Jahre verlängert. Die verlangsamte Tilgung wird zusätzliche Kosten für Zinsen in Höhe von 6,98 Mill. EUR verursachen. (TZ 5)

In den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung schöpfte die Stadtgemeinde ständig Überschüsse ab und finanzierte damit nicht im Zusammenhang stehende Vorhaben, um die Abgänge des ordentlichen Haushaltes zu verringern. So wurden die Bürger mit versteckten Steuern belastet. (TZ 6)

Im Rahmen der Radarüberwachung durch eine private Unternehmung unterwarf sich die Stadtgemeinde vertraglichen Einschränkungen in einer Weise, dass verkehrspolitische Maßnahmen nur mehr unter Bedachtnahme auf das festgelegte wirtschaftliche Ergebnis gesetzt werden konnten. (TZ 7)

### Personal- und Organisationsentwicklung

Ein Organigramm der Aufbauorganisation war nicht vorhanden. Stellvertreterregelungen waren teilweise nur informell oder mündlich festgelegt. (TZ 10)

Richtlinien zur Standardisierung von Personalaufnahmeverfahren lagen nicht vor. (TZ 12) Es bestanden weder ein IT-unterstütztes Personalinformationssystem noch eine Bildungsdatenbank bzw. ein Bildungscontrolling. (TZ 13) Die Gewährung von Zulagen erfolgte nicht immer rechtskonform. (TZ 14)

### Stadtkommunikation

Es lagen weder ein Strategiekonzept noch ein Leitbild vor; ein einheitliches Erscheinungsbild war nicht gegeben. (TZ 19)

Die City Management Mödling Gesellschaft mbH wurde für die Organisation von Veranstaltungen und des Stadtmarketings gegründet. Kosten-Nutzen-Überlegungen bezüglich der Organisationsform bestanden ebenso wenig wie eine Image- und Standortanalyse. Die Leistungserbringung und Koordination war nicht ausreichend dokumentiert. Es lagen weder Konzepte noch Zielvorgaben vor. Eine regelmäßige Evaluierung der Zielerreichung erfolgte nicht. (TZ 20)

### Liegenschaftsverwaltung

Die Stadtgemeinde gründete im Juli 2005 eine Tochtergesellschaft, die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Zur Optimierung der Liegenschaftsverwaltung veräußerte sie an diese 21 bebaute Liegenschaften. Den Erlös von rd. 8,7 Mill. EUR verwendete sie zu rd. 97 % zur vorzeitigen Darlehenstilgung. (TZ 23 bis 26)

Zur Refinanzierung des Kaufpreises nahm die Tochtergesellschaft ein Darlehen über 10 Mill. EUR auf, für das die Stadtgemeinde eine Garantieerklärung abgab. Das Darlehen der Tochtergesellschaft war durch ihre marktbestimmte Tätigkeit nicht den Maastrichtschulden der Stadt zuzuzählen. (TZ 26)

Die Gründung der neuen Gesellschaft diene vorrangig der Begründung von grauen Finanzschulden zur Entlastung des Haushalts; aufgabenbezogene Ausgliederungsziele fehlten. Die Stadtgemeinde konnte jedoch ihr Ziel, Schulden auszulagern, umsetzen. (TZ 2, 5, 24, 26)

### Vergabewesen

Die Stadtgemeinde führte in den Jahren 2004 bis 2006 zwei größere Sanierungsprojekte bei stadteigenen Wohnanlagen durch. Bei diesen Auftragsvergaben stellte der RH eine Reihe teilweise gravierender Mängel fest. (TZ 30 ff.)

So fehlten Vergabebeschlüsse, deren Einholung nach den Bestimmungen der Niederösterreichischen Gemeindeordnung zwingend erforderlich gewesen wäre. Die Stadtgemeinde begründete zwar mehrfach den Ausnahmetatbestand „Gefahr in Verzug“ für die Vergabe von Leistungen, ein angemessener zeitlicher Ablauf im Sinne einer besonderen Dringlichkeit war jedoch nicht erkennbar. Bei der Durchführung von Ausschreibungen wurden vielfach elementare Formvorschriften nicht beachtet. (TZ 31, 33)

Regelmäßig geführte Nachverhandlungen entsprachen nicht den gesetzlichen Bestimmungen. Um das Ziel einer wirtschaftlichen Optimierung zu erreichen, nahm die Stadtgemeinde diese Vorgangsweise wiederholt in Kauf. Die oberflächliche Angebotsprüfung war fallweise für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Entscheidungsfindung völlig ungeeignet. (TZ 35, 36)

Die Ausschreibungsunterlagen stellten sich teilweise als äußerst überarbeitungsbedürftig dar. Durch ein erhebliches Ungleichgewicht bei den vertraglichen Bedingungen wurde das gesamte Risiko einer qualitativ nicht entsprechenden Ausschreibungserstellung auf die Bieter abgewälzt. (TZ 37)

Regelmäßig erstellte „Auftragsleistungsverzeichnisse“ dienten zur Kostensteuerung und hatten zumeist erhebliche Verminderungen der Angebotssummen zur Folge. Den Bietern war es daher unmöglich, eine nur annähernd den tatsächlichen Leistungen entsprechende Kalkulation zu erstellen. (TZ 37)

### Kenndaten der Stadtgemeinde Mödling

Rechtsgrundlage	Niederösterreichische Gemeindeordnung, LGBl. 1000					
Einwohner laut Volkszählung 2001	20.405					
Gebarung	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR					
<b>Ordentlicher Haushalt</b>						
Einnahmen	44,07	45,51	46,90	46,56	45,55	49,52
Ausgaben	44,04	45,43	46,88	46,55	45,48	49,29
<b>Außerordentlicher Haushalt</b>						
Einnahmen	4,23	7,66	8,74	6,01	17,07	30,30
Ausgaben	4,23	7,66	8,77	6,01	17,08	30,30
Maastricht-Ergebnis	- 0,28	0,10	0,08	0,46	7,11	- 0,10
Finanzschulden (zum Stichtag 31. Dezember)	45,33	47,36	50,27	50,89	45,41	46,01
Maastricht-Schulden (zum Stichtag 31. Dezember)	24,39	25,91	27,52	27,91	23,69	23,43
	Anzahl					
Beschäftigte (zum Stichtag 31. Dezember)	279	280	281,5	294,5	288,5	288,5

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis Dezember 2006 Teilgebiete der Gebarung der Stadtgemeinde Mödling.

Prüfungsschwerpunkte waren neben der finanziellen Lage die Personal- und Organisationsentwicklung, die Zusammenarbeit der Stadtgemeinde mit der City Management Mödling Gesellschaft mbH sowie die Stadtkommunikation. Weiters überprüfte der RH ausgewählten Themen aus dem Bereich der Liegenschaftsverwaltung, wie die Ausgliederung der städtischen Immobilien in die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung, und aus dem Vergabewesen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2001 bis 2005 sowie teilweise auch das Jahr 2006.

Zu dem im Mai 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadtgemeinde Mödling im August 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2007.

## Finanzielle Lage

Ordentlicher und außerordentlicher Haushalt

**2.1** (1) In den Jahren 2001 bis 2005 wurde der ordentliche Haushalt in etwa ausgeglichen geführt.

(2) Das Volumen des außerordentlichen Haushaltes lag in den Jahren 2001 bis 2004 zwischen 4,23 Mill. EUR (2001) und 8,77 Mill. EUR (2003). Im Jahr 2005 stieg dieser auf 17,08 Mill. EUR an, was auf die vorzeitige Darlehenstilgung im Rahmen des Verkaufs von Immobilien an die stadteigene Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung im Ausmaß von 8,45 Mill. EUR zurückzuführen war.

Die Bedeckung des außerordentlichen Haushaltes finanzierte die Stadtgemeinde in den Jahren 2001 bis 2004 mit 72 % (2004) bis 88 % (2002) über Darlehensaufnahmen. Durch den Immobilienverkauf an die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung sank der Fremdmittelbedarf 2005 auf 37 %.

**2.2** Der RH bemängelte den extrem hohen Darlehensbedarf zur Bedeckung des außerordentlichen Haushaltes. Er anerkannte, dass die Stadtgemeinde den Erlös aus dem Verkauf der eigenen Immobilien an die neu gegründete Tochterunternehmung zur vorzeitigen Darlehenstilgung verwendete. Allerdings wurden als Folge der Verlagerung von Schulden an ein stadteigenes Unternehmen graue Finanzschulden begründet.

**2.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde habe die außerordentliche Gebahrung vor allem Vorhaben umfasst, die durch Gefahr in Verzug (Sanierung Kanalnetz, Straßenbeleuchtung und Straßenbau) sowie vertragliche Verpflichtungen vorgegeben waren.*

**2.4** Der RH wies auf die fehlende Rücklagenbildung für umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen der städtischen Infrastruktur hin. Mangels eigener Mittel war somit hierfür ein hoher Fremdmittelbedarf notwendig.

## Finanzielle Lage

### Öffentliches Sparen und freie Finanzspitze

**3.1** Das öffentliche Sparen und die freie Finanzspitze entwickelten sich wie folgt:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR <sup>1)</sup>					
Summe laufende Einnahmen	43,50	44,79	45,84	46,42	45,62	48,40
abzüglich laufende Ausgaben	38,10	40,41	40,94	41,62	41,68	45,05
laufender Saldo = öffentliches Sparen	5,40	4,38	4,90	4,81	3,93	3,35
abzüglich Darlehenstilgung	4,76	4,95	5,63	4,51	12,01	2,90
freie Finanzspitze	0,64	- 0,57	- 0,73	0,30	- 8,08	0,45

<sup>1)</sup> Rundungsdifferenzen

Das Ergebnis der laufenden Gebarung, also der Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben, wird als öffentliches Sparen bezeichnet und zeigt, wie viele Finanzmittel der Stadtgemeinde noch zur Verfügung stehen, um Maßnahmen der Vermögensgebarung (z.B. Investitionen) zu setzen oder Finanztransaktionen (z.B. Schuldentilgung) durchzuführen. Diese Kenngröße verringerte sich von 5,40 Mill. EUR (2001) um 27 % auf 3,93 Mill. EUR (2005).

Die freie Finanzspitze zeigt, inwieweit der Stadtgemeinde noch Finanzmittel zur Verfügung stehen, um Investitionen aus ihren laufenden Einnahmen tätigen zu können. Laufend negative freie Finanzspitzen weisen darauf hin, dass die Stadtgemeinde die nicht aus der Vermögensgebarung finanzierten Investitionen mittels Fremdkapital abdecken muss. Aufgrund des hohen Darlehensbedarfs besteht somit die Gefahr einer Überschuldung.

In den Jahren 2001 bis 2005 gelang es der Stadtgemeinde nicht mehr, wesentliche Finanzierungsbeiträge aus der laufenden Gebarung für anstehende Investitionen zu erwirtschaften. Die hohe negative freie Finanzspitze des Jahres 2005 in Höhe von 8,08 Mill. EUR war auf die vorzeitige Tilgung von Darlehen zurückzuführen.

Das Kammeramt der Stadtgemeinde wies in mehreren Diensterrlässen und E-Mails im Zuge der Voranschlagserstellung auf die angespannte finanzielle Situation hin. Auch wurden mehrfach Vorschläge zur Konsolidierung des Haushaltes erstattet.



- 3.2 Der RH wies aufgrund der Entwicklung der Kenngrößen öffentliches Sparen und freie Finanzspitze auf die kritische finanzielle Situation der Stadtgemeinde hin. Die Stadtgemeinde war nicht mehr in der Lage, wesentliche Geldmittel für außerordentliche Projekte zu erwirtschaften.

Der RH empfahl, die vom Kammeramt der Stadtgemeinde eingebrachten Vorschläge zu prüfen und nach weiteren Einsparungspotentialen zu suchen. Durch eine Aufgabenkritik sollten Effizienzsteigerungen bei der Leistungserbringung ermöglicht werden.

- 3.3 *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde wäre durch eine Bereinigung des Rechnungsabschlussergebnisses um die im Jahr 2005 vorgenommene vorzeitige Darlehenstilgung eine positive freie Finanzspitze von 0,05 Mill. EUR erzielt worden. Darüber hinaus seien Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation bereits umgesetzt worden. Dazu würden insbesondere*

- der Wegfall der Haftungsübernahmen für Existenzgründungs- und Investitionsförderungskredite,*
  - die Reduktion der Zinsenzuschüsse für Wohnraumschaffungs- und -verbesserungsdarlehen,*
  - die Zusammenlegung von Kindergärten,*
  - Energieeinsparungen durch Contracting im Stadtbad, in Schulen und Kindergärten,*
  - die Umstrukturierung der Finanzierung der Komödienspiele,*
  - die Limitierung der Alternativenergieförderungen sowie*
  - die Reduktion der Fremdfinanzierungen für außerordentliche Investitionen*
- zählen.*

## Finanzielle Lage

Weiters seien Maßnahmen, wie

- die Anhebung des Leistungsanteiles für Vereine für die Benützung von Turnsälen und der Turnhalle,
- die Reduktion der Subventionen allgemein,
- der Wegfall von Förderungsverpflichtungen im Sportbereich,
- die Kostenreduktion beim City Bus sowie
- die Einbindung der Anrainergemeinden bei einer Projektfinanzierung,

geplant.

**3.4** Der RH wies darauf hin, dass die erzielten freien Finanzspitzen (zwischen – 0,73 Mill. EUR und + 0,64 Mill. EUR) bei Investitionsvolumina im außerordentlichen Haushalt von bis zu 8,77 Mill. EUR nicht ausreichen, um einen wesentlichen Finanzierungsbeitrag zu erwirtschaften.

### Verschuldung und Schuldenmanagement

**4.1** Die Finanzschulden erhöhten sich von 45,33 Mill. EUR (2001) um rd. 12 % auf 50,89 Mill. EUR (2004). Im Jahr 2005 verwendete die Stadtgemeinde den Erlös aus dem Immobilienverkauf zu einer vorzeitigen Darlehenstilgung. Dadurch konnte die Verschuldung im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr um 5,48 Mill. EUR reduziert werden.

**4.2** Der RH bemängelte die hohe Verschuldung der Stadtgemeinde und wies darauf hin, dass die Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.225 EUR im Spitzenfeld von Gemeinden mit vergleichbarer Einwohnerzahl lag. Auch wenn derartige Vergleiche infolge der strukturellen Unterschiede der einzelnen Städte Unschärfen aufweisen, zeigte auch diese Kennzahl die äußerst kritische finanzielle Situation der Stadtgemeinde auf.

## Schuldendienst

- 5.1 Der Schuldendienst erhöhte sich von 6,72 Mill. EUR (2001) auf 13,18 Mill. EUR (2005). Der massive Anstieg im Jahr 2005 war auf die vorzeitige Darlehenstilgung in Höhe von 8,45 Mill. EUR zurückzuführen.

Um die jährlich erforderlichen Geldmittel zur Darlehenstilgung zu verringern, beschloss der Gemeinderat im Jahr 2006 die Laufzeitverlängerung von 141 Darlehen mit einem Gesamtbetrag von 29,37 Mill. EUR. Durch diese Maßnahme wurde die durchschnittliche Restlaufzeit der Darlehen von 13,26 auf 30 Jahre erstreckt. Die verlangsamte Tilgung wird zwar zu geringeren Ausgaben in den laufenden Jahren führen, jedoch laut Berechnungen des Kammeramtes zusätzliche Aufwendungen für Zinsen in Höhe von 6,98 Mill. EUR über die Laufzeit der Darlehen verursachen.

- 5.2 Der RH bemängelte die wenig zukunftsorientierte Schuldenpolitik sowie das Unterbleiben nachhaltiger Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Lage. Er wies insbesondere auf die zusätzlichen Belastungen im Zusammenhang mit den Laufzeitverlängerungen bei bestehenden Darlehen hin; dadurch wurden zusätzliche Kosten für Zinsen in Kauf genommen. Die Laufzeitverlängerungen könnten sich auch nachteilig auf die Bonität der Stadtgemeinde als Darlehensnehmer auswirken.
- 5.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde seien sowohl die Ausgliederung der Immobilien als auch die Laufzeiterstreckung der Darlehen erforderlich gewesen, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadtgemeinde wieder sicherzustellen. Darüber hinaus stelle die Laufzeitverlängerung unter Berücksichtigung der Inflation eine kostenneutrale Finanzierung dar.*
- 5.4 Der RH entgegnete, dass die Stadtgemeinde aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht in der Lage war, Schulden abzubauen, ohne Vermögen zu veräußern oder graue Finanzschulden zu begründen. Ein Verzicht auf die vorgenommenen Laufzeitverlängerungen hätte finanzielle Mittel im Haushalt der Stadtgemeinde rascher verfügbar gemacht. Durch die gewählte Vorgangsweise waren jedoch neuerliche, weiterhin die finanzielle Lage belastende Darlehensaufnahmen notwendig. Aufgrund der eingetretenen Folgewirkungen lag keine Kostenneutralität vor.

## Finanzielle Lage

### Gebührenhaushalte

**6.1** Das Finanzausgleichsgesetz 2001 (BGBl. I Nr. 3/2001) 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 ausmacht.

Diese Ermächtigung präziserte der Verfassungsgerichtshof insoweit, als 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.

In den Jahren 2001 bis 2005 erzielte die Stadtgemeinde im Bereich der Abwasserbeseitigung Überschüsse von 4,62 Mill. EUR und bei der Wasserversorgung von 2,37 Mill. EUR. Diese schöpfte die Stadtgemeinde ab und finanzierte damit überwiegend nicht im Zusammenhang stehende Vorhaben, um die Abgänge des ordentlichen Haushaltes zu verringern. Bedingt durch diese Vorgangsweise konnten in den genannten Bereichen keine Rücklagen für Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen gebildet werden.

Vielmehr war die Stadtgemeinde in den Jahren 2001 bis 2005 gezwungen, für ihre Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsbetriebe Darlehen im Gesamtausmaß von 6,62 Mill. EUR aufzunehmen. Der Schuldendienst war von den Betrieben zu tragen.

**6.2** Der RH bemängelte die nicht mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs im Einklang stehende Gestaltung der Gebühren. So wurden die Bürger durch überhöhte Wasser- und Kanalgebühren mit versteckten Steuern belastet, weil die erfolgten Abschöpfungen überwiegend nicht im inneren Zusammenhang mit den Einrichtungen standen.

**6.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde werde sie zukünftig anfallende Überschüsse direkt zur Finanzierung der außerordentlichen Vorhaben der Gebührenhaushalte verwenden oder entsprechende Rücklagen bilden.*



Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH

**7.1** Im Jänner 2006 gründeten die Stadtgemeinde und eine weitere Unternehmung die Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH. Gegenstand der Unternehmung waren diverse Bewachungs- und Betreuungstätigkeiten, insbesondere die Radarmessung zur Geschwindigkeitsüberwachung des Straßenverkehrs im Gemeindegebiet.

Eine genauere Spezifikation der Dienstleistungen wurde in einem gesonderten Vertrag festgelegt. In diesem Vertrag verpflichtete sich die Stadtgemeinde, mobile Radarmessungen im Ausmaß von mindestens 860 Stunden pro Jahr zu beauftragen. Für diese Leistungen zahlte sie einen jährlichen Pauschalbetrag von rd. 350.000 EUR einschließlich USt.

Im Gegenzug verpflichtete sich die Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH, Strafeinnahmen aus der Radarüberwachung von mindestens 650.000 EUR für die Stadtgemeinde zu erzielen. Damit garantierte sie einen „Mindestnettoertrag“ von 300.000 EUR pro Jahr für die Stadtgemeinde. Sollten die Strafeinnahmen über das Garantieausmaß hinausgehen, erhielt die Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH 20 % der Mehreinnahmen, 80 % verblieben bei der Stadtgemeinde.

Die Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH knüpfte die Bezahlung des „Mindestnettoertrages“ an unterschiedliche vertraglich festgelegte Rahmenbedingungen, die auch im Einflussbereich der Stadtgemeinde standen. So musste diese sich verpflichten, die Tempolimits in unmittelbarer Umgebung der fixen Radarstandorte nicht zu erhöhen, keine Änderung der vorgesehenen Messtoleranzgrenze vorzunehmen und keine Veränderungen der Standorte der stationären Radargeräte durchzuführen, die eine Verschlechterung gegenüber der Ausgangssituation bei Vertragsunterzeichnung darstellten.

Darüber hinaus durfte die Stadtgemeinde auch keine baulichen Veränderungen vornehmen, die den Ertrag der stationären Messeinrichtungen hätten nachteilig beeinflussen können. Dies wäre z.B. bei der Errichtung einer Bodenschwelle in unmittelbarer Umgebung der fixen Radarstandorte gegeben gewesen.

Ferner wurde vertraglich vereinbart, dass bei Änderungen im Verhalten der Autofahrer (z.B. wesentliche Reduktion des Verkehrs wegen deutlich gestiegener Treibstoffpreise) oder Änderungen der Gesetzeslage, die zu einer signifikanten Reduktion der Geschwindigkeitsübertretungen führen, Vorschläge erarbeitet werden müssen, um das „wirtschaftliche Ergebnis“ wieder sicherzustellen. Sollten die Vorschläge nicht umgesetzt werden, bestand für beide Vertragspartner das Recht zur vorzeitigen Kündigung aus wichtigem Grund.

Die Strafeinnahmen der Stadtgemeinde aus der Radarüberwachung erhöhten sich von rd. 118.000 EUR im Jahr 2001 um knapp 400 % auf rd. 585.000 EUR im Jahr 2005. In den Voranschlägen der Jahre 2006 und 2007 waren bereits Einnahmen von 650.000 EUR bzw. 900.000 EUR vorgesehen. Insgesamt erhöhte sich die Anzahl der aufgrund von Radarkontrollen angezeigten Delikte von 8.565 im Jahr 2004 auf 28.893 im Zeitraum Jänner bis November 2006.

**7.2** Der RH sah durch die festgesetzten Rahmenbedingungen bei der Vergabe der Radarüberwachung an die Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH ein Spannungsfeld zwischen den öffentlichen Interessen der Verkehrspolitik einerseits und den ökonomischen Zielen der Gewinnmaximierung bei der privaten Unternehmung andererseits. Dies zeigte sich vor allem durch die vertraglichen Einschränkungen, denen sich die Stadtgemeinde unterwarf. Verkehrspolitische Maßnahmen konnten somit nur mehr unter Bedachtnahme auf das festgelegte wirtschaftliche Ergebnis gesetzt werden.

**7.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde entsprechen die vertraglich festgelegten Rahmenbedingungen ihren verkehrspolitischen Zielsetzungen.*

Eingeleitete  
Strafverfahren

**8.1** Beweismaterial, das durch die von der Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH festgestellten Geschwindigkeitsübertretungen aufgenommen wurde, ging an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde. Diese erließ zur Verfahrensbeschleunigung im Sinne des § 49a Abs. 2 Verwaltungsstrafgesetz 1991 (VStG, BGBl. Nr. 52/1991) Anonymverfügungen.

Im September 2005 erging ein Rundschreiben des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes an alle Bundesministerien, Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund. In diesem wurde darauf hingewiesen, dass die Erlassung von Strafverfügungen gemäß § 47 VStG und Anonymverfügungen gemäß § 49a VStG in Fällen, in denen Verwaltungsübertretungen aufgrund privater „automatischer Überwachungen“ festgestellt bzw. angezeigt worden sind, unzulässig wären.

Demzufolge dürfe eine Gemeinde, die nicht zur „Überwachung der Einhaltung straßenpolizeilicher Vorschriften“ befugt ist, zwar Überwachungsmaßnahmen durchführen, diese können jedoch keine anderen (rechtlichen) Folgen haben als Überwachungen durch echte „Private“.

- 8.2 Der RH wies auf die Ausführung des Verfassungsdienstes hin. Er sah durch die derzeit angewandte Verfahrensabwicklung durch die Vorschreibung von Anonymverfügungen der Bezirksverwaltungsbehörde im Zuge von Radarmessungen durch die Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH die Gefahr erfolgreicher Einsprüche wegen grober Verfahrensmängel.

Da die Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH jedenfalls privatwirtschaftlich beauftragte Überwachungsmaßnahmen durchführte, empfahl der RH der Stadtgemeinde, sich um eine rechtlich einwandfreie Durchführung der Verfahren zu bemühen.

- 8.3 *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde habe sie sich um eine rechtlich einwandfreie Durchführung bemüht, indem sie allen Forderungen der Bezirkshauptmannschaft Mödling nachgekommen sei. Verfahrensmängel seien aufgrund vertraglicher Festlegungen und genauester Prüfung der Strafanzeigen durch die Bezirkshauptmannschaft Mödling nicht gegeben.*
- 8.4 Der RH wies darauf hin, dass auch vertragliche Festlegungen und genaue Prüfungen der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden die Problematik der vom Verfassungsdienst festgestellten Unzulässigkeit von Anonymverfügungen aufgrund privater Anzeigen nicht beseitigen können.

Weitere Feststellungen **9** Weitere Feststellungen des RH betrafen die laufende Gebarung, die Rücklagen, die finanzielle und wirtschaftliche Bewertung nach den Maastricht-Kriterien und die mittelfristige Finanzplanung.

### Personal- und Organisationsentwicklung

Aufbauorganisation **10.1** Ein Organigramm der Aufbauorganisation war nicht vorhanden. Stellvertreterregelungen waren teilweise nur informell oder mündlich festgelegt, auch fehlten Überlegungen hinsichtlich der Führungsspannen.

**10.2** Der RH empfahl, ein Organigramm der aktuellen Aufbauorganisation mit der Darstellung der Leitung, des hierarchischen Aufbaus und der Gliederung der Organisationseinheiten zu erstellen, um Reibungsverluste durch unklare Kommunikationsabläufe und unklare Verantwortlichkeiten zu vermeiden.

**10.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde solle die Erstellung eines Organigramms mit Gliederung der Organisationseinheiten im Rahmen der Aktualisierung des Arbeitsverteilungsplanes erfolgen.*

Operatives Personalcontrolling **11.1** Der Dienstpostenplan gliederte die Dienstposten nach Dienstzweigen, Verwendungs-, Entlohnungs- und Funktionsgruppen. Dieser beinhaltete die Kopffzahlen; Teilzeitbeschäftigte über 20 Stunden pro Woche wurden als ganzer, darunter als halber Posten gewertet. Der Dienstpostenplan gab den Personalstand zum jeweiligen Stichtag nicht wieder.

In den Beilagen zum Rechnungsabschluss waren jeweils zusammengefasste Zahlen zum Dienstpostenplan enthalten, die sich aufgrund zusätzlicher Aufzeichnungen durch die Personalabteilung ergaben, sich jedoch nicht mit dem in der Personalabteilung aufliegenden Dienstpostenplan deckten.

Der Bedienstetenstand entwickelte sich wie folgt:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
				Anzahl		
Dienstpostenplan	286,0	287,5	287,5	302,5	295,5	295,0
Ist-Stand per 31. Dezember	279,0	280,0	281,5	294,5	288,5	288,5

Die Steigerung im Jahr 2004 war auf die Eingliederung des Schwimmbades in die Stadtgemeinde zurückzuführen.

Die Personalkosten betragen zwischen 22,0 % und 24,8 % der Einnahmen des ordentlichen Haushalts. Die Tendenz war steigend. Auf einen Bediensteten der Stadtgemeinde kamen 71 Einwohner. Im Jahr 2005 betragen die Personalkosten pro Einwohner 548,5 EUR.

**11.2** Die Personalkennzahlen, wie Personalkosten pro Einwohner bzw. Einwohner pro Bediensteten, entsprachen dem Durchschnitt vergleichbarer Gemeinden. Der RH beanstandete jedoch die wenig aussagekräftige Führung des für die Personalplanung wichtigen Dienstpostenplans. Er empfahl, die im Dienstpostenplan anzuführenden Dienstposten nach exakt berechneten Vollzeitäquivalenten auszuweisen, um Ungenauigkeiten im Dienstpostenstand zu vermeiden.

**11.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde werde sie der Empfehlung des RH folgen und die genauen Beschäftigungsausmaße nach Wochenstunden ergänzend im Dienstpostenplan aufnehmen.*

#### Stellenbesetzung

**12.1** In den Jahren 2001 bis 2005 besetzte die Stadtgemeinde 83 Stellen neu, 17 davon wurden ausgeschrieben. Bei den anderen Posten wurden aus den vorliegenden Blindbewerbungen Personen ausgesucht oder die Personalsuche in einem internen E-Mail an die Bediensteten der Stadtgemeinde bekannt gegeben. Die festgesetzten Bewerbungsfristen waren unterschiedlich; fallweise war überhaupt keine Frist angeführt.

Personalauswahlkriterien für die zu besetzenden Posten wurden grundsätzlich nicht festgelegt, Dienstpostenbeschreibungen waren nicht vorhanden. Eine Richtlinie, wann welches Verfahren durchzuführen war, bestand nicht. Wer die Bewerbungsgespräche für die Stadtgemeinde führte, war aus den Unterlagen in der Regel ebenso wenig festzustellen, wie deren Inhalt oder etwaige Auswahl- bzw. Reihungskriterien. Einziger Anhaltspunkt waren bisweilen vorhandene handschriftliche Notizen ohne Unterschrift, manchmal auch ohne Angabe des Datums.

- 12.2** Der RH bemängelte die objektiv nicht nachvollziehbaren Aufnahmeverfahren. Seiner Ansicht nach stellen zumindest die Festlegung von Personalauswahlkriterien und das Vorhandensein von Stellenbeschreibungen Voraussetzungen für eine sachliche Personalauswahl dar. Der RH empfahl daher, Richtlinien für Verfahren zur Stellenbesetzung auszuarbeiten, welche insbesondere die Verpflichtung zu Stellenbeschreibungen, Regeln für interne und externe Ausschreibungen, Kriterien für die Auswahl der bestgeeigneten Aufnahmewerber und eine Dokumentation des Auswahlverfahrens enthalten sollten.
- 12.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde sähe das NÖ Gemeinde-Vertragsbedienstetengesetz 1976 bei der Besetzung von Stellen der Gemeindeverwaltung – mit Ausnahme der Besetzung von Funktionsdienstposten – keine besonderen Verfahren vor. Die gesetzlichen Vorgaben wären stets eingehalten worden; insbesondere wäre jeder Besetzung eines Funktionsdienstpostens eine Ausschreibung vorangegangen.*

*Auch bei der Besetzung von anderen Dienstposten wären nur geeignete Bewerber ausgewählt worden. Mangels gesetzlicher Anforderungen sei keine Archivierung der Aufzeichnungen über die Auswahlverfahren erfolgt. Die Stadtgemeinde werde aber die Anregung des RH aufgreifen und die Ergebnisse von Aufnahmegesprächen künftig entsprechend dokumentieren.*

- 12.4** Der RH wies darauf hin, dass das NÖ Gemeinde-Vertragsbedienstetengesetz 1976 in Bezug auf die Besetzung von Stellen lediglich Rahmenbedingungen und Mindestanforderungen setzt. Diese Aufnahmeerfordernisse legen nur generelle Anforderungen für den Verwaltungsdienst fest, sagen jedoch nichts über spezielle Anforderungen für den zu besetzenden Arbeitsplatz aus.

Für effizientes Verwaltungshandeln sind jedoch auch ein festgelegtes Verfahren zur Stellenbesetzung, die Definition von Personalauswahlkriterien und das Vorhandensein von Stellenbeschreibungen sowie die Dokumentation des Auswahlverfahrens notwendig.

## Fortbildung

- 13.1** Die Stadtgemeinde wendete zwischen rd. 7.000 EUR (2005) und rd. 26.000 EUR (2002) für die Fortbildung ihrer Mitarbeiter auf. Dies entsprach zwischen rd. 24 EUR (2005) und rd. 93 EUR (2002) je Mitarbeiter und Jahr. Von der jährlich budgetierten Voranschlagssumme wurden zwischen 30 % und 92 % tatsächlich verwendet.

Eine Jahresplanung sowie ein Personalentwicklungskonzept fehlten. Eine Evaluierung der Fortbildungsmaßnahmen erfolgte nicht. Da Auswertungen nach der Art des Seminars, Teilnehmern, Abteilungen, Dauer der Veranstaltung usw. nicht vorgenommen wurden, war eine vollständige Bildungsinformation über die Bediensteten für den Dienstgeber nur mit großem Zeitaufwand möglich.

- 13.2** Der RH regte an, Fortbildungspläne zu erstellen, welche die unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedener Bedienstengruppen berücksichtigen. In der Folge sollten in Mitarbeitergesprächen personenspezifische Schulungsmaßnahmen geplant werden.

Der RH empfahl weiters, eine Bildungsdatenbank zu erstellen, die es ermöglicht, für jeden Bediensteten die bereits erfolgten und geplanten Bildungsmaßnahmen mit Angabe ihres Umfangs und ihrer Kosten festzustellen. Für die Gesamtplanung wäre es notwendig, auch die gesamten Bildungskosten und -stunden zu überblicken. Die Bildungsdatenbank sollte Teil eines IT-unterstützten Personalinformationssystems sein.

Darüber hinaus regte der RH an, ein Bildungscontrolling einzurichten. Nach dem jeweiligen Kurs sollte eine standardisierte Rückmeldung der Kursteilnehmer an die Personalabteilung erfolgen. Beim nächsten Mitarbeitergespräch sollten die Auswirkungen des besuchten Kurses für die Aufgabenerfüllung thematisiert werden.

- 13.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde nähme sie fast ausschließlich das ausgezeichnete und umfassende Angebot der Kommunalverwaltungsschule des Landes, die jährlich auch Fortbildungspläne erstelle, in Anspruch. Fortbildungsmaßnahmen würden regelmäßig anlassbezogen insbesondere bei Änderung maßgeblicher Rechtsvorschriften erfolgen. Die Stadtgemeinde werde jedoch die Empfehlung des RH aufgreifen und auch Überlegungen hinsichtlich der Schaffung einer IT-unterstützten Mitarbeiterverwaltung anstellen.*

## Personal- und Organisationsentwicklung

### Außerordentliche Leistungszulage

- 14.1** Die Besoldung der niederösterreichischen Gemeindebediensteten basierte auf der NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976, der NÖ Gemeindebeamtenehaltsordnung 1976 und dem NÖ Gemeinde-Vertragsbedienstetengesetz 1976. Darin waren auch Regelungen über die Gewährung von Zulagen enthalten.

Die Stadtgemeinde gewährte rund einem Viertel der Mitarbeiter eine außerordentliche Leistungszulage zwischen 5 % und 15 %. Bei zufriedenstellender Arbeit konnte nach mindestens einem Jahr effektiver Dienstzeit eine außerordentliche Leistungszulage von 5 % einer nach Grundverwendungsgruppen gestaffelten Berechnungsgrundlage, nach fünf Jahren von 10 % und nach mindestens zehn Jahren von 15 % bewilligt werden.

Weiters waren für Dienststellenleiter, deren Stellvertreter und für Vorarbeiter in handwerklicher Verwendung Sätze von 5 % bis 15 % einheitlich festgelegt. Allen Antragstellern wurden diese Leistungszulagen gewährt. Im Besoldungsrecht des niederösterreichischen Gemeindedienstes war eine derartige Zulage in dieser Form nicht vorgesehen.

Ein Beurteilungsbogen zur Leistungsfeststellung umfasste weder eine Beschreibung der Aufgaben noch deren Umfang oder deren Schwierigkeit. Es bestand keine Regelung über Beurteilungskriterien.

- 14.2** Der RH bemängelte die nicht rechtskonforme Entlohnung von Leistungen. Als Basis für eine außerordentliche Besoldung im Zusammenhang mit überdurchschnittlichem Arbeitserfolg wäre eine nachvollziehbare Leistungsfeststellung zu erarbeiten. Er regte an, besondere Leistungen statt durch Zulagen durch eine einmalige außerordentliche Zuwendung abzugelten.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde könne der Gemeinderat gemäß § 47 NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976 nach gleichen Grundsätzen allgemein oder im Einzelfall Sonderzulagen gewähren. Die „außerordentlichen Leistungszulagen“ wären daher als Sonderzulagen zu werten und nicht an einen überdurchschnittlichen Arbeitserfolg gebunden.*

*Die Stadtgemeinde habe aber die Empfehlung des RH dahingehend aufgegriffen, dass die Richtlinien über diese außerordentlichen Leistungszulagen umfassend überarbeitet worden seien. Der Beurteilungsbogen sei vollkommen neu erstellt worden und sehe nunmehr eine strenge und genau zu begründende Leistungsbeurteilung vor.*

- 14.4 Der RH erwiderte, dass die von der Stadtgemeinde selbst benannte „außerordentliche Leistungszulage“ von ihr an den Arbeiterfolg geknüpft und darüber hinaus eine Sonderzulage von vier Prozent gewährt wurde.

Weiters wies der RH auf den Wortlaut des § 47 Gemeindebeamten-dienstordnung 1976 hin, wonach Sonderzulagen „als Fehlgeldentschädigungen, Schmutz-, Erschwernis- oder Gefahrenzulagen und ähnliche Zulagen“ nach gleichen Grundsätzen allgemein oder im Einzelfall im Ausmaß von vier Prozent des Gehaltes gewährt werden können. Eine Leistungszulage zwischen 5 % und 15 % kann nach Ansicht des RH darunter nicht zwingend subsumiert werden.

Das Gemeindebedienstetenrecht des Landes sieht für Beamte mit einer mindestens durchschnittlichen Gesamtbeurteilung bzw. für Vertragsbedienstete bei hervorragender Leistung allerdings die Möglichkeit vor, diese in die nächsthöhere Verwendungsgruppe bzw. die nächsthöhere Entlohnungsgruppe zu befördern.

#### Personalzulage

- 15.1 Im Jahr 2005 erhielten neun Personen in Führungspositionen Personalzulagen zwischen 14 % und 32 %. Der Gemeinderat bemaß anlässlich der Besoldungsreform 1998 den neuen Prozentsatz für Personalzulagen nach der absoluten Höhe dieser Zulage im alten Gehaltsschema.

Der Prozentsatz war gelegentlich bei gleicher Funktionsverwendungsgruppe unterschiedlich. Fallweise bezogen niedriger eingestufte Mitarbeiter mehr als jene in höheren Einstufungsgruppen.

- 15.2 Der RH empfahl, die Personalzulage, wie in § 20 NÖ Gemeindebeamtengehaltsordnung 1976 vorgesehen, jeweils dem Ausmaß der Bedeutung der Dienststellung und ihrer Verantwortung anzupassen.
- 15.3 *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde seien die angesprochenen Personalzulagen dem jeweiligen Ausmaß der Bedeutung der Dienststellung und ihrer Verantwortung angepasst worden.*

## Personal- und Organisationsentwicklung

### Sonstige Zulagen, Nebengebühren

- 16.1** Neben den in der Nebengebührenordnung der Gemeinde enthaltenen Reisegebühren, Aufwandsentschädigungen, Mehrdienstleistungsent-schädigungen und Sonderzulagen wurden noch weitere Zulagen, wie z.B. für die Mitarbeiter der Lohnverrechnung und des Personalamtes, die PC-Betreuerzulage sowie Außendienstzulagen für Standesbe- amte, gewährt. Die im Dienstpostenplan vermerkten Bildschirmzula- gen stimmten nicht mit den tatsächlich gewährten Zulagen überein.

Nebengebühren wurden auch Bediensteten gewährt, die einen Funktions- dienstposten innehatten, d.h. eine Leitungstätigkeit oder eine Tätigkeit mit hervorgehobener Verwendung ausübten.

- 16.2** Aufgrund der rechtlichen Vorgaben stehen Bediensteten auf die Dauer der Innehabung eines Funktionsdienstpostens grundsätzlich keine leis- tungsbezogenen Nebengebühren zu. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Bedeutung des Dienstpostens die Verantwortlichkeit vergleichbarer Funktionen erheblich übersteigt und wäre im Einzelfall zu begründen. Der RH empfahl, Zulagen nur nach vom Gemeinderat festzusetzenden gleichen Grundsätzen zu gewähren und die Nebengebührenordnung zu aktualisieren, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde könne sie der Ansicht des RH, dass den Inhabern von Funktionsdienstposten grundsätzlich keine leis- tungsbezogenen Nebengebühren zustehen, insofern nicht folgen, als nicht notwendigerweise jedem Inhaber eines Funktionsdienstpostens auch eine Personalzulage gewährt worden sei. Sofern Zulagen außer- halb der beschlossenen Nebengebührenordnung im Einzelfall gewährt worden seien, sei im jeweiligen Gemeinderatsbeschluss stets eine ein- gehende Begründung enthalten gewesen.*

*Die Stadtgemeinde werde aber die Empfehlung des RH aufgreifen und Überlegungen hinsichtlich einer Aktualisierung der Nebengebühren- ordnung anstellen.*

- 16.4** Der RH wies darauf hin, dass mit dem Entgelt für die Funktionsver- wendung eine Leitertätigkeit bzw. eine hervorgehobene Verwendung bereits abgegolten und von der Gewährung einer Personalzulage unab- hängig ist. Der RH wies erneut auf die rechtlichen Vorgaben hin.

- Kontrollamt**
- 17.1** Die Stadtgemeinde verfügte über kein Kontrollamt. Die Aufgaben der Kontrolle wurden vom Prüfungsausschuss des Gemeinderates wahrgenommen.
  - 17.2** Der RH empfahl, ein städtisches Kontrollamt einzurichten, um eine über die Tätigkeit des Ausschusses hinausgehende Kontrolle sicherzustellen. Den entstehenden Mehrkosten durch zusätzliches Personal wären die zu erwartenden Einsparungspotenziale gegenüberzustellen. Positive Effekte sind durch die Präventivwirkung eines Kontrollamtes zu erwarten.
  - 17.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde würde die Schaffung eines ständigen Kontrollamtes die damit verbundenen Personalkosten aufgrund der eher kleinräumigen Struktur der Gemeindeverwaltung nicht rechtfertigen. Statt dessen würden anlassbezogen externe Prüfer beigezogen.*
  - 17.4** Der RH wies auf die erfolgreiche Kontrolltätigkeit derartiger Einrichtungen bei Gemeinden ähnlicher Größenordnung und auf die zum Teil durchaus quantifizierbaren Erfolge der Kontrollämter sowie erneut auf deren Präventivwirkung hin.
- Weitere Feststellungen**
- 18** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Aktenführung im Personalbereich.

## Stadtkommunikation

- Information, Marketing und Kommunikation der Stadtgemeinde**
- 19.1** In der Stadtgemeinde waren vor allem
    - das Referat für Tourismus und Marketing,
    - das Referat für Kunst, Kultur und Internationale Beziehungen,
    - das Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
    - die Bürgerservicestelle sowie
    - die im Jahr 2002 gegründete City Management Mödling Gesellschaft mbH
- mit Informations-, Marketing- und Kommunikationsaufgaben nach innen und außen befasst.

Ein Konzept, um diese Aufgaben inhaltlich, formal und zeitlich im Sinn einer integrierten Kommunikation aufeinander abzustimmen, lag nicht vor. Eine einheitliche Gestaltung diverser Informationsmaterialien sowie der Website der Stadtgemeinde war z.B. in Bezug auf Schriftbild, Logo, Wappen der Gemeinde uneinheitlich, so dass eine eindeutige Zuordnung zur Stadtgemeinde Mödling nicht gewährleistet war.

Ein Entwurf für ein Leitbild der City Management Mödling Gesellschaft mbH aus dem Jahr 2003 wurde nicht weiterverfolgt.

- 19.2** Der RH empfahl, ein Leitbild, ein Strategiekonzept und ein einheitliches Erscheinungsbild (Corporate Design, Dachmarke) zu entwickeln sowie die interne und externe Kommunikation bzw. das Marketing der Stadtgemeinde danach auszurichten. Damit wären die Grundlagen für eine klare Positionierung der Stadtgemeinde, für konkrete Programme und Zielvorgaben, z.B. betreffend den Bekanntheitsgrad, zwecks Definition der Zielgruppen für Veranstaltungen oder die Gestaltung von Informationsmaterial geschaffen.

Auf diese Weise können Streuverluste vermieden sowie die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Kommunikationsmaßnahmen verbessert werden.

- 19.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde werde die Steuerungsgruppe der Stadtgemeinde empfehlen, das Projekt Dachmarke bzw. Leitbild, für das bisher die finanziellen Mittel fehlten, in den 2. Nachtragsvoranschlag 2007 aufzunehmen.*

City Management  
Mödling Gesellschaft  
mbH

Aufgaben, Finanzierung

- 20.1** Die City Management Mödling Gesellschaft mbH wurde mit Gesellschaftsvertrag vom Juli 2002 errichtet und verfügte über eine Gewerbeberechtigung für die Organisation von Veranstaltungen. Gesellschafter waren die Stadtgemeinde mit 90 % und der Verein „Für Mödling – Stadtmarketing Mödling“ mit 10 %. Zum Zeitpunkt der Gründung der City Management Mödling Gesellschaft mbH lagen weder aktuelle Konzepte für das Marketing noch Kosten-Nutzen-Überlegungen bezüglich der Organisationsform oder eine Image- und Standortanalyse vor.

Die City Management Mödling Gesellschaft mbH wurde im Wesentlichen durch Zuschüsse der Stadtgemeinde finanziert. Weiters erzielte die Gesellschaft – stark schwankende – Einnahmen durch die Vermietung von Werbeflächen und Verkaufsständen. Die City Management Mödling Gesellschaft mbH erlitt in den ersten beiden Jahren Verluste von rd. 41.000 EUR bzw. rd. 20.000 EUR.

Die Gewinne in den nachfolgenden Jahren waren nur aufgrund von Subventionen (jährlich rd. 110.000 EUR) möglich. Berechnungen zur finanziellen und personellen Ausstattung der Gesellschaft sowie eine finanzielle Vorschau fehlten.

Vor allem durch Gespräche zwischen dem zuständigen Stadtrat und dem Geschäftsführer der Gesellschaft wirkte die Stadtgemeinde steuernd auf die City Management Mödling Gesellschaft mbH ein. Allerdings gab die Stadtgemeinde der Gesellschaft keine Ziele, Konzepte oder Strategien vor. Auch lag keine ausreichende schriftliche Dokumentation über die Leistungserbringung und Koordination der Gesellschaft vor.

Eine regelmäßige Evaluierung der Zielerreichung erfolgte nicht. Durch die fehlenden Aufzeichnungen und den viermaligen Wechsel des Geschäftsführers innerhalb von fünf Jahren war es nicht möglich, eine effektive Leistungserstellung zu gewährleisten.

- 20.2** Der RH empfahl, ein nachvollziehbares Controlling einzurichten. Der Informationsfluss und die Steuerung zwischen City Management Mödling Gesellschaft mbH und der Stadtgemeinde soll nachvollziehbar dokumentiert werden, um eine effektive und kontinuierliche Leistungserstellung sicherzustellen.

Der RH regte weiters an, die Tätigkeit der Gesellschaft zu evaluieren und die Leistungen der City Management Mödling Gesellschaft mbH seit ihrer Gründung den angefallenen Kosten gegenüberzustellen. Weiters sollen Vor- und Nachteile einer Umstrukturierung oder Wiedereingliederung der Aufgaben der City Management Mödling Gesellschaft mbH in die Stadtverwaltung untersucht werden.

- 20.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde sei eine Evaluierung der Tätigkeit der Gesellschaft als eines der ersten Ziele ins Auge gefasst worden. Eine entsprechende Umstrukturierung oder Wiedereingliederung der City Management Mödling Gesellschaft mbH in die Stadtverwaltung werde derzeit überlegt und diskutiert.*

*Der Informationsfluss zwischen der Gemeinde und der City Management Mödling Gesellschaft mbH habe immer funktioniert. Zwar seien die vom RH angeregten Controllingmaßnahmen empfehlenswert, aber kaum administrierbar. Die Kosten für derartige Maßnahmen stünden in keinem Verhältnis zu deren Nutzen. Alle Steuerungsmaßnahmen fänden in regelmäßigen Gesprächen zwischen dem zuständigen Stadtrat und dem Geschäftsführer der City Management Mödling Gesellschaft mbH statt.*

- 20.4** Der RH erwiderte, dass er nicht mangelnde Kommunikation, sondern deren fehlende Nachvollziehbarkeit beanstandet hatte. Aufgrund unzureichender Unterlagen fehlten den oftmals wechselnden Geschäftsführern Informationen.

Er erachtete das Controlling als zweckmäßige, entscheidungsunterstützende Tätigkeit. Auch kurze prägnante Berichte können für ein effektives Controlling bereits ausreichend sein. Allerdings ist ein Mindestmaß an Schriftlichkeit für einen nachvollziehbaren Soll-Ist-Vergleich bzw. eine Evaluierung erforderlich.

#### Geschäftsführung

- 21.1** Der Geschäftsführer war für
- die Umsetzung des bestehenden Innenstadtbelebungsprojektes „Lebendige Innenstadt Mödling“,
  - die Vermietung öffentlicher Flächen vor allem in der Faschingszeit,
  - die Vermietung beleuchteter Werbeflächen,
  - die Organisation des Advent- und des Silvestermarktes sowie
  - die Organisation eines jährlich stattfindenden Stadtfestes
- verantwortlich.

Der im Jänner 2006 angestellte Geschäftsführer legte mit seiner Bewerbung einen Themenentwurf für seine Tätigkeit als Citymanager vor. Dazu zählten unter anderem das Konzipieren bzw. die Einführung einer Dachmarke, die Koordination von Veranstaltungen, die Schaffung eines Informationsnetzes über Aktivitäten und die Durchführung koordinierter Erholungs-, Erlebnis-, Wellness- und Kulturevents. Die Zielsetzungen waren eine Verbesserung der Kaufkraft, des Marktangebotes und des Branchenmixes, eine Stärkung der Gastronomie sowie die Erhöhung der Kundenfrequenz.

Neben den im Geschäftsführervertrag genannten Leistungen wurde unter anderem das sogenannte „Entenrennen“ (publikumswirksames Wettschwimmen von Badeenten im Mödlingbach) organisiert. Weiters wirkte die City Management Mödling Gesellschaft mbH an der Organisation des Seifenkistenrennens, der Beauty & Wedding Hochzeitsmesse und der langen Einkaufsnacht des Vereins „Für Mödling – Stadtmarketing Mödling“ mit.

- 21.2** Bei der Konzeption der Veranstaltungen fehlte die Definition der Zielgruppen mit der voraussichtlichen Anzahl der Teilnehmer, deren Struktur und deren Präferenzen.

Der RH empfahl, die Aufgaben des Geschäftsführers der City Management Mödling Gesellschaft mbH neben der Organisation von Veranstaltungen vertraglich auch auf den Einzelhandel (Parkplatzprobleme, Werbung usw.) und auf Aspekte der Gestaltung der Innenstadt (z.B. Sauberkeit, Beleuchtung, Sitzplätze) auszuweiten.

Der RH anerkannte das Engagement, an weiteren Veranstaltungen, die über die vertraglichen Verpflichtungen hinausgingen, mitzuwirken. Er empfahl, das Event-Marketing in eine Gesamtkonzeption einzubinden und in der Planung Aspekte, wie Veranstaltungszweck, Teilnehmer, Positionierung gegenüber der Konkurrenz und Budget, zu berücksichtigen. Nach Abschluss jeder Veranstaltung sollte eine Evaluierung vorgenommen werden. Darüber hinaus regte der RH eine verstärkte Koordination mit anderen Veranstaltern an, um Doppelgleisigkeiten oder verlorenem Aufwand vorzubeugen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde sei nach Auslaufen des Vertrages des bisherigen Geschäftsführers der City Management Mödling Gesellschaft mbH die Geschäftsführung mit 1. Juli 2007 vorübergehend vom zuständigen Ressortstadtrat übernommen worden.*

Weitere  
Feststellungen

**22** Weitere Feststellungen und Empfehlungen betrafen die Interne und Externe Kommunikation bzw. Öffentlichkeitsarbeit, das Bürgerservice sowie die Dokumentation und das Controlling der City Management Mödling Gesellschaft mbH.

## Liegenschaftsverwaltung

Mödling Wohnen  
Gesellschaft mit be-  
schränkter Haftung

Grundsatzbeschluss

**23.1** Im September 2004 fasste der Gemeinderat den Grundsatzbeschluss, dem Beispiel des Bundes und der Länder folgend die städtische Immobilienbewirtschaftung auszugliedern. Dazu beabsichtigte die Stadtgemeinde, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu gründen und diese als Gesellschafter dauerhaft zu beherrschen.

An die neue Gesellschaft sollten fremdvermietete und eigengenutzte Immobilien der Stadtgemeinde durch Verkauf übertragen werden. Die Gesellschaft hätte den Kaufpreis durch die Aufnahme eines Kredites zu bedecken; ihre Finanzierung sollte durch marktkonforme Einnahmen aus der Vermietung erfolgen.

Weiters war geplant, den erwarteten Verkaufserlös von rd. 37 Mill. EUR überwiegend zur vorzeitigen Darlehenstilgung zu verwenden und eine Entlastung des ordentlichen Haushalts in Höhe von rd. 2 Mill. EUR pro Jahr herbeizuführen.

Der Unternehmensgegenstand umfasste den gewerbsmäßigen Erwerb, die kommerzielle Nutzung sowie die Veräußerung von Grundstücken samt Gebäuden und grundstücksgleichen Rechten. Weiters waren die Errichtung, Sanierung und der Umbau von Gebäuden aller Art auf diesen Grundstücken umfasst.

Zum Zeitpunkt der Grundsatzentscheidung lagen keine wirtschaftlichen Planungsrechnungen vor, aus denen z.B. die Finanzierung der Darlehensrückzahlung aus den anfallenden Mieteinnahmen hervorging.

**23.2** Der RH bemängelte das Fehlen einer entsprechenden Vorbereitung, insbesondere einer wirtschaftlichen Vorschau. Wie aus dem Grundsatzbeschluss ersichtlich war, stellte die vorzeitige Tilgung von Darlehen der Stadtgemeinde das vorrangige Ziel dar. Zugewinne im operativen Bereich, wie eine qualitativ bessere oder wirtschaftlichere Aufgabenerledigung, waren nicht als Ziele festgelegt.

## Gründung der Gesellschaft

- 24.1** Anfang März 2005 beschloss der Gemeinderat die Gründung der Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung unter weitgehender Beibehaltung der im Grundsatzbeschluss festgelegten Details.

Als Organe der Gesellschaft wurden ein oder mehrere Geschäftsführer und die Generalversammlung vorgesehen, in der die Stadtgemeinde nach dem Mehraugen-Prinzip durch den Bürgermeister, den ersten Vizebürgermeister und den Stadtrat für Finanzen vertreten war.

Für bestimmte Entscheidungen der Generalversammlung war eine vorherige Beschlussfassung durch den Gemeinderat verpflichtend. Weiters bestand für den Bürgermeister die Verpflichtung, über alle Angelegenheiten der Gesellschaft im Gemeinderat Bericht zu erstatten. Für die Gebarungsüberprüfung der Gesellschaft war der Prüfungsausschuss des Gemeinderates zuständig.

In der gleichen Sitzung erteilte der Gemeinderat seine Zustimmung hinsichtlich der Vermögensübertragung von 27 fremdvermieteten Objekten und 14 in Eigennutzung stehenden Liegenschaften sowie für ein Gebäude der im städtischen Eigentum stehenden Stadtgemeinde Mödling Betriebsgesellschaft mbH.

Auch zu diesem Zeitpunkt lagen keine Berechnungen vor, in denen das wirtschaftliche Bestehen der neuen Gesellschaft dargestellt wurde.

- 24.2** Der RH bemängelte, dass auch in dieser Phase der Umsetzung die erforderlichen Vorbereitungen, wie konkrete Zielvorgaben für die Ausgliederung oder entsprechende Planungsrechnungen, fehlten. Er sah vielmehr bestätigt, dass der Einmaleffekt zur Entlastung des Budgets und die damit verbundene Begründung von grauen Finanzschulden das maßgebliche Ziel darstellten.
- 24.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde seien prioritäre Ziele im Grundsatzbeschluss zur Gründung der Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung nicht aufgenommen worden, weil sie allen beteiligten Personen klar gewesen seien.*
- 24.4** Der RH konnte die Ausführungen der Stadtgemeinde daher nicht nachvollziehen.

## Liegenschaftsverwaltung

### Verkauf der Liegenschaften

**25.1** Im August 2005 veräußerte die Stadtgemeinde insgesamt 21 bebaute Liegenschaften an die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Der Kaufpreis belief sich einschließlich der 20 %igen Umsatzsteuer auf insgesamt 10,45 Mill. EUR. Eine Übertragung der Mietzinsreserven war nicht vorgesehen, wohl aber verpflichtete sich die Stadtgemeinde als Verkäuferin, diese im Falle der Notwendigkeit bereitzustellen.

Ein Verkauf der durch die Stadtgemeinde selbst genutzten Objekte an die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung und eine Rückmietung derselben erfolgte in Abweichung vom ursprünglichen Grundsatzbeschluss bislang nicht.

Kurz vor bzw. auch zur Zeit der Gründung der Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung führte die Stadtgemeinde zwei größere Sanierungsvorhaben an später veräußerten Objekten durch. Da im Rahmen des Kaufvertrages mit der Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung keine Schuldübernahmen erfolgten, verblieb für die veräußerten Objekte eine von der Stadtgemeinde zu tragende Darlehenssumme von insgesamt 2,98 Mill. EUR.

Der jährlichen Annuitätenbelastung von rd. 172.000 EUR standen infolge der Übertragung der Mieteinkünfte an die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung keine Einnahmen gegenüber.

**25.2** Der RH wies kritisch auf den der Stadtgemeinde entstandenen finanziellen Nachteil hin, weil diese zwar die mit den veräußerten Objekten verbundenen Mieten, nicht jedoch die Darlehensbelastungen an die neue Gesellschaft übertragen hatte.

**25.3** *Die Stadtgemeinde führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie im Falle der Übertragung der Darlehen an die neu gegründete Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung einen geringeren Kaufpreis erzielt und beachtliche Förderungsmittel verloren hätte.*

**25.4** Der RH entgegnete, dass mit Inkrafttreten des NÖ Wohnungsförderungsgesetzes 2005 und den darauf Bezug habenden Übergangsrichtlinien per 1. Juni 2005 eine Übertragung der laufenden Darlehen auf Immobilien Gesellschaften, die in mehrheitlichem Eigentum von Gemeinden stehen, grundsätzlich ohne Verlust von Förderungsmitteln möglich gewesen wäre.

Kreditausschreibung **26.1** Im April 2005 beauftragte die Stadtgemeinde eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, zur Refinanzierung des Kaufpreises eine Darlehenaufnahme für die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung auszuschreiben. Im Rahmen eines unverbindlichen Bietverfahrens wurden insgesamt sieben Bankinstitute zur Angebotslegung eingeladen. Im Juni 2005 wurde ein Bestbieter ermittelt. Die endgültigen Konditionen bezogen sich auf ein Darlehen mit kontokorrentmäßigen Sollzinsen und einem Zinssatz von 0,12 %-Punkten über dem 6-Monats-EURIBOR<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Unter Euribor (Euro Interbank Offered Rate) wird die seit 1. Jänner 1999 bestehende Familie von Euro-Refinanzzinssätzen für den Interbankenhandel, differenziert nach Laufzeiten (ein bis zwölf Monate), verstanden. Der Euribor wird aus dem Durchschnittswert von 57 gemeldeten Bankbriefkursen gebildet und dient vor allem als Bezugsgröße für variabel verzinsliche Anleihen und Kreditverträge.

Der Gemeinderat beschloss im Juli 2005 eine Garantieerklärung für das Darlehen über 10 Mill. EUR. Dieses Darlehen der Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung war durch die marktbestimmte Tätigkeit der Gesellschaft nicht den Maastrichtschulden der Stadt zuzuzählen.

Die im Rahmen der Angebotslegung erarbeitete Planerfolgsrechnung wurde nicht fortgeschrieben. Den Verkaufserlös von netto 8,71 Mill. EUR verwendete die Stadtgemeinde zu rd. 97 % zur Darlehenstilgung, die restliche Summe für den Erwerb eines Grundstücks.

**26.2** Der RH stellte fest, dass die Stadtgemeinde ihr Ziel, Schulden auszulagern, umsetzen konnte.

**26.3** *Die Stadtgemeinde gab dazu keine Stellungnahme ab.*

Bestellung des  
Geschäftsführers

**27.1** Die Stadtgemeinde führte im April 2005 eine Ausschreibung zur Bestellung des Geschäftsführers für die Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung durch. Von 37 eingelangten Bewerbungen wurden sechs Bewerber zu einem Hearing eingeladen. Die Kommission erachtete einen Bankfachmann mit langjähriger Erfahrung, der auch mit dem Modell „Immobilienausgliederung“ besonders vertraut war, als bestgeeignet. Außerdem war dieser seit zwei Jahren Mitglied des Gemeinderates der Stadtgemeinde.

Der Gemeinderat stimmte in seiner Sitzung vom Juli 2005 der Bestellung des neuen Geschäftsführers zu; deren Umsetzung erfolgte in einem nachfolgenden Beschluss der Stadtgemeinde als Alleingesellschafterin. Nähere Arbeitsbedingungen oder die Höhe des Entgelts waren nicht Gegenstand der Beschlüsse. Erst der später erstellte Geschäftsführervertrag, in dem kein Datum ausgewiesen war, regelte die Einzelheiten der Tätigkeit.

Der Zeitaufwand für die Tätigkeit war dem Geschäftsführer überlassen; dieser war dabei weder an einen bestimmten Ort noch an eine bestimmte Arbeitszeit gebunden. Die Stadtgemeinde verfügte über keine Ausfertigung dieses Vertrages.

In der im Juli 2005 erlassenen Geschäftsordnung war festgelegt, dass sich die Geschäftsführung ausschließlich dem Dienst der Gesellschaft zu widmen hat und allfällige Nebenerwerbe durch Gesellschafterbeschluss zu genehmigen sind. Der Geschäftsführer besorgte im Herbst 2006 seine Tätigkeit neben seinem Hauptberuf ohne weitere Mitarbeiter. Die Stadtgemeinde hatte von dieser nicht der Geschäftsordnung entsprechenden Beschäftigungsart Kenntnis, im Vertrag des Geschäftsführers wurde jedoch keine diesbezügliche Ausnahme begründet.

- 27.2** Der RH beurteilte das gegebene Beschäftigungsverhältnis als kaum geeignet, eine Gesellschaft mit einem derart umfassenden Unternehmensgegenstand zu führen. Besonders ausgeprägt war der Gegensatz zwischen der Geschäftsordnung, die von einer hauptberuflichen Tätigkeit ausging, und der tatsächlichen Geschäftsführung als Nebenbeschäftigung. Der RH anerkannte die Bemühungen der Stadtgemeinde, die Gesellschaft unter Minimierung der Kosten zu führen.

Er sah sich aber auch hier in seiner Ansicht bestätigt, dass der Hauptzweck der neu gegründeten Gesellschaft in der Verlagerung von Schulden gesehen wurde.

Weiters bemängelte der RH die unzureichende Dokumentation, weil bei der Stadtgemeinde als Alleingesellschafterin weder Verträge noch Protokolle auflagen.

- 27.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde bestehe eine schriftliche Vereinbarung zwischen der Stadt Mödling als Gesellschafterin und dem Geschäftsführer der Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung über die Genehmigung der im Widerspruch zu der Geschäftsordnung ausgeübten Nebenbeschäftigung.*

- 27.4** Da diese Vereinbarung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorgelegt werden konnte, sah sich der RH in seinen Feststellungen über die unzureichende Dokumentation im Zusammenhang mit dem Fehlen von Verträgen und Protokollen bestätigt.
- Laufende Tätigkeit**
- 28.1** Die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung sah vor, dass der Geschäftsführer der Generalversammlung in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres den Jahresabschluss über das abgelaufene Geschäftsjahr, eine Plangewinn- und -verlustrechnung sowie eine Planbilanz samt Investitionsbudget vorzulegen hat. Für die folgenden zwei Geschäftsjahre waren Vorscheurechnungen zu erstellen. Weiters hatte die Geschäftsführung die Generalversammlung im Wege von Quartalsberichten über das laufende Jahr zu informieren.
- Für das Rumpfsjahr 2005 erstellte eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft einen Jahresabschluss, der allerdings weder mit Datum noch mit firmenmäßiger Fertigung versehen war. Abgesehen vom Jahresabschluss 2005 wurden bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Dezember 2006 keine der vorstehend genannten Unterlagen vorgelegt bzw. von der Stadtgemeinde als Alleingesellschafterin eingefordert. Ein Beteiligungscontrolling bestand nicht.
- 28.2** Der RH bemängelte die Vorgangsweise der Stadtgemeinde, weil sie über kein Beteiligungscontrolling verfügte und der Einhaltung der als Alleingesellschafterin selbst in Kraft gesetzten Geschäftsordnung nur wenig Interesse beimaß.
- 28.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde sei die Kontrollfunktion der Gesellschafterversammlung ausreichend; ein Beteiligungscontrolling sei entbehrlich.*
- 28.4** Der RH konnte eine ausreichende Kontrollfunktion durch die Gesellschafterversammlung nicht nachvollziehen, weil – wie aus den Prüfungsfeststellungen hervorging – laut Geschäftsordnung regelmäßig vorzulegende Unterlagen fehlten und auch festgelegte Begleitmaßnahmen nicht umgesetzt wurden.
- Weitere Feststellungen**
- 29** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die begleitenden Maßnahmen der Ausgliederung, vor allem hinsichtlich sozialer Aspekte, die Einhebung marktkonformer Mieten sowie die Auswirkungen der Ausgliederung auf Ressourcen und Organisation.

## Vergabewesen

### Umfang der Überprüfung

**30** Der RH prüfte am Beispiel zweier städtischer Sanierungsvorhaben den Ablauf der Vergabe von der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen bis hin zur Zuschlagserteilung. Insbesondere behandelte der RH vertieft die Vertragsbedingungen, die formalen Abläufe hinsichtlich der Entgegennahme und Öffnung der Angebote sowie die als Basis für die Zuschlagserteilung dienenden Prüfberichte. Die Qualität der ausgeführten Arbeiten und deren Preisangemessenheit waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung durch den RH.

### Baubetreuungs- verträge

**31.1** Die Stadtgemeinde führte in den Jahren 2004 bis 2006 zwei größere Sanierungsprojekte, „Wienerstraße“ und „Königswiese“, bei stadteigenen Wohnanlagen durch. Die Baukosten einschließlich der Honorare beliefen sich auf netto 2,84 Mill. EUR. Die Stadtgemeinde übertrug die Betreuung und Abwicklung der Arbeiten einer gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft und schloss hierfür Baubetreuungsverträge ab. Das vereinbarte Honorar belief sich auf 3 % bzw. 4 % der reinen Baukosten.

Verschiedene für die Umsetzung notwendige technische Leistungen, wie die Planung und örtliche Bauaufsicht, übertrug die gemeinnützige Wohnbaugesellschaft im Auftrag und auf Kosten der Stadtgemeinde an mehrere hiezu befugte Fachleute. Die Planungsleistungen für das Projekt „Wienerstraße“ übernahm sie jedoch auf der Basis eines eigenen Werkvertrages selbst.

Die Gesamtsumme der abgerechneten Honorare der beiden Projekte belief sich auf rd. 370.000 EUR, wovon 23 % auf Baubetreuungsleistungen der Wohnbaugesellschaft entfielen. Die Bauabteilung der Stadtgemeinde, der ein Zivilingenieur für Hochbau als Baudirektor vorstand, war in keiner Weise eingebunden; auch wurden eine Mitwirkung an den oder eine Federführung für die Projekte nicht in Erwägung gezogen.

**31.2** Der RH bemängelte, dass die Heranziehung eigener fachlicher Ressourcen durch die Stadtgemeinde nicht erwogen wurde. Er erachtete weiters das Leistungsbild der Baubetreuung angesichts des erheblichen Kostenanteils für nur ungenügend definiert.

Planung, Projekt-  
leitung und örtliche  
Bauaufsicht

**32.1** Die Stadtgemeinde schloss über die Planungsleistungen Projekt „Wienerstraße“ einen Werkvertrag mit der baubetreuenden Wohnbaugesellschaft ab. Die Auftragssumme belief sich auf netto rd. 96.700 EUR. Dabei machte die Stadtgemeinde die in § 26 Abs. 4 Bundesvergabegesetz 2002 enthaltene Regelung geltend, nach der ein Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter geführt werden kann, wenn im Hinblick auf die Eigenart der Leistung die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorganges wirtschaftlich nicht vertretbar ist.

Für die Vergabe der örtlichen Bauleitung und für die Projektleitung beim Projekt „Wienerstraße“ führte die baubetreuende Wohnbaugesellschaft hingegen namens der Stadtgemeinde umfangreiche Auswahlverfahren durch, obwohl die betreffenden Auftragssummen nur 65.000 EUR bzw. 13.990 EUR betragen.

Für diese beiden Auftragserteilungen sowie für die Vergabe anderer Leistungen mit einer Gesamtsumme von 110.000 EUR lagen zwingend erforderliche Beschlüsse der städtischen Organe nicht vor.

Beim zweiten Sanierungsvorhaben „Königswiese“ gab die baubetreuende Wohnbaugesellschaft bereits im Baubetreuungsvertrag vom September 2004 die von ihr ausgewählten Auftragnehmer für die Planung und Bauaufsicht sowie für die Bauingenieurleistungen und die Baukoordination namentlich bekannt. Angaben über die Höhe der Honorare waren nicht enthalten. Die Einholung von Vergleichsangeboten unterblieb. Zwingend erforderliche Beschlüsse der zuständigen Organe der Stadtgemeinde über eine Nettoauftragssumme von insgesamt rd. 80.000 EUR lagen auch hier nicht vor.

**32.2** Für den RH war die Wahl der Vergabeverfahren nicht nachvollziehbar. Obwohl bei den Planungsarbeiten „Wienerstraße“ aus wirtschaftlichen Überlegungen mit nur einem Bieter verhandelt wurde, führte die Vergabe der Projektleitung – sie machte summenmäßig nur 14 % der Planung aus – zu vergleichsweise umfangreichen Vergabevorgängen.

Der RH bemängelte weiters das Fehlen mehrerer Vergabebeschlüsse, deren Einholung nach den Bestimmungen der NÖ Gemeindeordnung zwingend erforderlich gewesen wäre. Er regte an, bei künftigen Vorhaben durch Anwendung von Projektmanagementstrukturen geordnete Abläufe sicherzustellen.

## Vergabewesen

**32.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde seien zwingend erforderliche Gemeinderatsbeschlüsse für die Beauftragung einiger Planungs- und Bauingenieurleistungen irrtümlich nicht eingeholt worden.*

**32.4** Der RH merkte an, dass bei einem strukturierten Projektmanagement derartige Irrtümer vermeidbar sind.

## Ausnahmetatbestände

**33.1** Anfang November 2004 wurden sieben ausgewählte Unternehmungen zur Angebotslegung für die Schlosserarbeiten betreffend das Sanierungsprojekt „Königswiese“ eingeladen. Unter Bezugnahme auf den Ausnahmetatbestand „Gefahr in Verzug“ wurde ein offenes Verfahren ausgeschlossen.

Obwohl der Gemeinderat Mitte Dezember 2004 die Vergabe der Arbeiten bereits beschlossen hatte, erfolgte eine zweite Ausschreibung. Der Auftrag erging Anfang April 2005, somit fünf Monate nach dem Beginn des Vergabeverfahrens.

Der Ausnahmetatbestand „Gefahr in Verzug“ wurde auch für die Baumeister- und Spenglerarbeiten geltend gemacht.

Das Sanierungskonzept vom April 2005 verwies ebenfalls auf den Ausnahmetatbestand „Gefahr in Verzug“ und auf einen Auftrag der Baubehörde bezüglich der in schlechtem Zustand befindlichen Balkone. Auf Anfrage des RH teilte die Baubehörde mit, dass bereits im Februar 1989 nach einer Begehung aufgrund schwerwiegender Mängel bescheidmäßig aufgetragen worden wäre, die Balkone sofort zu sperren und eine Sanierung innerhalb von zehn Wochen nachweislich durchzuführen. Aus der Aktenlage war weder der weitere Verfahrensverlauf noch eine allenfalls durchgeführte Erledigung ersichtlich.

**33.2** Der RH bemängelte die nicht angemessene Vorgangsweise bei Ausnahmetatbeständen, weil der zeitliche Ablauf die im Regelfall bestehende besondere Dringlichkeit der Maßnahmen in keiner Weise widerspiegeln. Er vertrat vielmehr die Ansicht, dass der Titel des Ausnahmetatbestandes als Begründung für die Gestaltung der Auftragsvergaben nach eigenen Vorstellungen genutzt wurde.

Weiters beanstandete der RH, dass es weder der städtischen Liegenschaftsverwaltung noch der Baubehörde gelungen war, innerhalb eines Zeitraumes von rd. 15 Jahren einen technisch einwandfreien Bauzustand herbeizuführen. Weiters verwies er auf die Verantwortung und Haftung der Baubehörde, die zwar mittels Bescheid eine sofortige Sanierung beauftragt hatte, der jedoch eine Erledigung nicht erinnerlich war.

#### Formale Anforderungen

- 34.1** Den im Bundesvergabegesetz 2002 festgelegten Formvorschriften für die Entgegennahme, Verwahrung und Öffnung der Angebote wurde oftmals nicht entsprochen. Eingangsvermerke und Verzeichnisse über das Einlangen fehlten vielfach ebenso, wie eine kommissionelle Abzeichnung. Eine Heftung oder Stanzung im Sinne einer eindeutigen Kennzeichnung erfolgte nicht; zumeist lagen die Leistungsverzeichnisse ungebunden und nur als Loseblattsammlung auf. In den Protokollen schien vielfach nur der Hinweis „Beilage“ ohne eine weitere inhaltliche Spezifikation auf.
- 34.2** Der RH bemängelte die oftmalige Nichtbeachtung elementarer Formvorschriften bei der Durchführung von Ausschreibungen. Er wies weiters darauf hin, dass die Vorgaben des Bundesvergabegesetzes 2002 wichtige Bestimmungen im Sinne eines fairen Wettbewerbs und eines transparenten Verfahrens darstellen; Verfahrensmängel können zur Nichtigkeitserklärung der Ausschreibung führen.

#### Nachverhandlungen

- 35.1** Mitte Jänner 2005 gelangten die Gewichtsschlosserarbeiten betreffend das Sanierungsvorhaben „Königswiese“ zur Ausschreibung. Zwei Tage nach der Angebotseröffnung lud die baubetreuende Wohnbaugesellschaft alle zehn Bieter, die ein Angebot abgegeben hatten, zu Nachverhandlungen ein, an denen auch ein Vertreter der Stadtgemeinde teilnahm. Dabei wurden nachträgliche Nachlässe von bis zu 8 % ausverhandelt; Bieter, die aufgrund anderer Termine an der Teilnahme der Sitzung verhindert waren, gaben ihre Nachlässe per Fax bekannt.

Abgesehen von den preislichen Verhandlungen wurden auch die technische Ausführung abgeändert, das Pönale eingeschränkt, die Erfüllungsgarantie abgelehnt, Skonti gewährt oder Termine neu festgelegt. Ein Bieter erklärte sogar seine eigenen Geschäftsbedingungen als verbindlich.

Nach Abschluss der Nachverhandlungen erstellte der Planer einen Preisspiegel. In den nächsten drei Wochen boten fünf der zehn Bieter weitere Nachlässe an, zwei davon mehrmals. Danach erstellte die ausschreibende Stelle einen „Preisspiegel nach neuerlichen wirtschaftlichen Überlegungen“, auf dessen Basis Anfang April 2005 von der baubetreuenden Wohnbaugesellschaft ein Auftrag erteilt wurde.

Zu den – wie der RH feststellte – regelmäßig geführten Nachverhandlungen teilte die baubetreuende Wohnbaugesellschaft mit, dass sie aus Gründen der wirtschaftlichen Optimierung generell Nachverhandlungen anstrebe.

- 35.2** Der RH bemängelte die regelmäßig geführten Nachverhandlungen, die nicht im Einklang mit dem Bundesvergabegesetz 2002 standen. Die baubetreuende Wohnbaugesellschaft gestaltete gemeinsam mit der ausschreibenden Stelle die Zuschlagserteilung in einer sachlich kaum nachvollziehbaren Weise. Die Stadtgemeinde nahm diese Vorgangsweise zur „wirtschaftlichen Optimierung“ wiederholt in Kauf.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die möglichen finanziellen Nachteile für die Stadtgemeinde, weil sich beschwert erachtete Bieter nicht nur die Aufwendungen zur Angebotslegung, sondern auch das Erfüllungsinteresse geltend machen könnten. Er empfahl, von Nachverhandlungen abzugehen und verstärkt auf die Beobachtung des Marktes, die Wahl des Vergabeverfahrens, die Erkundung des Bieterkreises sowie auf eine qualitativ hochwertige Angebotserstellung und -prüfung zu achten.

- 35.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde habe sie Verhandlungen bzw. Nachverhandlungen führen müssen, um den Leistungsumfang abzustimmen und das wirtschaftliche Ergebnis zu verbessern.*

- 35.4** Der RH merkte an, dass zur Berücksichtigung unterschiedlicher Ausführungsarten grundsätzlich die Möglichkeit von Wahlpositionen und Variantendarstellungen besteht. In der Notwendigkeit zur „Anpassung“ der Leistungsverzeichnisse erblickte er Hinweise auf eine unzureichende Detailplanung, eine mangelnde fachliche Umsicht sowie auf Vorwände zur Preisverhandlung.

Der RH wies erneut auf das im Bundesvergabegesetz 2002 enthaltene Verhandlungsverbot und die Verpflichtung für öffentliche Auftraggeber, ein regelförmiges und transparentes Vergabeverfahren sicherzustellen, hin.

## Prüfberichte

**36.1** Als Ergebnis der Angebotsprüfung lagen zumeist nur Preisspiegel und zahlenmäßige Zusammenstellungen vor. Fehlerhaft ausgefüllte Angebote, Hinweise über technisch ungeeignete Ausführungen, nicht ausgefüllte Bieterlücken<sup>1)</sup>, Abänderungen der rechtlichen Grundlagen oder das Fehlen erforderlicher Konzessionen führte in keinem der Fälle zu definitivem Ausscheiden von Angeboten oder dokumentierten Aufklärungsgesprächen.

<sup>1)</sup> Die Positionstexte müssen Bieterlücken für Textergänzungen enthalten, wenn Angaben durch den Bieter über Ausführungsmethoden, verwendete Materialien, Verfahren usw. verlangt werden.

Prüfvermerke auf den Offerten schienen nicht auf; oftmals enthielt die Vergabeempfehlung eine Reihe offener Fragen, z.B. betreffend Material- und Ausführungsvarianten. Auch die Angemessenheit der Preise oder Fragen der Kalkulation waren nicht Gegenstand der Angebotsprüfung. Ebenso erfolgte kein Vergleich zwischen Kostenschätzung und dem Angebotsergebnis.

**36.2** Der RH bemängelte die oberflächliche, für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Entscheidungsfindung völlig ungeeignete Angebotsprüfung. Offensichtlich fehlten nicht nur die Kenntnisse über die geltenden Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2002, sondern auch die fachlichen Voraussetzungen und die erforderliche Erfahrung für die Durchführung von Ausschreibungen. Der RH empfahl, Mindestanforderungen für Prüfberichte festzulegen, um geeignete Grundlagen für Vergabeentscheidungen sicherzustellen.

**36.3** *Wie die Stadtgemeinde in ihrer Stellungnahme ausführte, habe sie bei klarem Sachverhalt auf Prüfberichte verzichtet. Fehlerhafte Angebote, die Abänderung rechtlicher Grundlagen sowie Änderungen und Ergänzungen zur Ausschreibung seien im Rahmen der Verhandlungen besprochen worden.*

**36.4** Der RH verwies nochmals auf die gemäß dem Bundesvergabegesetz 2002 bestehende Dokumentationspflicht bei Angebotsprüfungen. Er sah seine Kritik durch die Ausführungen in der Stellungnahme der Stadtgemeinde bestätigt und empfahl daher, sich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Vergabe auseinanderzusetzen.

## Vergabewesen

### Ausschreibungs- unterlagen

**37.1** (1) In den allgemeinen Vertragsbestimmungen behielt sich der Auftraggeber vor, Teile des Angebotes jederzeit herauszunehmen und Leistungen auch noch bei Bestehen eines bereits vereinbarten Werkvertrages an andere Unternehmungen zu vergeben. Weiters war die ÖNORM A 2060, die dem Auftragnehmer bei beträchtlichen Abweichungen oder in kalkulationsmäßig begründeten Fällen eine Vereinbarung neuer Preise zuerkannt hätte, außer Kraft gesetzt.

Die Zitierung der Norm bezog sich auf die Fassung von 1983, obwohl die Norm zwischenzeitlich mehrfach novelliert wurde.

Diesen Bedingungen stand die Verpflichtung des Bieters gegenüber, das bestellte Werk zu dem vereinbarten Preis zu errichten, benützungsbereit herzustellen und alle dazu erforderlichen Leistungen zu erbringen; dies unabhängig davon, ob sie in der Leistungsbeschreibung enthalten oder zum Zeitpunkt der Auftragserteilung vorhersehbar waren.

(2) Bei den Baumeisterarbeiten betreffend das Sanierungsprojekt „Wienerstraße“ verringerte sich die Nettoangebotssumme nach der Erstellung eines Ausführungsleistungsverzeichnisses von 1,13 Mill. EUR auf rd. 682.000 EUR. Nach weiteren Abänderungen belief sich der Umfang des Werkvertrags auf rd. 60 % der ursprünglichen Angebotssumme.

Beim zweiten Projekt lag nach Vergabeverhandlungen und Leistungseinschränkungen der Auftrag für die Baumeisterarbeiten bei rd. 27 % der Angebotssumme.

Zur Reduktion der Angebotssummen wurde regelmäßig ein „Auftragsleistungsverzeichnis“ erstellt. Den Bieter war es dadurch unmöglich, eine nur annähernd den tatsächlichen Leistungen entsprechende Kalkulation zu erstellen.

**37.2** Der RH beurteilte die Ausschreibungsunterlagen insbesondere bezüglich der Vertragsbedingungen als dringend überarbeitungsbedürftig. Er stellte ein erhebliches Ungleichgewicht bei den vertraglichen Bedingungen fest, wodurch das gesamte Risiko einer qualitativ nicht entsprechenden Ausschreibungserstellung auf die Bieter abgewälzt wurde.

Die Abänderung der Leistungsverzeichnisse während der Zuschlagsfrist als Maßnahme der Kostensteuerung erachtete der RH als weder zweckmäßig noch vertretbar. Er regte an, bei künftigen Bauprojekten um übersichtliche und ausgewogene Vertragsbestimmungen als Grundlage für Auftragsvergaben bemüht zu sein.

Weitere  
Feststellungen

38 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen nachteilige Bewertungssysteme zur Bestbieterermittlung bei Ausschreibungen, die nicht nachvollziehbare Kürzung von Honoraren sowie einzelne Problemstellungen bei Ausschreibungen, wie Bieterlücken und Eignungsnachweise von Bieter.

Schluss-  
bemerkungen/  
Schluss-  
empfehlungen

39 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

(1) Die vom Kammeramt der Stadtgemeinde eingebrachten Vorschläge sollten geprüft und nach weiteren Einsparungspotentialen gesucht werden. (TZ 3)

(2) Es sollte ein städtisches Kontrollamt eingerichtet werden, um eine über die Tätigkeit des Prüfungsausschusses hinausgehende Kontrolle sicherzustellen. (TZ 17)

(3) Die Stadtgemeinde sollte sich bei der Verfahrensabwicklung durch privatwirtschaftlich beauftragte Radarüberwachungsmaßnahmen um eine rechtliche Absicherung bemühen. (TZ 8)

(4) Die Stadtgemeinde sollte ein Organigramm der aktuellen Aufbauorganisation mit der Darstellung der Leitung, des hierarchischen Aufbaus und der Gliederung der Organisationseinheiten erstellen, um Reibungsverluste durch unklare Kommunikationsabläufe und unklare Verantwortlichkeiten zu vermeiden. (TZ 10)

(5) Die im Dienstpostenplan anzuführenden Dienstposten wären nach exakt berechneten Vollzeitäquivalenten auszuweisen, um Ungenauigkeiten im Dienstpostenstand zu vermeiden. (TZ 11)

(6) Der RH empfahl, Richtlinien für Verfahren zur Stellenbesetzung auszuarbeiten, welche insbesondere die Verpflichtung zu Stellenbeschreibungen, Regeln für interne und externe Ausschreibungen, Kriterien für die Auswahl der bestgeeigneten Aufnahmewerber und eine Dokumentation des Auswahlverfahrens enthalten sollten. (TZ 12)

(7) Der RH empfahl, ein IT-unterstütztes Personalinformationssystem einschließlich einer Bildungsdatenbank zu erstellen. (TZ 13)

(8) Als Basis für eine außerordentliche Besoldung im Zusammenhang mit überdurchschnittlichem Arbeitserfolg wäre eine nachvollziehbare Leistungsfeststellung zu erarbeiten. Besondere Leistungen wären statt durch Zulagen durch eine einmalige außerordentliche Zuwendung abzugelten. (TZ 14)

(9) Die Personalzulage wäre, wie in § 20 NÖ Gemeindebeamtenehaltsordnung 1976 vorgesehen, jeweils dem Ausmaß der Bedeutung der Dienststellung und ihrer Verantwortung anzupassen. (TZ 15)

(10) Zulagen wären nur nach vom Gemeinderat festzusetzenden gleichen Grundsätzen zu gewähren und die Nebengebührenordnung zu aktualisieren, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. (TZ 16)

(11) Für das Stadtmarketing sollten ein Leitbild, ein Strategiekonzept und ein einheitliches Erscheinungsbild entwickelt werden. (TZ 19)

(12) Die Tätigkeit der City Management Mödling Gesellschaft mbH wäre zu evaluieren und die Leistungen der Gesellschaft seit ihrer Gründung den angefallenen Kosten gegenüberzustellen. Weiters sollen Vor- und Nachteile einer Umstrukturierung oder Wiedereingliederung der Aufgaben der City Management Mödling Gesellschaft mbH in die Stadtverwaltung untersucht werden. (TZ 20)

(13) Die Aufgaben des Geschäftsführers der City Management Mödling Gesellschaft mbH sollten neben der Organisation von Veranstaltungen vertraglich auch auf den Einzelhandel (Parkplatzprobleme, Werbung usw.) und auf Aspekte der Gestaltung der Innenstadt (z.B. Sauberkeit, Beleuchtung, Sitzplätze) ausgeweitet werden. (TZ 21)

(14) Es sollte ein nachvollziehbares Controlling bezüglich der City Management Mödling Gesellschaft mbH eingerichtet werden. (TZ 20)

(15) Bei künftigen Vorhaben wären durch Anwendung von Projektmanagementstrukturen geordnete Abläufe sicherzustellen. (TZ 32)

(16) Im Rahmen von Vergabeverfahren sollte von Nachverhandlungen abgegangen werden und verstärkt auf die Beobachtung des Marktes, die Wahl des Vergabeverfahrens, die Erkundung des Bieterkreises sowie auf eine qualitativ hochwertige Angebotserstellung und -prüfung geachtet werden. (TZ 35)



(17) Im Rahmen von Vergabeverfahren wären Mindestanforderungen für Prüfberichte festzulegen, um geeignete Grundlagen für Vergabeentscheidungen sicherzustellen. (TZ 36)

(18) Die Stadtgemeinde sollte bei künftigen Bauprojekten um übersichtliche und ausgewogene Vertragsbestimmungen als Grundlage für Auftragsvergaben bemüht sein. (TZ 37)



## Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Baden

### Stadtgemeinde Baden

Die Stadtgemeinde Baden konnte ihren ordentlichen Haushalt ausgeglichen führen, allerdings musste sie ihre Investitionen hauptsächlich über Entnahmen aus Rücklagen und Veräußerungen von Vermögen finanzieren. Im Bereich der Personalarbeit fehlten grundlegende Konzepte und Richtlinien, insbesondere hinsichtlich Aufnahmeverfahren, Stellenbesetzungen, Aus- und Weiterbildung sowie Vorrückungen. Bei drei Bauvorhaben führten unzureichende Erhebungen der Anforderungen der Nutzer und des Bauzustandes zu Mehrkosten in Höhe von 0,58 Mill. EUR.

#### Kurzfassung

#### Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Schwerpunkte finanzielle Lage der Stadtgemeinde Baden (Stadtgemeinde), Personal- und Organisationsentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit und Durchführung von Bauvorhaben.

#### Finanzielle Lage

In den Jahren 2003 bis 2006 konnte der ordentliche Haushalt ausgeglichen geführt werden. Um dies zu ermöglichen, verbuchte die Stadtgemeinde Grundstücksan- und -verkäufe im ordentlichen Haushalt. Damit nahm die Stadtgemeinde den Abgang von nicht abnutzbarem Vermögen in Kauf. (TZ 2)

Die laufende Gebarung entwickelte sich positiv. Dies konnte aber teilweise nur durch Einmal Erlöse erreicht werden, wobei die Stadtgemeinde mittelfristig sogar auf Einnahmen verzichtete. (TZ 4)

Die Stadtgemeinde war nicht mehr in der Lage, ausreichend Geldmittel aus der freien Finanzspitze für außerordentliche Projekte zu erwirtschaften. Sie war somit gezwungen, Investitionen hauptsächlich über Rücklagenentnahmen oder Vermögensveräußerungen zu finanzieren. (TZ 5)

Der Betrieb der Badener Bäderbetriebsgesellschaft m.b.H. (BBB) verursachte Verluste, welche die Stadtgemeinde – bis eine mehrheitlich in privatem Eigentum befindliche Gesellschaft die Betriebsführung übernahm – durch Zuschüsse abdecken musste. Die Stadtgemeinde stellte dabei ihre Leistungen an die BBB in Rechnung und verbesserte dadurch das Ergebnis in ihrem Rechnungsabschluss, obwohl die Zahlung zumeist uneinbringlich war oder für Jahre unverzinslich gestundet werden musste. (TZ 8)

#### Personal- und Organisationsentwicklung

Eine Personalplanung war nur in groben Zügen vorhanden. (TZ 10)  
Für Personalaufnahmen und Stellenbesetzungen fehlten erforderliche Aufgabenbeschreibungen und Richtlinien; Aufnahmeverfahren wurden nur vereinzelt dokumentiert. (TZ 11)

Die Stabsstelle Personal war über die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter nur unvollständig informiert. Ein Bildungscontrolling war nicht eingerichtet. Die gesamten Bildungskosten waren nicht unmittelbar nachvollziehbar. (TZ 12)

In den Jahren 2003 bis 2006 wurden zwischen 6,1 % (2005) und 6,6 % (2003) des gesamten Personalaufwandes für Überstunden bzw. Überstundenpauschalen ausgezahlt. Nicht bei allen Vereinbarungen über Überstundenpauschalen war die damit abgegoltene Anzahl der Überstunden angegeben. Die höchste Pauschalierung im Jahr 2006 betrug rd. 17.100 EUR pro Jahr, der höchste Wert an exakt nach Zeitaufzeichnungen abgerechneten Überstunden rd. 291. (TZ 13)

Mit März 2007 wiesen 190 der aktiven Bediensteten Vorrückungen von bis zu sieben Stufen auf. Während 10 % dieser 190 Bediensteten zwischen fünf und sieben Vorrückungen hatten, war rd. 63 % nur eine Vorrückung gewährt worden. Am häufigsten waren Mitarbeiter der Stabsstelle Personal vorgerückt. Es fehlten Richtlinien über Beurteilungskriterien zur Leistungsfeststellung; Anträge enthielten teilweise keine ausreichende Beschreibung der Aufgaben. (TZ 14)

Die Bemessung der Personalzulage war uneinheitlich. (TZ 15)

## Öffentlichkeitsarbeit

Die Stadtgemeinde hatte kein Konzept, um ihre vielfältigen Informations- und Kommunikationsaufgaben zwischen den Abteilungen inhaltlich, formal und zeitlich aufeinander abzustimmen. Die zum Teil professionelle Gestaltung von Informationsmaterial und der Website der Stadtgemeinde war insbesondere in Bezug auf Schriftbild, Logo und Wappen der Gemeinde uneinheitlich. Im Mai 2007 wurde damit begonnen, ein einheitliches Erscheinungsbild der Stadtgemeinde zu gestalten. (TZ 17)

Die Stadtgemeinde inserierte zwischen 2003 und 2006 vor allem in verschiedenen Branchenbüchern. In den Monaten vor den Gemeinderatswahlen im Jahr 2005 wurden auch Texteingaltungen in einer lokalen Zeitung und auflagestärkeren Medien finanziert. Ebenso betrieb die Stadtgemeinde Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von verschiedenen Veranstaltungen, die in den ersten drei Monaten des Jahres 2005 verstärkt abgehalten wurden. (TZ 18)

## Durchführung von Bauvorhaben

Drei vom RH überprüfte Bauvorhaben (Umbau Rathaus, Gebäudesanierung Stadtpolizei und Sanierung Franzensbad) verursachten insgesamt Mehrkosten in der Höhe von 0,58 Mill. EUR. (TZ 20)

Bei allen drei Bauvorhaben wurden vor Baubeginn die Anforderungen der Nutzer nicht genau genug definiert. (TZ 21)

Vor allem bei den für die Stadtpolizei adaptierten Baulichkeiten traten aufgrund unzureichender Feststellung des Bauzustandes während der Baudurchführung zahlreiche Baumängel an der bestehenden Bausubstanz zutage. (TZ 22)

Bei den Bauvorhaben Franzensbad und Stadtpolizei wurden keine laufenden Kostenverfolgungen erstellt; daher konnte die Leitung des Stadtbauamtes die Kostenentwicklung nicht steuern. (TZ 23)

Bestellscheine wurden beim Bauvorhaben Stadtpolizei zum Teil erst gemeinsam mit den Auszahlungsanordnungen ausgestellt. Dadurch wurde zum einen die Dienstvorschrift zur Durchführung des Voranschlags nicht eingehalten und zum anderen der Finanzverwaltung die Möglichkeit genommen, zeitgerecht auf Überschreitungen des genehmigten Ausgabenrahmens aufmerksam zu machen. Dies führte zum Versagen des Internen Kontrollsystems. (TZ 24)

## Kurzfassung

Die Vergabe des Auftrags über die Planungsleistungen für den Rathausumbau erfolgte ohne vorherige Bekanntmachung; dies stand im Widerspruch zu den Vorschriften des Bundesvergabegesetzes 2002. (TZ 25)

### Kontrollamt

In der Stadtgemeinde war kein Kontrollamt eingerichtet. (TZ 27)

Kenndaten der Stadtgemeinde Baden					
Rechtsgrundlage	NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000				
Einwohner laut Volkszählung	24.518				
Gebahrung	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR				
<b>Ordentlicher Haushalt</b>					
Einnahmen = Ausgaben	71,59	71,58	72,61	72,72	75,43
<b>Außerordentlicher Haushalt</b>					
Einnahmen = Ausgaben	6,03	6,75	8,64	4,92	3,81
<b>Rücklagen</b>	31,70	29,34	27,29	28,99	23,63
<b>Finanzschulden</b>	29,25	27,34	25,37	24,75	22,87
<b>Maastricht-Ergebnis</b>	- 4,73	- 1,32	- 1,09	1,75	1,01
<b>Maastricht-Schuldenstand</b>	0,10	0,87	0,70	1,84	1,73
			Anzahl <sup>1)</sup>		
<b>Beschäftigte</b> (zum Stichtag 31. Dezember)	509,36	511,51	507,80	520,90	549,11
<sup>1)</sup> in Vollbeschäftigungsäquivalenten					
Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Baden					

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von März bis Mai 2007 die Gebarung der Stadtgemeinde Baden (Stadtgemeinde). Schwerpunkte der Überprüfung waren die finanzielle Lage, die Personal- und Organisationsentwicklung, die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Durchführung von Bauvorhaben.

Zu dem Anfang September 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadtgemeinde Ende Oktober 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2008.

In Bezug auf die Gebarungseinschau der Gemeindeaufsicht hält der RH fest, dass er die Ergebnisse des diesbezüglichen Prüfberichtes vom Jänner 2007 bei seiner Einschau an Ort und Stelle unter anderem als Grundlage heranzog, seine Erhebungen darauf abstimme und somit Doppelgleisigkeiten ausschloss.

## Finanzielle Lage

### Ordentlicher Haushalt

2.1 Die ordentlichen Einnahmen und Ausgaben entwickelten sich in den Jahren 2003 bis 2006 wie folgt:

	2003	2004	2005	2006
		in Mill. EUR		
Summe Einnahmen	71,59	71,58	72,61	72,72
Summe Ausgaben	71,59	71,58	72,61	72,72

In den Jahren 2003 bis 2006 konnte der ordentliche Haushalt ausgeglichen geführt werden. Um dies zu ermöglichen, verbuchte die Stadtgemeinde Grundstücksan- und -verkäufe im ordentlichen Haushalt. In den Jahren 2005 und 2006 war aufgrund der getätigten Immobilientransaktionen ein Vermögensabgang von 1,54 Mill. EUR bzw. 1,52 Mill. EUR zu verzeichnen.

Gemäß § 69 Abs. 1 NÖ Gemeindeordnung 1973 ist das Gemeindevermögen möglichst ohne Beeinträchtigung der Substanz zu erhalten. Außerdem sieht ein wichtiger finanzpolitischer Grundsatz vor, dass ordentliche Ausgaben nicht durch außerordentliche Einnahmen zu decken sind.

## Finanzielle Lage

- 2.2** Der RH bemängelte, dass die Stadtgemeinde in den Jahren 2005 und 2006 Einnahmen aus Grundstücksverkäufen zur Bedeckung des ordentlichen Haushalts verwendete. Damit nahm die Stadtgemeinde den Abgang von nicht abnutzbarem Vermögen in Kauf, um Ausgaben des ordentlichen Haushalts zu finanzieren. Der RH empfahl, Grundstücksveräußerungen im außerordentlichen Haushalt darzustellen und damit dem Gebot der Substanzerhaltung Transparenz zu verleihen.
- 2.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde sei der Begriff der außerordentlichen Einnahme unzureichend definiert. So müssten in Analogie zu den außerordentlichen Ausgaben im Sinne des § 4 Abs. 2 VRV 1997 bzw. des § 72 Abs. 7 2. Satz der NÖ Gemeindeordnung 1973 außerordentliche Einnahmen solche sein, die im Haushalt lediglich vereinzelt vorkommen und der Höhe nach den normalen wirtschaftlichen Rahmen der Gemeinde erheblich überschreiten. Ungeachtet dessen wolle sie künftig der Anregung des RH entsprechen und zumindest betragsmäßig größere Grundstücksveräußerungen im außerordentlichen Haushalt darstellen.*
- Außerordentlicher Haushalt**
- 3.1** Die Einnahmen bzw. Ausgaben im außerordentlichen Haushalt lagen in den Jahren 2003 bis 2006 zwischen 4,92 Mill. EUR (2006) und 8,64 Mill. EUR (2005). Die Bedeckung finanzierte die Stadtgemeinde in den Jahren 2003 bis 2006 größtenteils über Entnahmen aus Rücklagen. Im Jahr 2006 war die Aufnahme eines Darlehens in Höhe von 1,20 Mill. EUR erforderlich. Außerdem veräußerte die Stadtgemeinde im Jahr 2005 mehrere Grundstücke mit einer Gesamtsumme von 1,96 Mill. EUR; diese Einnahmen führte sie wiederum Rücklagen zu.
- 3.2** Der RH stellte fest, dass die Stadtgemeinde in den Jahren 2003 bis 2006 zwar noch in der Lage war, den außerordentlichen Haushalt überwiegend durch eigene Mittel zu finanzieren, wies jedoch darauf hin, dass dies hauptsächlich durch Rücklagenaufösungen oder Grundstücksveräußerungen möglich war. Daher empfahl der RH, zukünftige Investitionsmaßnahmen auf deren Dringlichkeit und Finanzierbarkeit zu prüfen.
- Laufende Gebarung**
- 4.1** Die laufenden Einnahmen stiegen von 65,49 Mill. EUR (2003) um 2,5 % auf 67,14 Mill. EUR (2006). Der Anstieg war hauptsächlich auf eine Ablösezahlung für die Auflösung eines im Jahr 1990 mit einer Casino-betreiberin geschlossenen Vertrages zurückzuführen. In diesem Vertrag hatte sich die Betreiberin verpflichtet, der Stadtgemeinde einen über die Spielbankabgabe hinausgehenden Betrag zu zahlen. Die Stadtgemeinde erhielt beispielsweise in den Jahren 2003 bis 2006 zwischen 0,10 Mill. EUR und 0,40 Mill. EUR.

Mit Beschluss des Stadtrates im Oktober 2006 wurde dieser Vertrag einvernehmlich aufgelöst. Begründet wurde der Stadtratsbeschluss unter anderem mit der langfristigen Sicherung des Casinostandortes in der Stadtgemeinde. Als Ablösesumme wurde ein Betrag von 2 Mill. EUR vereinbart; 1 Mill. EUR leistete die Betreiberin bereits im Jahr 2006 als Vorauszahlung.

Die laufenden Ausgaben sanken von 63,11 Mill. EUR (2003) um 4,2 % auf 60,49 Mill. EUR (2006). Dies war auch auf den Wegfall von im Rathaus erfolgten Instandhaltungsmaßnahmen zurückzuführen.

Die Stadtgemeinde erbrachte in vielen Bereichen Leistungen, die in ihrem eigenen Ermessen lagen. Sie beschäftigte eine eigene Stadtpolizei, die im Jahr 2006 insgesamt 42 Bedienstete hatte und deren Gesamtkosten 2,85 Mill. EUR betragen. Auch der Betrieb des Theaters und der Arena der Stadtgemeinde verursachten einen Fehlbetrag von 1,61 Mill. EUR.

Das Ergebnis der laufenden Gebarung – der Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben – zeigt, wie viele Finanzmittel der Stadtgemeinde noch zur Verfügung stehen, um Maßnahmen der Vermögensgebarung (z.B. Investitionen) zu setzen oder Finanztransaktionen (z.B. Schuldentilgung) durchzuführen. Das Ergebnis stieg von 2,38 Mill. EUR (2003) auf 6,65 Mill. EUR (2006) um 179 %. Die Personalkosten stiegen lediglich um durchschnittlich 1,1 % pro Jahr an.

4.2 Der RH anerkannte die positive Entwicklung der laufenden Gebarung. Er wies jedoch darauf hin, dass dies teilweise durch Einmalerlöse erreicht werden konnte, wobei die Stadtgemeinde durch die Auflösung des Vertrages mit der Casinobetreiberin mittelfristig auf Einnahmen verzichtete. Aus diesem Grund empfahl der RH, den bereits begonnenen Kurs fortzusetzen, um wegfallende Einnahmenbestandteile kompensieren zu können. Dies wäre z.B. mit der Durchführung einer Aufgabenkritik im Bereich der Ermessensleistungen der Stadtgemeinde möglich.

4.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde werde die bereits begonnene Aufgabenkritik im Bereich der Ermessensleistungen fortgeführt werden.*

## Finanzielle Lage

### Freie Finanzspitze

**5.1** Die freie Finanzspitze zeigt, inwieweit der Stadtgemeinde noch Finanzmittel zur Verfügung stehen, um Investitionen aus ihren laufenden Einnahmen durchführen zu können. Laufend negative freie Finanzspitzen weisen darauf hin, dass die Stadtgemeinde die nicht aus der Vermögensgebarung finanzierten Investitionen mittels Fremdkapital abdecken muss.

Außer im Jahr 2005 erreichte die Stadtgemeinde eine positive freie Finanzspitze. Die erwirtschafteten Beträge reichten jedoch nicht aus, um damit den gesamten außerordentlichen Haushalt zu finanzieren.

Seit dem Jahr 2000 erließ die Stadtgemeinde auf Empfehlung des Kammeramtes jährlich eine 85 %ige Kreditsperre für Ausgaben des ordentlichen Haushalts, soweit sie nicht aufgrund von gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen bestanden. Somit konnte die volle Inanspruchnahme von Ausgabenansätzen des ordentlichen Haushalts erst erfolgen, wenn Einnahmen in ausreichender Höhe vorhanden waren.

**5.2** Der RH stellte fest, dass die Stadtgemeinde nicht mehr in der Lage war, ausreichend Geldmittel aus der freien Finanzspitze für außerordentliche Projekte zu erwirtschaften. Sie war somit gezwungen, Investitionen hauptsächlich über Rücklagenentnahmen oder Vermögensveräußerungen zu finanzieren. Aus diesem Grund empfahl der RH, am System der Kreditsperre festzuhalten, Jahre mit besserer Ertragslage für die Bildung von Rücklagen zu nutzen und, soweit wie möglich, auf Mehrausgaben zu verzichten.

**5.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde sei der Rückgang der freien Finanzspitze hauptsächlich auf eine mehrjährige Stagnation der Steuereinnahmen zurückzuführen. Sie wolle jedoch auch im Voranschlag des Jahres 2008 das System der Kreditsperre weiter fortführen.*

### Verschuldung

**6.1** Der Schuldenstand sank von 29,25 Mill. EUR (2003) um 15,4 % auf 24,75 Mill. EUR (2006). In den Jahren 2003 bis 2005 betrug der maximale Zugang an neuen Darlehen 0,18 Mill. EUR. Im Jahr 2006 musste die Stadtgemeinde ein Darlehen in Höhe von 1,20 Mill. EUR für den Bau eines Kindergartens aufnehmen.

**6.2** Der RH anerkannte den in den Jahren 2003 bis 2006 erreichten Schuldenabbau.

Rücklagen und  
liquide Mittel

- 7.1** Die Rücklagen sanken von 31,70 Mill. EUR (2003) auf 28,99 Mill. EUR (2006). Die Bedeckung der Rücklagen mit liquiden Mitteln schwankte in den Jahren 2003 bis 2006 zwischen 83 % (2004) und 75 % (2005).

Die Stadtgemeinde führte neben der kameralistischen Buchführung auch eine doppelte Buchhaltung. Auf Basis der dort vorzunehmenden Abschreibung für Abnutzung verfolgte die Stadtgemeinde die Strategie, im Sinne der Substanzerhaltung Rücklagen für zukünftige Investitionen zu bilden.

- 7.2** Der RH anerkannte die von der Stadtgemeinde verfolgte Strategie, ausreichend bedeckte Rücklagen für Investitionen, aber auch für den laufenden Betrieb bereit zu stellen. Insbesondere hob der RH die Bedeutung der laufenden Vermögensbewertung durch das Führen einer doppelten Buchhaltung hervor.

Badener Bäder-  
betriebsgesellschaft  
m.b.H.

- 8.1** (1) Die Badener Bäderbetriebsgesellschaft m.b.H. (BBB) wurde im Jahr 1967 gegründet und befand sich im 95 %igen Eigentum der Stadtgemeinde. Unternehmenszweck war der Betrieb eines Kurhauses und einer Ganzjahresbadelandschaft.

Um die kur- und gesundheitstouristische Positionierung des Kurbezirkes Baden zu stärken, beschlossen der Aufsichtsrat der BBB und der Gemeinderat der Stadtgemeinde, die Betriebsführung an die Badener KurbetriebsgesmbH zu übertragen. Diese Gesellschaft befand sich im Mehrheitseigentum einer privaten Gesundheits- und Tourismusunternehmung, welche auch bereits Betreiber der Kuranstalt „Badener Hof“ war.

In dem Betriebsführungsvertrag wurden ursprüngliche Aufgaben der BBB weitgehend an die Badener KurbetriebsgesmbH übertragen. Mit der gebündelten Übertragung dieser Aufgaben an einen Betreiber verfolgte die Stadtgemeinde das Ziel, sich aus diesem privatwirtschaftlichen Sektor teilweise zurückzuziehen und so ein Kur- und Wellnesszentrum unter Einbindung von Investoren zu etablieren.

Der Betrieb der BBB verursachte ständig Verluste, welche die Stadtgemeinde – bis die Badener KurbetriebsgesmbH die Betriebsführung von der BBB im Mai 2004 übernahm – durch Zuschüsse zwischen 0,16 Mill. EUR (2004) und 0,40 Mill. EUR (2003) abdecken musste.

Für die Bereitstellung von Quellen, Schwefelwasser oder Personal verrechnete die Stadtgemeinde der BBB regelmäßig Gebühren und Kostenersätze, deren Zahlung die BBB jedoch mangels Liquidität nicht regelmäßig nachgekommen war. Laut vorläufiger Bilanz des Jahres 2006 bestanden Verbindlichkeiten gegenüber der Stadtgemeinde in der Höhe von 1,30 Mill. EUR, obwohl die Stadtgemeinde in den Jahren 2003 und 2005 auf Forderungen von insgesamt 0,43 Mill. EUR verzichtet hatte. Darüber hinaus haftete ein Darlehen der BBB in der Höhe von 0,33 Mill. EUR bei der Stadtgemeinde aus.

(2) In dem zwischen der BBB und der Badener KurbetriebsgesmbH abgeschlossenen Betriebsführungsvertrag wurde die neue Betriebsführerin verpflichtet, jährlich bis zum November eine Budgetplanung für das folgende Jahr zu erstellen und der BBB vorzulegen. Eine Wirtschaftsprognose für die Jahre 2005 und 2006 musste vom Kammeramt der Stadtgemeinde erst beim Steuerberater der BBB angefordert werden. Dabei handelte es sich um eine rudimentäre Einnahmen-Ausgabendarstellung. Ein Investitionsplan oder eine Planbilanz lagen nicht vor.

Weiters vereinbarten die Vertragsparteien, 2,5 % des Nettoumsatzes in einen Instandhaltungsfonds einzuzahlen. Aus diesem Fonds sollten die laufenden Instandhaltungen finanziert werden. Darüber hinausgehende Kosten wären von der BBB zu tragen gewesen.

- 8.2** (1) Der RH anerkannte die Strategie der Stadtgemeinde zur Stärkung des Kurbezirkes Baden. Wenngleich der Bäderbetrieb in der Regel nicht kostendeckend geführt werden kann, empfahl er, die bestehenden Strukturen zu hinterfragen, zumal die BBB ihren ursprünglichen Betriebszweck an die Badener KurbetriebsgesmbH übertragen hatte.

Der RH wies darauf hin, dass die Stadtgemeinde ihre Leistungen an die BBB in Rechnung stellte und dadurch das Ergebnis in ihrem Rechnungsabschluss verbesserte, obwohl die Zahlung zumeist uneinbringlich war oder für Jahre unverzinslich gestundet werden musste.

Der RH gab darüber hinaus zu bedenken, dass die bloße Fortführung der BBB, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, mit Opportunitätskosten verbunden war, z.B. für Rechts- und Steuerberatung, Buchhaltung oder die Mindestkörperschaftsteuer. Es sollten daher Kosten-Nutzen-Überlegungen zur bestehenden Struktur angestellt werden.

(2) Der RH kritisierte die fehlende Kontrolle der Budget- und Investitionsplanung der Betriebsführerin durch die BBB und die Stadtgemeinde. Seiner Ansicht nach wäre im Rahmen der Aufsicht und der Beteiligungsverwaltung auf eine fundierte Wirtschaftsplanung zu achten, um die Betriebsführung ökonomisch zu hinterfragen und auszurichten. Da die BBB jene Instandhaltungsmaßnahmen, welche vom Fonds nicht bedeckt werden können, zu bezahlen hat, wäre eine detaillierte Investitions- und Instandhaltungsplanung erforderlich, um den Finanzmittelbedarf besser zu planen und mitzugestalten.

Aus diesem Grund empfahl der RH, auch die Einhaltung der diesbezüglichen Bestimmungen des Betriebsführungsvertrages sicherzustellen und die Aufgaben des Beteiligungscontrollings in der Stadtgemeinde neu festzulegen.

**8.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde seien durch die Übernahme des Betriebes der Römertherme und des Kurhauses durch die Badener KurbetriebsgesmbH erst mit dem Jahresabschluss 2006 ausreichende Vergleichsdaten vorgelegen. Hinsichtlich der Budget- und Investitionsplanung bestünde ein fortlaufender Informationsfluss zwischen der Betriebsführerin, der BBB und der Stadtgemeinde im Rahmen von Beiratssitzungen und sonstigen Besprechungen.*

Weitere  
Feststellungen

**9** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen den Schuldendienst, die Maastricht-Kriterien und die Vergabe von Gemeindewohnungen.

### Personal- und Organisationsentwicklung

Dienstpostenplan und  
Personalplanung

**10.1** Der Dienstpostenplan gliederte die Dienstposten nach Dienstzweigen, Verwendungs-, Entlohnungs- und Funktionsgruppen. Die im Dienstpostenplan vorgesehene Gegenüberstellung von Soll- und Iststand war nicht stets aktuell.

## Personal- und Organisationsentwicklung

Der Personalstand entwickelte sich wie folgt:

	2003	2004	2005	2006
		Anzahl <sup>1)</sup>		
Dienstpostenplan	647,63	561,38	568,13	556,96
Ist-Stand per 31. Dezember	509,36	511,51	507,80	520,90

<sup>1)</sup> in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Die Personalkosten betragen mit gleich bleibender Tendenz rd. 28 % der Ausgaben des ordentlichen Haushalts.

Eine Personalplanung war nur in groben Zügen vorhanden. So fehlten etwa Aufzeichnungen über einen mittelfristigen Personalbedarf sowie über die Altersstruktur der Bediensteten.

- 10.2** Die Personalplanung war vor allem aus der Vergangenheit abgeleitet und berücksichtigte den zukünftigen Personalbedarf nur wenig. Der RH empfahl, den Ist-Personalstand im Dienstpostenplan stets aktuell zu halten und den tatsächlichen Erfordernissen anzupassen.
- 10.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde würde der zukünftige Personalbedarf laufend erhoben und im Zuge der Dienstpostenplangespräche abgestimmt. Auch werde die Altersstruktur festgestellt, auf deren Grundlage voraussichtlich anfallende Abfertigungen budgetiert werden würden.*
- 10.4** Der RH erwiderte, dass die Stadtgemeinde keine Aufzeichnungen über einen mittelfristigen Personalbedarf sowie über die Altersstruktur der Bediensteten vorlegen konnte.

### Stellenbesetzung

- 11.1** Die Stabsstelle Personal war der Stadtdirektion zugeordnet. Nach der Feststellung, ob ein Dienstposten vorhanden war, sowie der Prüfung des Bedarfes und grundsätzlicher Zustimmung durch den Stadtdirektor ermächtigte die Stabsstelle Personal die jeweilige Fachabteilung zur Einladung von Aufnahmewerbern. Im Aufnahmeverfahren waren weder die Aufgaben der einzelnen Abteilungen schriftlich abgegrenzt noch war der Ablauf schriftlich geregelt. Die Leiter der Fachabteilungen führten daher individuell sehr unterschiedliche Aufnahmeverfahren durch.

In der Stabsstelle Personal waren weder Arbeitsplatzbeschreibungen für die zu besetzenden Stellen noch Richtlinien für die Personalauswahl vorhanden. Aufnahmeverfahren wurden nur vereinzelt dokumentiert. Der Stabsstelle Personal wurden diese Unterlagen nur nach Anforderung vorgelegt. In der Dokumentation einzelner Aufnahmeverfahren waren auch unangemessene persönliche Fragen enthalten.

- 11.2** Der RH bemängelte das weitgehend unregelmäßige Aufnahmeverfahren, die fehlende Dokumentation und die teilweise nicht nachvollziehbaren Stellenbesetzungen. Der RH empfahl daher, Richtlinien für Verfahren zur Stellenbesetzung sowie Regeln für interne und externe Ausschreibungen auszuarbeiten, welche insbesondere Aufgaben- und Stellenbeschreibungen sowie sachliche Kriterien für die Auswahl der bestgeeigneten Aufnahmewerber und deren Dokumentation enthalten.

Weiters empfahl er, auf eine rechtskonforme Fragestellung und einheitliche Vorgangsweisen zu achten.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde werde die Art der Aufnahmeverfahren entsprechend der Wertigkeit der zu besetzenden Position gehandhabt, was sich bewährt hätte. Mit der Ausarbeitung der Stellenbeschreibungen sei bereits begonnen worden.*

- 11.4** Der RH anerkannte, dass die Stadtgemeinde unterschiedliche Arten von Aufnahmeverfahren entsprechend der Wertigkeit der zu besetzenden Position handhabte. Er wies aber erneut auf die weitgehend unregelmäßigen Verfahren, die fehlende Dokumentation und die daher teilweise nicht nachvollziehbaren Stellenbesetzungen hin.

#### Aus- und Weiterbildung

- 12.1** Die Teilnahme von Bediensteten an Weiterbildungsveranstaltungen war Angelegenheit der Abteilungen. Bildungspläne für die Mitarbeiter waren in der Regel jedoch nicht vorhanden. Ab dem Jahr 2004 meldeten die Abteilungen die Teilnahme an Veranstaltungen an die Stabsstelle Personal. Die Meldungen erfolgten unvollständig. Vorliegende Daten wurden nicht ausgewertet. Ein Bildungscontrolling war nicht eingerichtet.

Die gesamten Bildungskosten waren nicht unmittelbar nachvollziehbar, weil diese einerseits auf dem Konto Personalaus- und -fortbildung, andererseits jeweils auf einzelnen Haushaltsstellen der Abteilungen verbucht wurden, die jedoch auch weitere, nicht fortbildungsspezifische Posten enthielten.

- 12.2** Der RH regte an, Aus- und Weiterbildungspläne zu erstellen, welche die spezifischen Erfordernisse der verschiedenen Bedienstetengruppen berücksichtigen. In Mitarbeitergesprächen sollten individuelle Schulungsmaßnahmen besprochen und geplant werden.

Der RH empfahl weiters, eine Bildungsdatenbank zu erstellen, die für jeden Bediensteten die bereits erfolgten und geplanten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen erfasst. Diese sollte Teil der IT-unterstützten Mitarbeiterverwaltung sein. Weiters wäre es für die Personalentwicklung und -planung notwendig, auch Aus- und Weiterbildungskosten sowie Bildungszeiten zu erfassen.

Um die Wirkung der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen optimieren zu können, regte der RH an, ein Bildungscontrolling einzurichten. Dazu wäre nach jeder Aus- und Weiterbildungsmaßnahme eine standardisierte Rückmeldung über die Teilnahme und den Nutzen der Veranstaltung für die Aufgabenerfüllung an die Stabsstelle Personal durchzuführen.

#### Arbeitszeiterfassung und Überstunden

- 13.1** Die Stadtgemeinde führte im Jahr 1989 mit einer Betriebsvereinbarung die gleitende Dienstzeit ein. Die Zeiterfassung im Bereich der Stadtverwaltung erfolgte grundsätzlich händisch – nur für die acht Teilzeitkräfte des Reinigungspersonals elektronisch. Dafür wurde im Jahr 2003 ein Zeiterfassungsgerät samt Software für bis zu 150 Personen angeschafft, das rd. 5.100 EUR kostete.

Ausgenommen von der Gleitzeit waren die Bediensteten in den Betrieben der Stadtgemeinde, die vom Gesetz genannten Fälle (z.B. werdende Mütter gemäß dem Mutterschutzgesetz), die Bediensteten der Stadtpolizei sowie jene Mitarbeiter, die eine Personalzulage bezogen. Die eine Personalzulage beziehenden leitenden Bediensteten konnten jedoch wählen, ob sie am Gleitzeitsystem teilnehmen wollten. Dieses Wahlrecht nahmen nur jene leitenden Bediensteten wahr, die eine stundengenaue Überstundenabrechnung wünschten.

In den Jahren 2003 bis 2006 wurden zwischen 1,22 Mill. EUR (2005) und 1,26 Mill. EUR (2003), das sind jeweils zwischen 6,1 % (2005) und 6,6 % (2003) des gesamten Personalaufwandes, für Überstunden ausgezahlt. Überstunden wurden entweder exakt nach Zeitaufzeichnungen oder in Überstundenpauschalen abgerechnet. Von den insgesamt 43 Bediensteten mit Überstundenpauschalen waren 19 ohne Personalzulage pauschaliert. Nicht bei allen Vereinbarungen über Überstundenpauschalen war die damit abgegoltene Anzahl der Überstunden angegeben.

Die höchste Pauschalierung im Jahr 2006 betrug rd. 17.100 EUR pro Jahr, der Durchschnitt rd. 4.800 EUR pro Jahr. Der höchste Wert an exakt nach Zeitaufzeichnungen abgerechneten Überstunden betrug im Jahr 2006 rd. 291, der Durchschnitt 47,56. Der angeführte Spitzenwert ergab sich vor allem aus Zeiten, die im Rahmen einer Ausbildung eines leitenden Mitarbeiters für das Selbststudium am Sonntag anfielen. Diese Ausbildung diente einer späteren Leitungstätigkeit, wobei bereits festgelegt war, dass diese mit einer monatlichen Sonderzulage in Höhe von 830 EUR vergütet werden wird.

In einem anderen Fall wurden „sozusagen Überstunden“ angeordnet, welche vor allem am Abend oder am Wochenende für die Beaufsichtigung von Lesungen und Konzerten und dessen Ausklang anfielen.

- 13.2** Der RH empfahl, nach Möglichkeit alle Bedienstete im Rahmen einer Betriebsvereinbarung in ein einheitliches elektronisches Zeiterfassungssystem einzubeziehen, um die Entgeltabrechnung zu effektivieren. Der RH verwies hierzu auf die Judikatur des Obersten Gerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes, wonach auch bei Überstundenpauschalierung Aufzeichnungen erforderlich sind, weil Stunden, die in einem vereinbarten Durchrechnungszeitraum über das Pauschale hinaus geleistet wurden, im Rahmen normaler Überstundenentlohnung nachgezahlt werden müssen.

Der RH empfahl weiters, mit der Gewährung von Überstundenpauschalen sparsam umzugehen.

Generell regte er an, bei Überstunden verstärkt darauf zu achten, dass die dienst- bzw. betriebliche Notwendigkeit gegeben ist und die Anordnung zeitgerecht und nach Möglichkeit schriftlich erfolgt, um weitestgehende Rechtssicherheit herzustellen. Die Abgeltung hätte möglichst durch Zeitausgleich zu erfolgen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde handle es sich bei dem angeführten Spitzenwert an Überstunden um einen Einzelfall. Zu den Aufgaben der Mitarbeiterin würden die Organisation und Durchführung kultureller Veranstaltungen zählen, die auch am Abend oder am Wochenende stattfinden. Die Stadtgemeinde sei aber mit der Gewährung von Überstundenpauschalen sparsam und würde danach trachten, Überstunden primär durch Zeitausgleich abzugelten.*

Vorrückungen und  
Höherreihungen

**13.4** Auch wenn es sich beim angeführten Spitzenwert an Überstunden um einen Einzelfall handelt, wies der RH dennoch darauf hin, dass der 2006 erreichte Wert in sechsfacher Höhe des Durchschnitts lag. Darüber hinaus vermisste er eine Stellungnahme der Stadtgemeinde bezüglich seiner Anregung, alle Bedienstete in ein elektronisches Zeiterfassungssystem einzubeziehen.

**14.1** Der Gemeinderat kann einem Bediensteten außerordentliche Vorrückungen bei einer mindestens „durchschnittlichen“ Gesamtbeurteilung sowie eine vorzeitige Einreihung in eine höhere Gehaltsstufe seiner Verwendungsgruppe oder Funktionsgruppe bei hervorragenden Leistungen gewähren.

Mit März 2007 wiesen 190 der aktiven Bediensteten Vorrückungen von bis zu sieben Stufen auf. Während 10 % dieser 190 Bediensteten zwischen fünf und sieben Vorrückungen hatten, war rd. 63 % nur eine Vorrückung gewährt worden. Am häufigsten waren Mitarbeiter der Stabsstelle Personal vorgerückt. Jener Mitarbeiter mit der absolut höchsten pauschalierten Mehrdienstleistungspauschale rückte auch fünfmal vor.

Seit 2006 differenzierte die Stadtgemeinde, ob die erbrachten Leistungen aufgrund „einmaliger Umstände“ erfolgten oder ob sich allgemein, also voraussichtlich auf Dauer, die Leistung des Bediensteten als außerordentlich beförderungswürdig darstellte. Am 1. Jänner 2007 wurde sechs Personen eine einmalige Sonderzulage für besondere Verdienste zwischen 150 und 500 EUR gewährt.

Kriterien für die Beurteilung des Arbeitserfolges und der Leistungen waren ebenso wenig vorhanden wie Richtlinien für die Leistungsfeststellung (Beurteilungsbögen). Anträge umfassten teilweise weder eine Beschreibung der Aufgaben noch deren Umfang oder deren Schwierigkeit.

**14.2** Für den RH war die in Einzelfällen überaus großzügige Beförderungspraxis nicht nachvollziehbar. Er empfahl, Vorrückungen und Höherreihungen von Bediensteten auf Basis von nachvollziehbaren Leistungsfeststellungen durchzuführen und hierfür Kriterien festzulegen sowie Richtlinien auszuarbeiten.

Der RH hob positiv hervor, dass die Stadtgemeinde ab 2006 einmalige Leistungen verstärkt durch einmalige außerordentliche Zuwendungen abgilt.

**14.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde würde immer nur bei einer über dem Durchschnitt lautenden Beurteilung eine außerordentliche Vorrückung gewährt werden. Gerade aus der angesprochenen Verteilung sei ersichtlich, dass das Instrument der a.o. Beförderung selektiv eingesetzt werde und sich die Eigenschaft als Leistungsträger zumeist durch die gesamte Laufbahn zöge. Nicht nachvollziehbar sei aber, dass die meisten Beförderungen Mitarbeiter der Stabsstelle Personal betreffen.*

**14.4** Der RH entgegnete, dass von einer selektiven a.o. Beförderung nicht ausgegangen werden kann, wenn Kriterien für die Beurteilung des Arbeitserfolges und der Leistungen ebenso wenig vorhanden waren wie Richtlinien für die Leistungsfeststellung (Beurteilungsbögen). Weiters umfassten die Anträge teilweise weder eine Beschreibung der Aufgaben noch deren Umfang oder deren Schwierigkeit.

In Bezug auf die Vorrückungen der Mitarbeiter der Stabsstelle Personal ist einer von der Stadtgemeinde geführten Aufstellung zu entnehmen, dass von insgesamt drei Bediensteten der Stadtverwaltung, welche die Höchstzahl von sieben Vorrückungen hatten, zwei dieser Stabsstelle angehörten. Zwei weitere Angehörige der Stabsstelle Personal hatten sechs bzw. fünf a.o. Vorrückungen. Im Verhältnis zum Personalstand lag die Stabsstelle Personal bei der Anzahl der a.o. Vorrückungen weit über allen anderen Organisationseinheiten der Stadtverwaltung.

#### Personalzulage

**15.1** Bedienstete, die einen im Dienstpostenplan gesondert bezeichneten Funktionsdienstposten innehaben, erhalten gemäß den gesetzlichen Bestimmungen auf die Dauer der Innehabung dieses Dienstpostens für die in Ausübung der Diensthoheit zu erbringenden qualitativen Leistungen eine Personalzulage. Das Ausmaß ist nach der Bedeutung der Dienststellung und ihrer Verantwortlichkeit festzusetzen. Quantitative Mehrdienstleistungen sind damit nicht abzugelten.

Im Jahr 2007 erhielten 32 Bedienstete Personalzulagen zwischen vier und 23,3 % der höchsten Gehaltsstufe der jeweiligen Funktionsgruppe.

Anlässlich der Besoldungsreform 1998 bemaß der Gemeinderat Prozentsätze für Personalzulagen nach der absoluten Höhe dieser Zulage im alten Gehaltsschema. Eine Differenzierung in qualitative und quantitative Anteile erfolgte nur auf Antrag der betroffenen Mitarbeiter. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass mit der Personalzulage alle in Ausübung der Diensthoheit zu erbringenden Mehrdienstleistungen abgegolten sind und eine zusätzliche Anordnung von Mehrdienstleistungen für diese Bediensteten nicht zu erfolgen hat.

## Personal- und Organisationsentwicklung

Für Mitarbeiter, die nach 1998 einen Funktionsdienstposten erhielten, galt ebenfalls eine neue Regelung mit abgestuften, niedrigeren Prozentsätzen. Das führte dazu, dass einer Mitarbeiterin beispielsweise 9,2 % Personalzulage ausbezahlt wurde, deren Dienstposten nach der neuen Regelung mit 4 % zu bemessen war. Der Prozentsatz war daher gelegentlich bei gleicher Funktionsverwendungsgruppe unterschiedlich hoch, fallweise bezogen niedriger eingestufte Mitarbeiter mehr als jene mit höherer Einstufung.

- 15.2 Der RH empfahl, die Personalzulage, wie in § 20 NÖ Gemeindebeamtenehaltsordnung 1976 vorgesehen, jeweils dem Ausmaß der Bedeutung der Dienststellung und ihrer Verantwortung anzupassen.
- 15.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde seien die Personalzulagen entsprechend dem Ausmaß der Bedeutung der Dienststellung und der Verantwortung bemessen. Lediglich für jene Bediensteten, welchen vor Inkrafttreten der Besoldungsreform 1998 eine Personalzulage gebührte, würde eine Übergangsregelung bestehen.*
- 15.4 Der RH entgegnete, dass durch die von der Stadtgemeinde gewählte Übergangsregelung die seit der Besoldungsreform 1998 geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht vollständig umgesetzt worden sind.

Weitere Feststellung

- 16 Eine weitere Feststellung und Empfehlung des RH betraf die Aufbauorganisation.

## Öffentlichkeitsarbeit

Information und Kommunikation der Stadtgemeinde

- 17.1 In der Stadtgemeinde waren vor allem die Abteilungen für Jugend und Sport, für Kultur, für Tourismus und für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit vielfältigen Kommunikationsaufgaben befasst. Diese Abteilungen waren verschiedenen Geschäftsgruppen zugeordnet. Ein aktuelles Leitbild und ein Konzept, um diese Aufgaben inhaltlich, formal und zeitlich im Sinne einer integrierten Kommunikation aufeinander abzustimmen, fehlten.

Die zum Teil professionelle Gestaltung der von der Stadtgemeinde aufgelegten Materialien sowie deren Website war insbesondere in Bezug auf Schriftbild, Logo und Wappen der Gemeinde uneinheitlich. Eine eindeutige Zuordnung zur Stadtgemeinde war nicht immer gewährleistet.

Im Mai 2007 wurde damit begonnen, ein einheitliches Erscheinungsbild der Stadtgemeinde zu gestalten. Diese Maßnahmen sollen einerseits das Bürgerservice verbessern, gleichzeitig aber auch Druckkosten sparen.

- 17.2** Der RH empfahl, die Arbeit an einem einheitlichen Erscheinungsbild fortzuführen, die Aktualität des Leitbildes zu überprüfen und ein Konzept für die Kommunikation der Stadtgemeinde zu erstellen, um die vielfältigen öffentlichkeitswirksamen Tätigkeiten der Abteilungen und deren Zusammenarbeit inhaltlich, formal und zeitlich aufeinander abzustimmen.

#### Inserate und Veranstaltungen

- 18.1** Die Stadtgemeinde inserierte zwischen 2003 und 2006 in verschiedenen Druckschriften. Im Jahr 2004 waren dies in der Regel Einträge in Branchenbüchern sowie ein Inserat für die Theaterplatzöffnung und Werbeeinschaltungen für die Stadtpolizei.

In den Monaten vor den Gemeinderatswahlen 2005 wurden auch Texteingänge in einer lokalen Zeitung und auflagestärkeren Medien – vor allem zu den Themen Kinderoffensive und Sicherheitspaket bzw. Werbung für den Sicherheitstag – finanziert. Weiters erschien nur im Jahr 2005 in dieser lokalen Zeitung ein doppelseitiger Jahresrückblick der Stadtgemeinde mit einer Aufzählung von Aktivitäten der Stadtverwaltung.

Im Jahr 2006 gab es neben Einträgen in diversen Branchen- und Telefonbüchern einen Schwerpunkt im März in der lokalen Zeitung zum Thema Sicherheitspaket.

Die Kosten für Inserate bzw. Einschaltungen beliefen sich in den Jahren 2004 und 2006 auf rd. 8.700 EUR bzw. auf rd. 9.800 EUR, im Jahr 2005 auf rd. 17.900 EUR.

Die Stadtgemeinde betrieb Öffentlichkeitsarbeit auch im Rahmen von verschiedenen Veranstaltungen.

Im Jahr 2004 wurden fünf so genannte „Stadtgespräche“ mit dem Bürgermeister um insgesamt rd. 1.500 EUR und die Eröffnung des neuen Theaterplatzes mit Musikkosten um 500 EUR veranstaltet. Im Jänner 2005 wurde das fünfjährige Bestehen der Ende November 1999 eröffneten und im Eigentum der Stadtgemeinde stehenden Römertherme gefeiert. Weiters führte die Stadtgemeinde ein „Get together“, eine Willkommensfeier für neue Bürger, durch.

Im Februar 2005 fand ein Sicherheitsinformationstag und im März 2005 ein Bürgerservicetag statt. Am 6. März 2005, dem Tag der Gemeinderatswahlen, wurde die so genannte „Heitere Matinee“ anlässlich der 525-Jahre-Jubiläumsfeier der Stadtgemeinde veranstaltet, die im Sonderheft 1a des Amtlichen Nachrichtenblattes der Stadtgemeinde zur Gemeinderatswahl 2005 beworben wurde.

Weitere Willkommensfeste wurden im November 2005 und im November 2006 veranstaltet. Die Kosten für diese Willkommensfeste beliefen sich zwischen rd. 1.900 EUR (2006) und rd. 3.300 EUR (Jänner 2005). Für Musik und Bewirtung bei Veranstaltungen wie Kindergarteneröffnungen oder Allerheiligen fielen Kosten in der Höhe von durchschnittlich rd. 2.300 EUR an.

- 18.2** Es war eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit unmittelbar vor der Gemeinderatswahl 2005 erkennbar.

Der RH verwies auf seine generellen Empfehlungen zu staatlichen Informations- und Werbemaßnahmen, wonach er aus Haushaltsmitteln bezahlte Öffentlichkeitsarbeit für zulässig erachtet, wenn die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit beachtet werden, sich die Maßnahmen formal und inhaltlich auf die Stadtgemeinde beziehen und die werbende Form eindeutig hinter den Sachinhalt zurücktritt (Reihe Bund 2005/13 S. 32).

- 18.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde habe sich das Ausmaß der Öffentlichkeitsarbeit am festgestellten Informationsbedürfnis der Bevölkerung, insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Kinderbetreuung, orientiert. Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit seien kontinuierlich gesetzt worden. Abhängig vom besonderen Informationsbedürfnis werde sie auch künftig Schwerpunkte in ihrer Öffentlichkeitsarbeit setzen.*

- 18.4** Da entsprechende Analysen nicht vorlagen, war für den RH das zeitliche Zusammentreffen der verstärkten Öffentlichkeitsarbeit unmittelbar vor der Gemeinderatswahl 2005 mit dem von der Stadtgemeinde festgestellten Informationsbedürfnis der Bevölkerung nicht nachvollziehbar.

Weitere Feststellung

- 19** Eine weitere Feststellung des RH betraf die im Jahr 2005 eingerichtete Bürgerservicestelle.

## Durchführung von Bauvorhaben

Bauinvestitionen  
2003 bis 2006

**20** Die Stadtgemeinde investierte von 2003 bis 2006 in unterschiedlichste Bauvorhaben insgesamt 11,83 Mill. EUR. Davon entfielen 2,82 Mill. EUR auf Anlagen der Abwasserbeseitigung, wobei die vom Gemeinderat genehmigten Kosten insgesamt um 5,8 % unterschritten wurden.

Im Bereich der restlichen Bauvorhaben, dies waren im Wesentlichen Sanierungen, Um- und Zubauten sowie einzelne Neubauten, kam es zu einer Überschreitung der genehmigten Kosten um durchschnittlich 6 %. Diese Überschreitungen waren vor allem auf den Umbau des Rathauses (Mehrkosten 0,28 Mill. EUR), die Sanierung der Baulichkeiten für die Stadtpolizei (Mehrkosten 0,17 Mill. EUR) und die Sanierung des Franzensbades (Mehrkosten 0,13 Mill. EUR) zurückzuführen.

Aufgrund der entstandenen Mehrkosten überprüfte der RH die Vorbereitung, Planung und Durchführung der drei genannten Bauvorhaben.

Anforderungen der  
Nutzer

**21.1** Bei allen drei überprüften Bauvorhaben wurden vor Beginn der Bauarbeiten die Anforderungen der Nutzer nicht genau definiert:

(1) Der mit Planung und Bauüberwachung zum Einbau einer Bürgerservicestelle in das Rathaus beauftragte Architekt ging in seinen Kostenüberlegungen davon aus, dass der Innenhof überdacht und die unmittelbar angrenzenden Bereiche umgebaut bzw. neu gestaltet werden. Nach den Vorstellungen der Stadtgemeinde sollte der Umbau allerdings wesentlich mehr Räumlichkeiten des Rathauses betreffen. Für das gesamte Vorhaben wurde schließlich ein in drei Umbauphasen gegliederter Plan entwickelt.

Letztlich wurden in den Jahren 2004/2005 nur die Bauphase 1 und ein Teil der Maßnahmen aus Bauphase 2 umgesetzt. Zusätzlich beschloss der Gemeinderat im Juni 2005 noch die Erneuerung der Lüftungsanlage für den Gemeinderatssitzungssaal.

(2) Der in den Jahren 2003 und 2004 nach der Verpachtung des Gebäudes durchgeführte Umbau des Franzensbades betraf den Einbau eines türkischen Bades (Hamam). Die Stadtgemeinde finanzierte die Sanierung der Bausubstanz und die Schaffung eines gesonderten Zugangs zur Quelle; die Kosten für die betriebsspezifischen Bau- und Anlagenteile übernahm der Pächter.

## Durchführung von Bauvorhaben

Wegen der für den Betrieb des Hamams erforderlichen Lüftungs- und Dampfanlage musste ein Bereich der vorhandenen Dippelbaumdecke durch eine Stahlbetondecke ersetzt werden. Auch entschied die Stadtgemeinde über die Errichtung eines eigenen Zugangs zur Quelle erst nach Genehmigung der Kosten für den Umbau.

(3) Bei den 2005 für die Stadtpolizei adaptierten Baulichkeiten wünschte der Nutzer erst im Zuge der Bauausführung verschiedene Abweichungen gegenüber der geplanten Ausführung. Dies betraf etwa den Einbau mehrerer Sicherheitstüren, zweier Fenstertüren anstelle geplanter einfacher Fenster, die Vergitterung aller im Erdgeschoss gelegenen Fenster im Nebengebäude, die Errichtung eines innenliegenden anstelle des geplanten außen anzubauenden Stiegenhauses sowie vermehrte Elektroinstallationen.

Im Jänner 2007 erließ die Stadtgemeinde ein Ablaufschema für Hochbauprojekte mit Herstellungskosten von mehr als 36.000 EUR. Demnach ist zuerst ein Nutzungskonzept durch die Fachabteilung zu erarbeiten und freizugeben. Daran anschließend hat die Bauabteilung ein Raumbuch samt Kostenschätzung zu erstellen, eine Budgetierung vorzunehmen sowie einen Terminplan für die Planungs- und Errichtungsphase auszuarbeiten. Nach schriftlicher Freigabe durch die Fachabteilung, den Stadtamtsdirektor und den Bürgermeister sind die erforderlichen Organbeschlüsse einzuholen.

**21.2** Da bei den drei überprüften Bauvorhaben ein wesentlicher Faktor für die Mehrkosten in der ungenügend erfolgten Feststellung der Anforderungen der Nutzer lag, beurteilte der RH die Erlassung eines Ablaufschemas für Hochbauprojekte positiv.

Er vertrat die Auffassung, dass bei Einhaltung des Ablaufschemas in Hinkunft keine Überschreitungen von genehmigten Errichtungskosten zufolge unklar definierter Anforderungen der Nutzer eintreten sollten.

In diesem Zusammenhang hob der RH positiv hervor, dass die Stadtgemeinde aufgrund der Erkenntnisse aus den genannten drei Bauvorhaben den 2005 begonnenen Umbau des Kunsthauses wegen unvollständiger Planung unterbrochen hatte und erst fortsetzte, als eine den künftigen Nutzern gerecht werdende Planung und die daraus folgende Kostenberechnung vorlag.

Feststellung des  
Gebäudezustandes

**22.1** (1) Bei den für die Stadtpolizei adaptierten Baulichkeiten traten nach dem Beschluss des Gemeinderates im Zuge der Baudurchführung zahlreiche, im Vorfeld nicht erhobene Baumängel an der bestehenden Bausubstanz zutage. Daraus folgten die

- komplette Erneuerung des Daches des Nebengebäudes,
- Neuherstellung des Zubaus zum Nebengebäude,
- vollständige Kanalerneuerung im Bereich des Nebengebäudes,
- Herstellung zusätzlicher Abfangungen im Hauptgebäude sowie
- Ausführung von Vollwärmeschutz am Nebengebäude und an Teilen des Hauptgebäudes.

(2) Im Zuge des Umbaus des Franzensbades war ein unbekannter 3,4 m mal 1,8 m großer und 1,4 m tiefer Hohlraum zu verfüllen. Entgegen den ursprünglichen Vorstellungen des Bundesdenkmalamtes musste schließlich der gesamte Fassadenputz komplett neu hergestellt werden. Auch war – wie sich erst nach Baubeginn herausstellte – der Innenputz im Kuppelbereich wesentlich aufwändiger, als ursprünglich angenommen, zu sanieren.

(3) Zusätzliche Maßnahmen beim Rathausumbau – infolge unzureichender Feststellung des Bauzustandes – betrafen beispielsweise die Deckenkonstruktion im so genannten „Gewölbezimmer“, welche zum Einbau eines neuen Archivsystems im darüber liegenden Raum aufwändig verstärkt werden musste.

**22.2** Der RH sah, insbesondere bei den Baulichkeiten der Stadtpolizei, in der unzureichenden Feststellung des Bauzustandes der Gebäude einen weiteren wesentlichen Grund für die eingetretenen Kostenüberschreitungen. Er empfahl, den Zustand eines umzubauenden Gebäudes vor Beginn der Detailplanung und der Erstellung von Leistungsverzeichnissen umfassend und genau zu erheben.

**22.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde werde sie, auch wenn bei Sanierungen in Altgebäuden immer wieder Schwierigkeiten auftreten, vor Beginn eines Umbauprojektes den Gebäudezustand noch genauer untersuchen.*

## Durchführung von Bauvorhaben

### Kostenverfolgung

- 23.1** Sowohl beim Bauvorhaben Franzensbad als auch bei der Baustelle Stadtpolizei wurden die anfallenden Kosten nicht mit dem im Stadtbauamt zur Steuerung der Abwicklung von Bauvorhaben vorhandenen Controllinginstrument Kostenverfolgung beobachtet. Daher lag auch bis kurz vor Abschluss der beiden Bauvorhaben keine Übersicht über die bereits angefallenen Herstellungskosten vor. Damit hatte sich jedoch auch die Leitung des Stadtbauamtes der Möglichkeit begeben, zeitgerecht in die Bauabwicklung steuernd einzugreifen bzw. um die Bewilligung für anfallende Mehrkosten durch den Gemeinderat anzusuchen.
- 23.2** Der RH wies darauf hin, dass auch bei sorgfältiger Vorbereitung – gerade bei Umbau und Sanierung bestehender Gebäude aufgrund der alten Bausubstanz – unvorhersehbare Umplanungen oder geänderte Bauausführungen erforderlich werden können, die zu Änderungen in den präliminierten Kosten führen. Er empfahl daher, das vorhandene Controllinginstrument zur Kostenverfolgung auch bei kleineren Bauvorhaben einzusetzen.
- 23.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde habe sie die Empfehlung des RH bereits aufgenommen und setze sie auch bei kleineren Bauvorhaben das Controllinginstrument Kostenverfolgung ein.*

### Bestellscheine

- 24.1** Beim Bauvorhaben Stadtpolizei stellte der die Baustelle leitende Bedienstete der Stadtgemeinde die Bestellscheine zum Teil erst gemeinsam mit der Auszahlungsanordnung aus. Dieses Vorgehen stand im groben Widerspruch zur Dienstvorschrift betreffend die allgemeinen Vollzugsbestimmungen zur Durchführung des Voranschlags. Diese Vorschrift sieht unter VII. Bestellscheine und Auftragsschreiben unter anderem folgende Bestimmungen vor: „Die Ausfertigung von Bestellscheinen oder Auftragsschreiben erst nach erfolgter Lieferung oder Leistung ist verboten“ sowie „Bestellscheine mit einer Auftragssumme von mehr als 700 EUR sind der Abteilung Buchhaltung zur Feststellung der Deckung vorzulegen.“

Das Versäumnis des Bediensteten führte dazu, dass der Finanzverwaltung als jener Organisationseinheit im Stadtamt, die den Vollzug des Haushalts zu überwachen hat, die Möglichkeit genommen wurde, auf die Überschreitung des vom Gemeinderat genehmigten Ausgabenrahmens zeitgerecht aufmerksam zu machen. Damit versagte das Interne Kontrollsystem. Die Stadtgemeinde trennte sich schließlich von dem für die Leitung der Baustelle zuständigen Mitarbeiter.

24.2 Aufgrund der beim Bauvorhaben Stadtpolizei geübten Handlungsweise versagte das Interne Kontrollsystem. Der RH empfahl, die Regelungen der Dienstvorschrift lückenlos einzuhalten und damit auch das Funktionieren des eingerichteten Internen Kontrollsystems sicherzustellen.

24.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde stelle die angesprochene Vorgangsweise einen Ausnahmefall dar.*

Vergabe eines  
Planungsauftrages

25.1 Zur Erstellung der für den Umbau des Rathauses erforderlichen Planungsarbeiten hatte das Stadtbauamt im Herbst 2003 ausgewählte Architekten um entsprechende Angebote gebeten. Ein Architekt legte am 27. November 2003 ein Angebot vor. Angebote anderer angefragter Architekten langten nicht bzw. nicht zeitgerecht ein.

Der Gemeinderat beschloss am 16. Dezember 2003 mehrstimmig, den anbietenden Architekten mit den Planungsleistungen für die Errichtung einer Bürgerservicestelle und die Generalsanierung des Erdgeschosses des Rathauses für ein Planungshonorar in Höhe von brutto rd. 180.000 EUR zu beauftragen. Ein Schreiben zur Auftragserteilung wurde zwar vom Stadtbauamt konzipiert, jedoch nicht abgesendet; den Auftrag erteilte schließlich der Baudirektor der Stadtgemeinde mündlich. Nach Abschluss der Baustelle erhielt der Architekt ein Schluss-honorar in Höhe von brutto 399.047,42 EUR.

25.2 Der RH stellte fest, dass für die Beauftragung von Planungsleistungen durch die Stadtgemeinde die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2002 anzuwenden waren. Demzufolge galt: Für Dienstleistungsaufträge mit einem geschätzten Auftragswert ohne Umsatzsteuer von weniger als 200.000 EUR waren die Vorschriften für den Unterschwellenbereich anzuwenden.

Von den gesetzlich vorgesehenen Vergabeverfahren waren für geistig-schöpferische Dienstleistungsaufträge bei einem geschätzten Auftragswert ohne Umsatzsteuer von mehr als 60.000 EUR nur das offene Verfahren oder das nicht offene Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung oder unter Berücksichtigung der in § 25 Abs. 5 Z 3 genannten Bedingungen ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung anzuwenden.

## Durchführung von Bauvorhaben

Da der Wert des Ende 2003 vergebenen Planungsauftrages ohne Umsatzsteuer bei rd. 150.000 EUR lag, wäre eines der genannten Vergabeverfahren anzuwenden gewesen. Der RH beanstandete die Vorgangsweise der Stadtgemeinde, weil damit nicht sichergestellt war, dass einerseits die baukünstlerisch beste Lösung gefunden wurde und andererseits das wirtschaftlichste Angebot zum Zuge kam. Neben den im Bundesvergabegesetz 2002 vorgesehenen Vergabeverfahren hätte sich auch die Durchführung eines Architektenwettbewerbs angeboten.

Weiters wies der RH darauf hin, dass aufgrund der Höhe des abgerechneten Schlusshonorars für die Vergabe des Planungsauftrages die Vorschriften des Oberschwellenbereichs anzuwenden gewesen wären.

Er empfahl daher, die Schätzungen über die Auftragswerte bei der Vergabe von Planungsaufträgen realistischer zu gestalten, um in Folge eines der gesetzlich vorgesehenen Vergabeverfahren durchzuführen.

**25.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde habe von drei eingeladenen Architekten nur einer zeitgerecht ein Angebot abgegeben. Aus Termingründen hätte mit der Planung rasch begonnen werden müssen, weswegen sein Angebot angenommen wurde; auch habe dieser Architekt bereits das Finanzamt in Baden erfolgreich umgebaut. Weiters zeigten die positiven Reaktionen, dass die Entscheidung richtig gewesen sei. Der Auftrag hätte auch gemäß § 26 Abs. 4 Bundesvergabegesetz 2002 vergeben werden können, wonach bei geistig-schöpferischen Dienstleistungen ein Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung mit nur einem Bieter möglich gewesen wäre.*

**25.4** *Zu der von der Stadtgemeinde ins Treffen geführten Möglichkeit, den gegenständlichen Planungsauftrag nach § 26 Abs. 4 Bundesvergabegesetz 2002 vergeben zu können, bemerkt der RH, dass dieses nur mit einem Unternehmer zu führende Verhandlungsverfahren darauf abstellt, dass im Hinblick auf die Eigenart der Leistung die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorganges wirtschaftlich nicht vertretbar ist.*

Nach Ansicht des RH waren, was Eigenart und Umfang der Leistung betraf, die Kosten eines im Wettbewerb durchzuführenden Beschaffungsvorganges wirtschaftlich vertretbar. Daher war das von der Stadtgemeinde angeführte Vergabeverfahren im gegenständlichen Fall nicht anwendbar.

Insgesamt bleibt daher festzustellen, dass die Stadtgemeinde einen sich aus einem mit mehreren Bietern durchzuführenden Vergabeverfahren allfällig ergebenden Preisvorteil nicht nutzte.

#### Weitere Feststellungen

#### 26 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betreffen:

(1) Beim Bauvorhaben Sanierung Franzensbad die Übernahme von Kostenanteilen für den Wintergarten und für Glasportale durch die Stadtgemeinde; diese Kostenanteile hätte grundsätzlich der Pächter zu tragen gehabt. Der RH stellte fest, dass der Wintergarten eine Ergänzung der Bausubstanz darstellt und auch bei einer anderen Nutzung des Gebäudes verwendbar ist. Die Beteiligung der Stadtgemeinde an den Kosten des errichteten Wintergartens war daher nachvollziehbar.

(2) Beim Bauvorhaben Rathausumbau die fehlende Anwesenheit eines Vertreters der Stadtgemeinde bei Anbotseröffnungen, wozu der RH positiv vermerkte, dass gemäß der vom Bürgermeister abgegebenen Äußerung zum Bericht des Prüfungsausschusses die Vorgangsweise bereits geändert wurde.

(3) Die beim Bauvorhaben Rathausumbau im Juli 2004 erfolgte Beauftragung eines Konsulenten zur Projektbegleitung und Baukontrolle, welche der RH im Hinblick auf die anspruchsvolle Bauaufgabe und die mit nur zwei Technikern als sehr knapp anzusehende Personalausstattung im Bereich Hochbau jedenfalls als geboten ansah.

#### Einrichtung eines Kontrollamtes

**27.1** In der Stadtgemeinde war kein Kontrollamt eingerichtet.

**27.2** Der RH erneuerte seine bereits in den Prüfungsergebnissen aus den Jahren 1991 und 2000 enthaltene Empfehlung, ein – dem Gemeinderat unterstelltes – Kontrollamt einzurichten.

**27.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde sei – wie verschiedene Beispiele anderer Städte zeigen – durch das Vorhandensein eines Kontrollamtes keineswegs gesichert, dass dies zu einer effizienteren und wirtschaftlicheren Verwaltung führe. Die Stadtgemeinde unterziehe stattdessen ihr Internes Kontrollsystem kontinuierlich einer freiwilligen Prüfung durch unabhängige Wirtschaftsprüfer und betrachte dies als sinnvolle Alternative zu einem eigenen Kontrollamt. Die gewählte Vorgangsweise biete zudem den Vorteil, dass durch die Beiziehung externer Fachleute laufend privatwirtschaftliches Know-how in die Verwaltung der Stadtgemeinde eingebracht werde.*

## Einrichtung eines Kontrollamtes

**27.4** Der RH verwies auf die erfolgreiche Tätigkeit von Kontrollämtern auch bei Gemeinden ähnlicher Größenordnung und auf deren zum Teil durchaus quantifizierbaren Erfolge sowie deren Präventivwirkung.

Zu der Praxis, das Interne Kontrollsystem kontinuierlich einer freiwilligen Prüfung durch unabhängige Wirtschaftsprüfer zu unterziehen, bemerkte der RH, dass – wie seine Überprüfung der Baustelle Stadtpolizei ergab (siehe TZ 24) – das Interne Kontrollsystem der Stadtgemeinde jedenfalls in Bezug auf die Einhaltung der allgemeinen Vollzugsbestimmungen zur Durchführung des Voranschlages verbesserungsbedürftig ist. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, ein dem Gemeinderat unterstelltes Kontrollamt einzurichten.

### Schluss- bemerkungen/ Schluss- empfehlungen

**28** Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor.

(1) Grundstücksveräußerungen wären im außerordentlichen Haushalt darzustellen, um dem Gebot der Substanzerhaltung Transparenz zu verleihen. (TZ 2)

(2) Hinsichtlich der laufenden Gebarung wäre der bereits begonnene Kurs fortzusetzen, um wegfallende Einnahmenbestandteile kompensieren zu können. Dies wäre z.B. mit der Durchführung einer Aufgabenkritik im Bereich der Ermessensleistungen der Stadtgemeinde möglich. (TZ 4)

(3) Am bereits etablierten System der Kreditsperre wäre festzuhalten, Jahre mit besserer Ertragslage wären für die Bildung von Rücklagen zu nutzen und, soweit wie möglich, wäre auf Mehrausgaben zu verzichten. (TZ 5)

(4) Zukünftige Investitionsmaßnahmen wären auf deren Dringlichkeit und Finanzierbarkeit zu prüfen. (TZ 3)

(5) Im Bereich der Badener Bäderbetriebsgesellschaft m.b.H. wären Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen, auf eine fundierte Wirtschaftsplanung zu achten, die Einhaltung der diesbezüglichen Bestimmungen des Betriebsführungsvertrages sicherzustellen und die Aufgaben des Beteiligungscontrollings in der Stadtgemeinde neu festzulegen. (TZ 8)

(6) Ein dem Gemeinderat unterstelltes Kontrollamt wäre einzurichten. (TZ 27)

(7) Außerordentliche Vorrückungen und Beförderungen wären auf der Basis von Leistungsfeststellungen durchzuführen. Hierfür wären Richtlinien und Kriterien für die Beurteilung des Arbeitserfolges festzulegen. (TZ 14)

(8) Die Personalzulage wäre jeweils dem Ausmaß der Bedeutung der Dienststellung und ihrer Verantwortung anzupassen. (TZ 15)

(9) Richtlinien für Verfahren zur Stellenbesetzung wären auszuarbeiten und dabei jedenfalls auf rechtskonforme Fragestellungen und einheitliche Vorgangsweisen zu achten. (TZ 11)

(10) Aus- und Weiterbildungspläne sowie eine Bildungsdatenbank wären zu erstellen und ein Bildungscontrolling wäre einzurichten. (TZ 12)

(11) Alle Bediensteten wären nach Möglichkeit in ein einheitliches elektronisches Zeiterfassungssystem einzubeziehen. Mit der Gewährung von Überstundenpauschalen wäre sparsam umzugehen. (TZ 13)

(12) Der Dienstpostenplan sollte stets aktuell gehalten, den tatsächlichen Erfordernissen angepasst und durch weitergehende Instrumente der Personalplanung ergänzt werden. (TZ 10)

(13) Die Arbeit an einem einheitlichen Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit wäre fortzuführen und ein Konzept für die Kommunikation der Stadtgemeinde wäre zu erstellen, um die vielfältigen öffentlichkeitswirksamen Tätigkeiten der Abteilungen und deren Zusammenarbeit inhaltlich, formal und zeitlich aufeinander abzustimmen. (TZ 17)

(14) Die Öffentlichkeitsarbeit sollte unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durchgeführt und formal und inhaltlich auf die Stadtgemeinde bezogen werden. Es wäre darauf zu achten, dass die werbende Form eindeutig hinter den Sachinhalt zurücktritt (Reihe Bund 2005/13 S. 32). (TZ 18)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(15) Der Zustand eines umzubauenden Gebäudes wäre vor Beginn der Detailplanung und der Erstellung von Leistungsverzeichnissen umfassend und genau zu erheben. (TZ 22)

(16) Das vorhandene Controllinginstrument zur Kostenverfolgung sollte auch bei kleineren Bauvorhaben eingesetzt werden. (TZ 23)

(17) Die Regelungen der Dienstvorschrift zum Vollzug des Vorschlages wären lückenlos einzuhalten. Damit wäre auch das Funktionieren des eingerichteten Internen Kontrollsystems sicherzustellen. (TZ 24)

(18) Die Schätzungen über die Auftragswerte bei der Vergabe von Planungsaufträgen wären realistischer zu gestalten, um eines der gesetzlich vorgesehenen Vergabeverfahren durchzuführen. (TZ 25)

## Wirkungsbereich des Gemeindeverbandes Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau

### Gemeindeverband Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau

In dem von der Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau mitbenutzten Schulgebäude bestanden gravierende bau- und brandschutztechnische Mängel.

#### Kurzfassung

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben und des Sicherheitszustandes des Schulgebäudes. (TZ 1)

Das in seiner Bausubstanz aus dem 17. Jahrhundert stammende Schulgebäude stand je zur Hälfte im Eigentum der Stadt Krems und der Sonderschulgemeine Krems. Es entsprach nicht den Vorgaben für die Ausstattung und den Raumerfordernissen einer Polytechnischen Schule. Seit Jahren unterblieben behördliche Kontrollen. Die organisatorischen Vorsorgen für einen Gefahrenfall waren unzureichend. (TZ 4, 14, 15)

Entsprechend den Intentionen des Landes Niederösterreich und der Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau (Schulgemeinde) sollten wegen der sinkenden Schülerzahlen weitere Gemeinden in die Schulgemeinde einbezogen werden. Dies wurde bereits in Angriff genommen. (TZ 2, 3)

Die Schulgemeinde verfügte über keine Richtlinie, die das Beschaffungswesen regelte. Für die Beschaffung von IT-Ausstattung fehlte ein Konzept. (TZ 8)

Die Vollständigkeit des Inventars sowie allfällige Verluste oder ausgeschiedene Gegenstände waren nicht nachvollziehbar, weil in der Schule lediglich unvollständige Inventarlisten auflagen. (TZ 10)

## Kurzfassung

Der im Jahr 2001 eingerichtete Prüfungsausschuss übte bisher keine Kontrolltätigkeit aus.

Der von der Hausbank gewährte Habenzinssatz lag weit unter den sonst üblichen Zinssätzen für täglich fällige Gelder. (TZ 13)

Sonstige Feststellungen bzw. Empfehlungen des RH betrafen die Buchführung sowie die Aufteilung der Betriebskosten des Schulgebäudes bzw. der Verwaltungskosten. (TZ 4, 9, 12)

### Kenndaten der Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau

Gesetzliche Grundlagen	NÖ Pflichtschulgesetz, LGBl. Nr. 7/1973 i.d.g.F. Verordnung über die Schulsprengel und Schulgemeinden der Polytechnischen Schulen in Niederösterreich		
Einzugsbereich 2006			
Sprengelgemeinden	Stadt Krems Stadtgemeinden Dürnstein, Mautern an der Donau Marktgemeinden Albrechtsberg an der Großen Krems, Lengenfeld, Rossatz-Arnsdorf, Senftenberg, Stratzing Gemeinden Bergern im Dunkelsteinerwald, Droß, Gedersdorf, Rohrendorf bei Krems, Weinzierl am Walde		
sprengelfremde Gemeinden	Stadtgemeinde Langenlois Marktgemeinden Mühldorf, Ottenschlag, Schönberg am Kamp		
Gebarung	2005	2006	2007 <sup>1)</sup>
	in 1.000 EUR		
Ordentlicher Haushalt			
Einnahmen	178	187	145
Ausgaben	201	190	145
<sup>1)</sup> Voranschlag			



## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Mai 2007 die Gebarung der Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau (Schulgemeinde). Die Auswahl erfolgte aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonst risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebahrungsumfanges) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben und des Sicherheitszustandes des Schulgebäudes.

Zu dem im Juli 2007 übermittelten Prüfungsergebnis gab die Schulgemeinde im Oktober 2007 eine Stellungnahme ab. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

## Allgemeines

### Rechtliche Grundlagen

2 Eine Schulgemeinde ist gemäß § 2 des NÖ Pflichtschulgesetzes ein Gemeindeverband, der alle Gemeinden umfasst, die ganz oder teilweise zum Schulsprengel gehören. Sie hat für die Bereitstellung und Erhaltung des Schulgebäudes sowie dessen Betrieb (Beleuchtung, Beheizung und Reinigung), für die Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und der Lehrmittel sowie für die Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals (Schulwarte) aufzukommen und das Schulvermögen zu verwalten. Außerdem obliegt ihr die Beistellung des Personals für den Freizeitbereich der Tagesbetreuung.

Die vom RH überprüfte Schulgemeinde nimmt die Aufgabe des gesetzlichen Schulerhalters der Polytechnischen Schule in Krems an der Donau wahr.

### Organisatorisches

3.1 (1) Die nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die Anzahl der Schüler, Klassen und Lehrer in den Schuljahren 2003/2004 bis 2006/2007.

Schuljahr	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
	Anzahl			
Schüler	95	70	73	62
Klassen	4	3	3	3
Lehrer <sup>1)</sup>	10,5	8,9	7,8	8,1

<sup>1)</sup> in Vollbeschäftigungsäquivalenten

(2) Der Schulgemeinde gehörten 13 Sprengelgemeinden (siehe dazu die vorangestellte Kenndatenübersicht) an. Weiters besuchten Schüler aus vier sprengelfremden Gemeinden die Schule.

(3) Wegen der stark sinkenden Schülerzahlen und der Intentionen des Landes Niederösterreich, wonach eine Polytechnische Schule zumindest über vier Klassen und 90 Schüler verfügen sollte, war die Schulgemeinde bestrebt, zumindest die Marktgemeinden Spitz und Furth sowie die Stadtgemeinde Gföhl in den Schulsprengel und in weiterer Folge in die Schulgemeinde einzubeziehen.

Hinsichtlich der Marktgemeinde Spitz wurde im Mai 2006 ein entsprechender Antrag an die Niederösterreichische Landesregierung gestellt. Fünf Schüler der Marktgemeinde Spitz besuchten seit dem Schuljahr 2006/2007 die Polytechnische Schule in Krems.

Im Jänner 2006 beauftragte der Ausschuss der Schulgemeinde die Obfrau, Verhandlungen mit der Stadtgemeinde Gföhl und mit der Marktgemeinde Furth über die Eingliederung in die Schulgemeinde zu führen. Diese waren jedoch noch nicht abgeschlossen.

- 3.2** Der RH beurteilte die angestrebte Erweiterung des Schulsprengels bzw. der Schulgemeinde positiv, weil dadurch die Kosten je Schüler gesenkt und – aufgrund der höheren Schülerzahl – das Bildungsangebot für alle im Lehrplan vorgesehenen sieben Fachrichtungen aufrecht erhalten werden kann.

Der RH empfahl, die Bemühungen zur Erweiterung der Schulgemeinde fortzusetzen.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der Schulgemeinde fänden in diesem Zusammenhang laufend Gespräche mit dem Bezirksschulrat und den betreffenden Gemeinden statt.*



Schulgebäude –  
Betriebs- und In-  
standhaltungskosten

- 4.1 Das aus dem 17. Jahrhundert stammende, ursprünglich als Kloster und Kaserne verwendete Schulgebäude stand je zur Hälfte im Eigentum der Stadt Krems und der Sonderschulgemeinde Krems. Die Polytechnische Schule benützte seit dem Jahr 1978 die Räume im zweiten Obergeschoß sowie einen kleinen Lagerraum im Erdgeschoß, die Sonderschule die Räume im Erdgeschoß und im ersten Obergeschoß sowie die Schulküche. Die Schulgemeinde trug die Hälfte der Betriebs- und Instandhaltungskosten für das Gebäude bzw. erhielt die Hälfte allfälliger Einnahmen.
- 4.2 Der RH stellte fest, dass der von der Schulgemeinde zu tragende Anteil an den Betriebskosten des Gebäudes nicht dem Ausmaß der genutzten Flächen entsprach. Er regte an, die Betriebskosten entsprechend den genutzten Flächen aufzuteilen.

Personal

- 5.1 Die administrativen Angelegenheiten der Hauptschulgemeinde Krems, der Sonderschulgemeinde Krems und der Schulgemeinde der Polytechnischen Schule wurden vom Leiter des Schulamtes der Stadt Krems und seiner Stellvertreterin in Form einer Nebenbeschäftigung geführt. Die Dienstverträge aus den Jahren 1981 bzw. 1993 legten den Zeitaufwand der Tätigkeit für die drei Schulgemeinden mit 62 bzw. 60 Monatsstunden fest. Bemessungsgrundlage für das Monatsentgelt bildete der jeweilige Bezug der beiden Bediensteten.

Die Aufteilung der Personalkosten auf die einzelnen Schulgemeinden erfolgte im Verhältnis der Schülerzahlen. Es wurde bisher nicht überprüft, ob der seinerzeit festgelegte Zeitaufwand noch den tatsächlichen Erfordernissen entsprach.

- 5.2 Der RH empfahl – auch wegen der zwischenzeitlich stark veränderten Arbeitsmethoden –, den für die administrativen Aufgaben erforderlichen Zeitaufwand durch Zeitaufschreibungen zu ermitteln und erforderlichenfalls das Beschäftigungsausmaß anzupassen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme der Schulgemeinde beabsichtige sie, der Empfehlung des RH erst bei einem weiteren Ansteigen der administrativen Aufgaben zu entsprechen.*

## Allgemeines

- Organe**
- 6** Organe der Schulgemeinde waren die Obfrau und der Schulausschuss.
- Mitglieder des Schulausschusses waren
- sieben Vertreter von Mitgliedsgemeinden mit beschließender Stimme und
  - acht Mitglieder mit beratender Stimme (unter anderem der Leiter der Polytechnischen Schule, der Bezirksschulinspektor, der Schularzt, ein Vertreter der gesetzlich anerkannten Kirche oder Religionsgesellschaft, der die Mehrzahl der die Schule besuchenden Kinder angehörte).
- Prüfungsausschuss**
- 7.1** Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Aufsichtsbehörde empfahl im November 2000 im Zuge einer Überprüfung der Schulgemeinde, einen Prüfungsausschuss zu bestellen. Dieser sollte aus mindestens drei Personen bestehen und die Gebarung mehrmals im Jahr dahingehend überprüfen, ob sie wirtschaftlich, zweckmäßig, sparsam und rechtskonform geführt wird.
- Der Empfehlung der Aufsichtsbehörde wurde im März 2001 insofern entsprochen, als für die Schulgemeinde ein Prüfungsausschuss – bestehend aus drei Gemeindevertretern – gewählt wurde. Eine Kontrolltätigkeit fand bisher nicht statt.
- 7.2** Der Prüfungsausschuss sollte seine Kontrolltätigkeit umfassend wahrnehmen.
- 7.3** *Die Schulgemeinde sagte dies zu.*

## Verwaltung und Rechnungswesen

- Beschaffungen**
- 8.1** Die Schulgemeinde verfügte über keine Richtlinie, die das Beschaffungswesen regelte. Beschaffungen geringeren Umfanges tätigte der Direktor nach Einholung der Zustimmung des mit der Finanzverwaltung der Schulgemeinde befassten Bediensteten. Entscheidend für die Zustimmung war, dass die beabsichtigte Ausgabe im jeweiligen Konto des Voranschlages noch betragsmäßig gedeckt war.



In den letzten Jahren wurden wiederholt Notebooks sowie sonstige Hardware und Software bei verschiedenen Lieferanten gekauft. Der IT-Lehrraum wurde mit einem Aufwand von etwa 27.000 EUR neu mit IT-Geräten ausgestattet. Ein entsprechendes Konzept für diese Beschaffungen fehlte.

**8.2** Der RH empfahl, die Zuständigkeiten für Beschaffungsentscheidungen in betragsmäßiger und inhaltlicher Hinsicht in einer Vergabeordnung festzulegen. Beschaffungen über einer bestimmten Betragsgrenze sollten einer Begründungspflicht unterliegen.

**8.3** Die Schulgemeinde sagte dies zu.

Kassen- und  
Buchführung

**9.1** Die Buchführung erfolgte in Form einer IT-unterstützten Einnahmen-/Ausgabenrechnung. Die Zuordnung der Buchungen zu den einzelnen Konten war nicht immer zutreffend, weshalb die Aussagen des Rechnungsabschlusses hinsichtlich der sachgerechten Mittelverwendung nur eingeschränkt zutrafen.

Auf den von der Schule vorgelegten Belegen fehlten mehrfach die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bzw. die Angaben über die Verwendung der beschafften Gegenstände.

Kassenkontrollen fanden nicht statt.

**9.2** Der RH empfahl, die Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben auf den dafür vorgesehenen Konten vorzunehmen, auf den Belegen aussagekräftige Angaben über die Verwendung der beschafften Gegenstände anzubringen und unvermutete Kassenkontrollen durchzuführen.

Vermögensaufzeichnungen – Inventarverwaltung

**10.1** Die Schulgemeinde verfügte über keine ordnungsgemäßen Vermögensaufzeichnungen. In der Schule lagen lediglich unvollständige Inventarlisten für wenige Bereiche (einzelne Klassenräume) aus den Jahren 1987, 1990 und 1991 auf. Insbesondere bestand kein Überblick über die beschaffte IT-Ausstattung. Die Vollständigkeit des Inventars sowie allfällige Verluste oder ausgeschiedene Gegenstände waren nicht nachvollziehbar.

**10.2** Der RH hielt aktuelle Aufzeichnungen über Einrichtung und Unterrichtsmittel auch für Beschaffungsentscheidungen für erforderlich. Er empfahl, die Inventar- und Materialbestände ordnungsgemäß und zeitnah zu erfassen und in der Folge nachvollziehbar zu verwalten.

## Verwaltung und Rechnungswesen

- 10.3** *Laut Stellungnahme der Schulgemeinde seien die Inventar- und Materialbestände sehr wohl erfasst, die Gegenstände jedoch nicht gekennzeichnet. Mit der Fertigstellung des neuen Schulzentrums werde man die Empfehlung des RH vollinhaltlich umsetzen.*
- Zeichnungsbefugnis**
- 11.1** Für die Scheckzeichnung war Kollektivzeichnung durch zwei Personen vorgesehen. Verfügungen im Wege des Telebankings erfolgten jedoch ausschließlich durch Einzelzeichnung.
- 11.2** Über Empfehlung des RH veranlasste die Schulgemeinde umgehend die Einrichtung der Kollektivzeichnung auch für Telebanking-Transaktionen.
- Verwaltungsaufwand**
- 12.1** Der für alle drei Schulgemeinden anfallende Verwaltungsaufwand wurde entsprechend den Schülerzahlen aufgeteilt. Die Hauptschulgemeinde stellte der Schulgemeinde der Polytechnischen Schule und der Sonderschulgemeinde jährlich die Beträge unaufgeschlüsselt in Rechnung.
- Von 2002 bis 2005 betrug der für die Schulgemeinde der Polytechnischen Schule ermittelte Anteil am Verwaltungsaufwand jährlich zwischen rd. 7.100 EUR und 8.900 EUR. Die Überprüfung der tatsächlichen anteiligen Verwaltungskosten ergab, dass die Schulgemeinde der Polytechnischen Schule in diesen vier Jahren mit insgesamt rd. 1.900 EUR zuviel belastet worden war.
- 12.2** Der RH bemängelte, dass in der Rechnungslegung an die Schulgemeinde der Polytechnischen Schule die Verwaltungskosten nicht transparent dargestellt waren. Er empfahl, künftig auf die Nachvollziehbarkeit der Abrechnung zu achten. Außerdem wären die Mehrzahlungen rückzufordern.
- Bankkonditionen**
- 13.1** Das Bankgirokonto der Schulgemeinde wies im Überprüfungszeitraum stets einen Habensaldo von rd. 40.000 EUR auf. Der Habenzinssatz lag mit 1,5 % unter den erzielbaren Zinssätzen für täglich fällige Einlagen.
- 13.2** Die Schulgemeinde erreichte noch während der Gebarungsüberprüfung eine Erhöhung auf 2,0 % für täglich fällige Gelder und bis zu 3,125 % für höhere Beträge.

**Bau- und Sicherheitszustand**

Bauzustand –  
Raumsituation

**14.1** (1) Das in seiner Bausubstanz sehr alte Gebäude war zwar in den 90er Jahren saniert worden und zeigte sich äußerlich in gutem Zustand, entsprach aber nicht den Vorgaben für die Ausstattung und die Raumerfordernisse einer Polytechnischen Schule. Für gehbehinderte Personen war für weite Bereiche des Gebäudes kein barrierefreier Zugang vorhanden.

Ein betriebsuntauglicher Behindertenlift engte das – gemessen an der Schülerzahl zu schmale – Stiegenhaus, das im Falle einer Räumung auch als vorrangiger Fluchtweg dient, zusätzlich stark ein. Obwohl die elektrischen Anlagen bereits im Jahr 2002 saniert worden waren, war die Beleuchtung im Stiegenhaus noch nicht ordnungsgemäß angebracht.

(2) Die Polytechnische Schule verfügte neben drei Klassenräumen über einen kleinen Physiksaal, einen Raum für das Übungsbüro, einen IT-Lehrsaal und einen auch als Aufenthaltsraum genutzten vierten Klassenraum. Seminar-/Gruppenräume, wie sie für den Unterricht in Kleingruppen erforderlich wären, standen nicht zur Verfügung. Eigene Werkstätten fehlten. Der praktische Unterricht fand in den – stundenweise angemieteten – Werkstätten der in etwa 20 Minuten mit dem Bus zu erreichenden Weinbauschule statt. Diese Werkstätten waren jedoch für den Unterricht nur bedingt geeignet.

Die im Gebäude befindliche Schulküche war wegen ihrer veralteten Ausstattung und Nutzung als Werkerziehungsraum für die Sonderschule für den Unterricht ungeeignet. Ein Turnsaal stand nicht zur Verfügung. Der Kochunterricht erfolgte daher in der Lehrküche der Pädagogischen Akademie, der Turnunterricht in der Sporthalle Krems.

**14.2** Der RH hielt fest, dass die gegebene Raum- und Werkstättensituation nicht dem zeitgemäßen Standard entsprach und einen modernen Unterricht erschwerte.

## Bau- und Sicherheitszustand

### Brandschutz und Sicherheitsaspekte

- 15.1** Der bestehende Zustand entsprach nicht den Vorgaben der Technischen Richtlinien für den vorbeugenden Brandschutz an Schulen. Insbesondere bestanden keine Brandabschnitte sowie keine ausreichend breiten und sicheren Fluchtwege.

Für beide im Gebäude untergebrachten Schulen fehlten eine verbindliche Brandschutzordnung, eindeutige Anordnungen für das Verhalten im Gefahrenfall und die Dokumentation der Tätigkeit der Brandschutzbeauftragten (Eigenkontrollen, Räumungsübungen). Überdies wiesen der zum Brandschutzbeauftragten bestellte Lehrer sowie sein Stellvertreter nicht die vorgeschriebene Ausbildung auf.

Die Schulgemeinde unterließ es, für die Einhaltung der Bestimmungen über den vorbeugenden Brandschutz zu sorgen bzw. den Gebäudeeigentümer zur Behebung der Mängel aufzufordern. Seit Jahren unterblieben auch die gesetzlich vorgeschriebenen und vom Landesschulrat sowie vom Schulamt geforderten behördlichen Kontrollen.

Der RH stufte folgende Mängel als besonders gefährlich ein:

(1) Der aus dem zweiten Obergeschoß in den Bereich des angrenzenden Gymnasiums führende Fluchtweg war nicht ungehindert begehbar und entsprach daher nicht den gesetzlichen Bestimmungen. Der Fluchtweg durch den Haupteingang war durch den dort unzulässigerweise geparkten PKW des Direktors der Sonderschule stark eingengt.

(2) Der Heizraum entsprach nicht den bau- und brandschutztechnischen Vorgaben (Brandabschnittsbildung, Brandschutztüre, Elektroinstallationen). Es lagerten darin große Mengen brennbarer Gegenstände. Überdies wurde er als Aufenthalts- und Umkleideraum für Unterstützungskräfte der Sonderschule genützt. Das Rauchverbot wurde nicht beachtet.

(3) Die auf den Parapetts<sup>1)</sup> im ersten Obergeschoß ungesichert aufgestellten Blumentröge stellten eine Gefahr für Personen im Innenhof dar.

<sup>1)</sup> Wandstück zwischen Fußboden und Fensterunterkante



(4) Die – zum Teil sehr alten – Chemikalien und Gifte lagerten nicht in einem vorschriftsgemäßen Giftschränk, sondern in einem dafür ungeeigneten und unversperrbaren Wandschränk.

Der Direktor sagte dem RH zu, diese Stoffe ordnungsgemäß zu entsorgen.

- 15.2** Der RH empfahl der Schulgemeinde, das Gebäude behördlich überprüfen zu lassen und die Mängel, welche die Sicherheit der Schüler, Lehrer und sonstiger sich im Gebäude aufhaltender Personen gefährden, rasch beheben zu lassen.

Im Übrigen wies der RH darauf hin, dass bei den zu treffenden Maßnahmen die für Landeslehrer anzuwendenden Bestimmungen des Bundes-Bedienstenschutzgesetzes zu beachten sind.

- 15.3** *Laut Stellungnahme der Polytechnischen Schule sei eine behördliche Überprüfung des Schulgebäudes erfolgt; die dabei festgestellten Mängel seien zum Großteil bereits behoben worden.*

#### Getroffene Maßnahme

- 16** Im Zusammenhang mit den Bankkonditionen erreichte die Schulgemeinde noch während der Gebarungsüberprüfung eine Erhöhung auf 2,0 % für täglich fällige Gelder und bis zu 3,125 % für höhere Beträge.

**Schluss-  
bemerkungen/  
Schluss-  
empfehlungen**

**17** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Das Schulgebäude wäre einer behördlichen Überprüfung zu unterziehen; Mängel, welche die Sicherheit gefährden, wären rasch zu beheben. (TZ 15)

(2) Die Bemühungen zur Erweiterung der Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau sollten fortgesetzt werden. (TZ 3)

(3) Die Zuständigkeiten für Beschaffungsentscheidungen wären in betragsmäßiger und inhaltlicher Hinsicht in einer Vergabeordnung festzulegen. (TZ 8)

(4) Die Inventar- und Materialbestände wären ordnungsgemäß und zeitnah zu erfassen und nachvollziehbar zu verwalten. (TZ 10)

(5) Der Prüfungsausschuss sollte seine Kontrolltätigkeit umfassend wahrnehmen. (TZ 7)

(6) Die Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau sollte den für die administrativen Aufgaben erforderlichen Zeitaufwand durch Zeitaufschreibungen ermitteln. (TZ 5)

(7) Die Betriebskosten des von der Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau mitbenutzten Schulgebäudes sollten entsprechend den genutzten Flächen aufgeteilt werden. (TZ 4)

(8) Es sollte auf die Nachvollziehbarkeit der Abrechnung der Verwaltungskosten geachtet werden. Mehrzahlungen wären rückzufordern. (TZ 12)

(9) Im Rahmen der Buchführung sollten die Verbuchungen der Einnahmen und Ausgaben auf den dafür vorgesehenen Konten vorgenommen, auf den Belegen aussagekräftige Angaben über die Verwendung der beschafften Gegenstände angebracht sowie unvermutete Kassenkontrollen durchgeführt werden. (TZ 9)

## Wirkungsbereich des Gemeindeverbandes Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn

### Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn

Der Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn erfüllte seine Aufgaben zufriedenstellend. Ermöglicht wurde dies vor allem durch die großzügige Dimensionierung der 1981 in Betrieb genommenen Kläranlage. Dadurch konnten die Emissionsgrenzen ohne Anpassung der Anlage an den Stand der Technik eingehalten werden.

#### Kurzfassung

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Gemeindeverbandes Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn (Verband), der Dimensionierung und Funktion der Anlage sowie der Zielerreichung auf dem Sektor Umweltschutz. (TZ 1)

Die im Jahr 1981 in Betrieb genommene Kläranlage des Verbandes war auf eine Reinigungskapazität von 25.000 Einwohnerwerten ausgelegt. Die durchschnittliche Auslastung der Anlage betrug lediglich 50 %, so dass die Emissionsgrenzen sowohl hinsichtlich der organischen Frachten als auch der Nährstoffe ohne Anpassung der Anlage an den Stand der Technik eingehalten werden konnten. (TZ 3)

Die Messhäufigkeit im Zuge der Eigenüberwachung lag bei einzelnen Parametern etwas unter den Vorgaben der 1. Emissionsverordnung für kommunales Abwasser. Die Phosphorgrenzwerte wurden aufgrund zu geringer Fällmittelzugabe überschritten. (TZ 3)

Die Methode der seit 1977 angewandten Kostenaufteilung war als überholt anzusehen. (TZ 6, 7)

Die Beschaffung eines Schneckenpumpwerks erfolgte abweichend von dem im Bundesvergabegesetz 2002 vorgesehenen Verfahren. (TZ 5)

Die erstmalige Meldung des Indirekteinleiterkatasters erfolgte mit fünfjähriger Verspätung im Jahr 2006. (TZ 4)

### Kenndaten des Gemeindeverbandes Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn

Rechtsgrundlage	Niederösterreichisches Gemeindeverbandsgesetz, LGBl. 1600-4 Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F. Satzung vom 9. November 1976, kundgemacht mit LGBl. 1600/32-0 i.d.g.F.
Mitglieder	Stadtgemeinde Pöchlarn, Marktgemeinden Erlauf, Golling an der Erlauf und Krummußbaum, Gemeinde Bergland
Einrichtungen	Kläranlage (25.000 Einwohnerwerte), Hauptsammelkanäle, Pumpwerke

Gebarung	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR				
<b>Ordentlicher Haushalt</b>					
Einnahmen	0,89	0,91	0,90	1,01	0,84
Ausgaben	0,84	0,91	0,83	1,10	0,92
+ Überschuss/- Abgang	0,05	-	0,07	- 0,09	- 0,08
<b>Außerordentlicher Haushalt</b>					
Einnahmen	-	0,07	0,18	0,01	-
Ausgaben	-	-	0,13	0,19	-
+ Überschuss/- Abgang	-	0,07	0,05	- 0,18	-
	Anzahl				
Mitarbeiter (jeweils zum 31. Dezember)	3	3	3	3	3

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte im Mai 2007 die Gebarung des Gemeindeverbandes Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn (**Verband**). Der Verband wurde aufgrund einer Strichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebahrungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2002 bis 2006; in Einzelfällen wurde auf länger zurückliegende Sachverhalte Bezug genommen. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Verbandes, der Dimensionierung und Funktion der Anlage sowie der Zielerreichung auf dem Sektor Umweltschutz.

Zu dem im August 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm der Verband im November 2007 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

## Verbandsentwicklung und -organisation

- 2 Der Verband wurde 1976 auf der Grundlage des Niederösterreichischen Gemeindeverbandsgesetzes gebildet. Mitglieder sind die Stadtgemeinde Pöchlarn, die Marktgemeinden Erlauf, Golling an der Erlauf und Krummnußbaum und die Gemeinde Bergland. Verbandszweck sind die Sammlung und Reinigung der im Verbandsgebiet anfallenden Abwässer und deren Ableitung in die Donau.

Zu diesem Zweck betreibt der Verband Hauptsammelkanäle einschließlich zugehöriger Pumpwerke und eine Kläranlage mit einer auf 25.000 Einwohnerwerte (EW) ausgelegten Reinigungskapazität. Die Ortsnetze einschließlich der Gebührenbemessung verbleiben explizit im Wirkungsbereich der einzelnen Gemeinden. Das Einzugsgebiet des Verbandes ist erschlossen; mit wesentlichen Änderungen der Schmutzfrachten ist nicht zu rechnen.

## Entsorgungslösung

- 3.1 Im März 1980 bewilligte das damalige BMLF die Errichtung der östlich der Stadtgemeinde Pöchlarn gelegenen Kläranlage, die 1981 in Betrieb ging. Der wasserrechtliche Konsens sah einen Anschlusswert von 25.000 EW vor. Die tatsächliche durchschnittliche Belastung der Anlage betrug etwa 50 %.

Die geringe Auslastung ermöglichte es, dass die Emissionsgrenzen der 1. Emissionsverordnung für kommunales Abwasser<sup>1)</sup>, ermittelt auf der Basis jährlicher Fremduntersuchungen, sowohl hinsichtlich der organischen Frachten als auch der Nährstoffe (Stickstoff, Phosphor) bisher ohne Anpassung der Anlage an den Stand der Technik grundsätzlich eingehalten werden konnten. Aufgrund der guten Reinigungsleistung der Anlage erachtete die Behörde eine Sanierung als noch nicht erforderlich; diese wurde wegen der geringen Priorität auf 2015 verschoben.

<sup>1)</sup> BGBl. Nr. 180/1991 i.d.g.F.

- 3.2 Eine Auswertung der Eigenüberwachung durch den RH ergab, dass die Messhäufigkeit einzelner Parameter etwas unter den Vorgaben der 1. Emissionsverordnung für kommunales Abwasser lag. Nur beim Gesamtphosphor waren Grenzwertüberschreitungen gegeben.

Der RH anerkannte die sehr gute Reinigungsleistung der Kläranlage. Er empfahl, die Fällmittelzugabe zur Einhaltung des Phosphorgrenzwertes zu erhöhen. Weiters regte er an, das Messregime an die 1. Emissionsverordnung für kommunales Abwasser anzupassen. Damit wäre es mit geringen Kosten möglich, den Nachweis über die ausreichende Reinigungsfunktion der Kläranlage zu erbringen.

**3.3** *Laut Stellungnahme des Verbandes werde eine Anpassung des Messregimes erfolgen.*

## **Indirekteinleiter**

**4.1** Die Einbringung von Abwasser, dessen Beschaffenheit mehr als geringfügig von der häuslichen Abwassers abweicht, in eine Kanalisation stellt begrifflich eine Indirekteinleitung gemäß der Indirekteinleiterverordnung<sup>1)</sup> dar. Nach dieser Verordnung ist ein Indirekteinleiterkataster zu führen und hierüber der Behörde zu berichten (erstmalig bis spätestens 12. Juli 2001). Auf der Grundlage von Erhebungen durch den Verband (unter Einschaltung eines Ziviltechnikers) lagen im Jahr 2001 erste Meldungen von Indirekteinleitern vor. Ein Kataster war zu dieser Zeit noch nicht vorhanden; erste Entsorgungsverträge wurden abgeschlossen.

<sup>1)</sup> BGBl. Nr. 222/1998

Im Herbst 2004 beauftragten die Verbandsgemeinden den Gemeindeverband für Umweltschutz und Abgabeneinhebung im Bezirk Melk mit der Dienstleistung zur Indirekteinleiterverordnung. Der beauftragte Verband erhob die Daten der Unternehmen, errichtete Entsorgungsverträge, betreute die Fremdüberwachungsprotokolle und meldete 2006 – mit fünfjähriger Verspätung – erstmals den Kataster in elektronischer Form.

**4.2** Der RH wertete die Vergabe der Verwaltung der Indirekteinleiter an den Gemeindeverband für Umweltschutz und Abgabeneinhebung im Bezirk Melk als sachgerechtes und kostengünstiges Vorgehen. Da diese Leistung für insgesamt 25 weitere Verbände erbracht wurde, war eine einheitliche Vorgehensweise gegeben.

Kritisch war festzuhalten, dass die erstmalige Meldung des Indirekteinleiterkatasters im Jahr 2006 mit fünfjähriger Verspätung erfolgte.

## **Vergabe des Schneckenpumpwerks**

**5.1** Die Beschaffungen des Verbandes lagen betraglich durchwegs unter 20.000 EUR (ohne Umsatzsteuer), so dass nach dem Bundesvergabegesetz 2002 in diesen Fällen ein formfreier Leistungsbezug unmittelbar von einem ausgewählten Unternehmen gegen Entgelt zulässig war (Direktvergabe). Der Verband achtete generell durch die Einholung von Vergleichsanboten auf die Erzielung günstiger Beschaffungspreise.

Eine Ausnahme hinsichtlich des Beschaffungsvolumens stellte der im Juni 2005 mit 47.900 EUR beauftragte Ersatz des Schneckenpumpwerks der Kläranlage dar. Auch in diesem Fall erfolgte die Beauftragung nach Einholung eines Vergleichsanbots und entsprechender Nachverhandlung.

- 5.2 Nach Ansicht des RH wäre nach den Bedingungen des Wettbewerbes, wie sie im Bundesvergabegesetz 2002 vorgesehen waren, die Vergabe im nicht offenen Verfahren – als Mindeststandard – durchzuführen gewesen. Der RH empfahl, bei künftigen Beschaffungen die den Wertgrenzen entsprechenden gesetzlich definierten Vergabeverfahren anzuwenden.

### Kostenaufteilung

- 6.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH kam ein einheitlicher Schlüssel für die Aufteilung aller Kosten des Verbandes auf die Mitgliedsgemeinden zur Anwendung. Dieser war als Mischsatz zwischen der jeweiligen Belastung der Kläranlage und den anteiligen Kosten der Transportkanäle der Mitgliedsgemeinden konzipiert.

Als Anreiz für den Beitritt zum Verband war für eine der Gemeinden eine Begünstigung bei der Ermittlung des Anteiles an den Kosten der Transportkanäle vorgesehen. Diese war seit 1977 wirksam.

Im November 2005 konnte unter Einbeziehung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung eine Einigung über die Gestaltung eines künftigen Aufteilungsschlüssels erzielt werden, wobei die Schmutzfracht als einheitlicher Aufteilungsschlüssel herangezogen wurde.

Unter Hinweis auf erforderliche Kanalsanierungen sollte damit die historisch gewachsene Struktur der Kostenaufteilung überwunden werden. Ziel war eine finanzielle Entlastung für die außen liegenden Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Solidarität.

- 6.2 Die Methode der seit dem Jahr 1977 angewandten Kostenaufteilung war als überholt anzusehen. Die erwähnte Einigung auf Verbandsebene über die Kostenaufteilung stellte eine den sachlichen Gegebenheiten entsprechende und einfache Problemlösung dar.

Die einer Gemeinde bei der Zurechnung anteiliger Herstellungskosten der Transportkanäle gewährte Begünstigung wäre zeitlich auf die Nutzbarkeit dieser Anlagen zu begrenzen gewesen. Erhöhte Aufwendungen für Kanalsanierungen wiesen auf erhebliche Abnutzungen dieser Anlagen hin und ließen eine Aufrechterhaltung der ursprünglichen Begünstigung als nicht mehr gerechtfertigt erscheinen.

- 7.1** In der Verbandsversammlung vom 3. März 2006 wurden die Modalitäten der neuen Kostenaufteilung im Detail festgelegt und einstimmig beschlossen.

Nach den Bestimmungen des Niederösterreichischen Gemeindeverbandsgesetzes bedürfen Änderungen der Satzung von Gemeindeverbänden, die den Aufgabenbereich bzw. den Kostenersatz betreffen, übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse der Mitgliedsgemeinden und der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH im Mai 2007 lagen lediglich drei der erforderlichen fünf Gemeinderatsbeschlüsse vor. Eine Anpassung des Aufteilungsschlüssels war – nach den dokumentierten Einwendungen zu schließen – nicht unmittelbar zu erwarten.

- 7.2** Nach Ansicht des RH kam einer raschen Problemlösung insofern Bedeutung zu, als die weitere Anwendung des überholten Aufteilungsschlüssels zu einer sachlich nicht begründeten Kostenaufteilung und damit mittelbar zu einer ungleich gewichteten Belastung der Gebührenzahler führen würde.

Bei Unstimmigkeiten aus dem Verbandsverhältnis ist in letzter Konsequenz die Niederösterreichische Landesregierung zur Entscheidung berufen.

Zur Vereinfachung des Entscheidungsprozesses bei künftigen Anpassungen des Aufteilungsschlüssels empfahl der RH, in der Satzung lediglich die Methode der Kostenaufteilung festzulegen. Die konkreten Ergebnisse der Ermittlung könnten dann ohne Satzungsänderung durch Beschluss der Mitgliederversammlung wirksam werden.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des Verbandes habe noch keine Einigung der Mitgliedsgemeinden hinsichtlich der Kostenaufteilung erzielt werden können. Sollte nach einer weiteren Behandlung der Materie im Verbandsvorstand eine Einigung nicht möglich sein, so werde die Vorlage der Angelegenheit zur Entscheidung durch die Niederösterreichische Landesregierung erwogen.*

**Voranschlag und  
Rechnungsabschluss**

**8.1** Ausgehend von den Ansätzen des Voranschlags bemaß der Verband die Mitgliedsbeiträge so, dass sich insgesamt ein ausgeglichener Haushalt ergab. Während des Haushaltsjahres wurden den Mitgliedsgemeinden quartalsweise Beiträge bescheidmäßig vorgeschrieben. Diese wurden im Wesentlichen auch fristgerecht entrichtet; Beitragsrückstände lagen nicht vor.

**8.2** Der RH anerkannte die zweckmäßige Organisation des Rechnungswesens und die am Haushaltsausgleich orientierte Gestaltung der Mitgliederabrechnung. In Verbindung mit der guten Zahlungsmoral der Verbandsmitglieder war hiedurch die finanzielle Stabilität des Verbandes gewährleistet. Den Mitgliedsgemeinden ermöglichte dies eine an den Kosten des Verbandes orientierte Gestaltung der von ihnen vorzunehmenden Kanalgebührenvorschreibung.

**Schluss-  
bemerkungen/  
Schluss-  
empfehlungen**

**9** Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor.

(1) Das Messregime der Eigenüberwachung der Emissionsgrenzwerte sollte an die Bestimmungen der 1. Emissionsverordnung für kommunales Abwasser angepasst werden. (TZ 3)

(2) Hinsichtlich der Aufteilung der Kosten sollte in der Satzung lediglich die Methode der Kostenaufteilung festgelegt werden. (TZ 7)

(3) Bei Beschaffungen wären die den Wertgrenzen entsprechenden gesetzlich definierten Vergabeverfahren anzuwenden. (TZ 5)

(4) Zur Einhaltung des Phosphorgrenzwertes wäre die Fällmittelzugabe zu erhöhen. (TZ 3)

Wien, im April 2008

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

