



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.



Landtag von Niederösterreich

Landtagsdirektion

Eing.: 23.04.2021

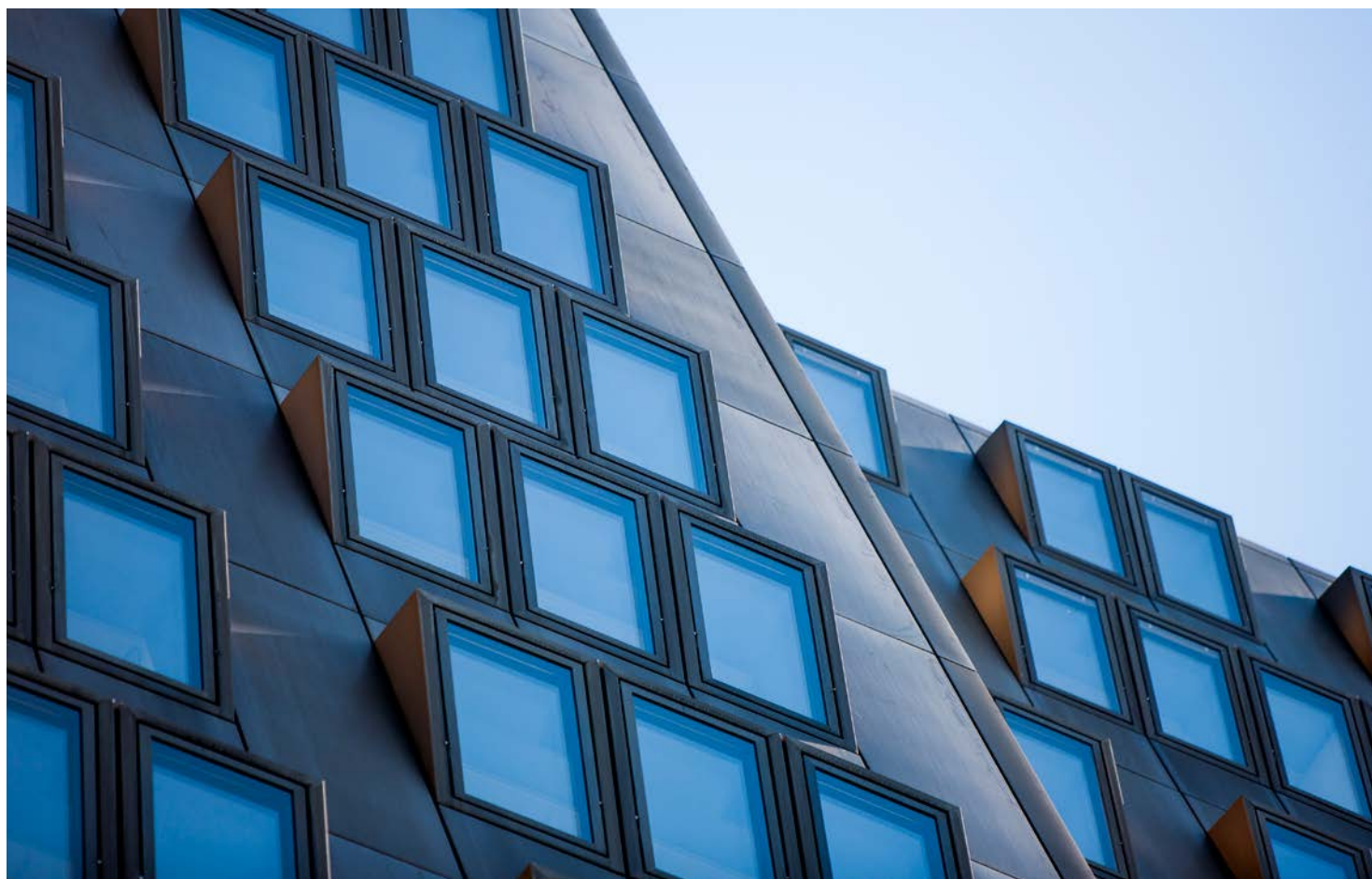
Ltg.-1580/B-2/37-2021

RH-Ausschuss

Landeshauptstadt St. Pölten

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2021/3

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Gemeinderat der Landeshauptstadt St. Pölten gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat. Dieser Bericht wird inhalts– und zeitgleich dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 18 Abs. 8 Rechnungshofgesetz 1948 vorgelegt.

Berichtsaufbau

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

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

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

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im April 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
Finanzielle Lage	18
Jahresergebnis	18
Vereinheitlichtes Jahresergebnis	20
Schulden	22
Leasing	23
Haftungen	25
Mittelfristige Finanzplanung	26
Beteiligungen	28
Übersicht über den Stand der Beteiligungen	28
Zahlungsflüsse zwischen der Stadt St. Pölten und den Beteiligungen	32
Nicht verrechnete Leistungen der Stadt an ihre Beteiligungen	36
Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen	37
Beteiligungsmanagement	38
Geschäftsführungen	42
Prüfung der Beteiligungen durch Stadtrechnungshof und Abschlussprüfer	51
Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG	53
Ziel und Unternehmensgegenstand	53
Finanzielle Lage	54
Personal	57
Rückgliederung von Objekten	58
Derivatgeschäfte	59
Rahmenverträge für den Abschluss von Derivatgeschäften	59
Zinstauschgeschäft	62
Derivatgeschäfte mit einer englischen Bank	65

Personal	70
Personalstand und –ausgaben	70
Personalschema und Beförderungspraxis	72
Dienstzulagen	75
Treuegeld	76
Nebengebührenvorschrift	77
Sonderverträge	78
Personalverwaltung	79
Gebührenhaushalte	81
Wasserversorgung	81
Abwasserentsorgung	92
Abfallentsorgung	99
Verwendung Gebührenüberschüsse	105
Ordnungsmäßigkeit der Abgabenvorschreibung	106
Schlussempfehlungen	109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einnahmen, Ausgaben und Jahresergebnisse der Stadt St. Pölten _____	18
Tabelle 2:	Einnahmen, Ausgaben und vereinheitlichtes Jahresergebnis der Stadt St. Pölten _____	21
Tabelle 3:	Finanzschulden der Stadt St. Pölten _____	22
Tabelle 4:	Kennzahlen zur Verschuldung der Stadt St. Pölten und der Vergleichsgemeinden _____	22
Tabelle 5:	Ausgaben für Leasing der Stadt St. Pölten zum 31. Dezember ____	23
Tabelle 6:	Haftungen der Stadt St. Pölten und der Vergleichsgemeinden ____	25
Tabelle 7:	Mittelfristige Finanzplanung der Stadt St. Pölten 2019 bis 2023 _____	27
Tabelle 8:	Zahlungsflüsse der Stadt St. Pölten an ihre bzw. von ihren Beteiligungen _____	33
Tabelle 9:	Bankverbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen, jeweils zum 31. Dezember _____	37
Tabelle 10:	Bilanzen der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG _____	54
Tabelle 11:	Gewinn– und Verlustrechnung der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG _____	55
Tabelle 12:	Gesellschafterzuschüsse _____	56
Tabelle 13:	Bedienstete der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und der Immobilien St. Pölten GesmbH _____	57
Tabelle 14:	Stand der aktiven Bediensteten der Stadt St. Pölten _____	70
Tabelle 15:	Personal– und Pensionsausgaben sowie Organbezüge _____	71
Tabelle 16:	Bedienstete nach Verwendungsgruppen _____	72
Tabelle 17:	Außerordentliche Personalmaßnahmen _____	73

Tabelle 18: Nebengebühren_____	77
Tabelle 19: Entwicklung der Wasserverluste und Schadensfälle _____	82
Tabelle 20: Ordentlicher Haushalt Wasserversorgung_____	88
Tabelle 21: Außerordentlicher Haushalt Wasserversorgung _____	90
Tabelle 22: Ordentlicher Haushalt Abwasserentsorgung_____	96
Tabelle 23: Außerordentlicher Haushalt Abwasserentsorgung _____	99
Tabelle 24: Ordentlicher Haushalt Abfallentsorgung_____	103
Tabelle 25: Außerordentlicher Haushalt Abfallentsorgung _____	104

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beteiligungsstruktur der Stadt St. Pölten (Stand Ende 2018) _____	29
Abbildung 2:	Besetzung von Generalversammlung und Geschäftsführung bei der Hochschule St. Pölten Holding GmbH, der Fachhochschule St. Pölten GmbH und der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH _____	49

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
COVID	corona virus disease
etc.	et cetera
EUR	Euro
EURIBOR	Euro Interbank Offered Rate (Referenzzinssatz für Termingelder in Euro)
(f)f.	folgend(e)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
KG	Kommanditgesellschaft
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
LGBI.	Landesgesetzblatt
LIBOR	London Interbank Offered Rate
lit.	litera (Buchstabe)
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
Mio.	Million(en)
NÖ	Niederösterreichisch(es)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite

t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
UV	Ultraviolettstrahlung
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Landeshauptstadt St. Pölten

Landeshauptstadt St. Pölten

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von März bis Mai 2019 die Landeshauptstadt St. Pölten. Prüfungsziel war die Beurteilung der finanziellen Lage, des Beteiligungsmanagements, der Derivatgeschäfte, des Personalwesens sowie der Gebührenhaushalte. Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt waren aufgrund ihrer Bedeutung für den städtischen Haushalt die städtischen Immobiliengesellschaften. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2015 bis 2018.

Kurzfassung

Die Landeshauptstadt St. Pölten (in der Folge: **Stadt St. Pölten**) wies im Zeitraum 2015 bis 2018 durchgängig einen ausgeglichenen Gesamthaushalt auf. Die Einnahmen und die Ausgaben betrugen zuletzt im Jahr 2018 jeweils 214,42 Mio. EUR. Die ausgeglichenen Haushaltsergebnisse waren jedoch nur deshalb möglich, weil nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung Schuldenaufnahmen als Einnahmen zu verbuchen waren und so Fehlbeträge ausgeglichen werden konnten. (TZ 2, TZ 3)

Rechnet man aus den Einnahmen die neu aufgenommenen Finanzschulden heraus, ergibt sich das sogenannte vereinheitlichte Jahresergebnis. Dieses war in allen vier Jahren negativ: 2016 betrug es wegen eines negativ verlaufenen Derivatgeschäfts -34,26 Mio. EUR, in den anderen Jahren zwischen -5,63 Mio. EUR und -8,05 Mio. EUR. Der Stadt St. Pölten war es trotz gestiegener Einnahmen nicht gelungen, das vereinheitlichte Jahresergebnis nachhaltig zu verbessern. (TZ 3)

Der Schuldenstand der Stadt St. Pölten erhöhte sich in den vier Jahren um 38 % und betrug 115,58 Mio. EUR im Jahr 2018. Die Finanzschulden je Einwohnerin bzw. Einwohner betrugen 2.135 EUR. Neben den städtischen Finanzschulden von 115,58 Mio. EUR bestanden in den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt noch weitere Verbindlichkeiten von 84,98 Mio. EUR, wovon 64,08 Mio. EUR auf Bankverbindlichkeiten entfielen. Diese waren zu 85 % durch Haftungen der Stadt St. Pölten besichert,

woraus zusätzliche Belastungen für die Stadt resultieren könnten. Die Haftungen der Stadt St. Pölten erhöhten sich insgesamt um 10 % auf zuletzt 57,90 Mio. EUR. Die höchste Haftung ging sie mit 52,95 Mio. EUR für die in ihrem Alleineigentum stehende Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG ein. (TZ 4, TZ 5, TZ 11)

Auch im Budgetvoranschlag 2019 und in der mittelfristigen Finanzplanung sah die Stadt St. Pölten stets Schuldenaufnahmen vor, um ausgeglichene Jahresergebnisse ausweisen zu können. Der geplante Schuldenstand wird sich bis 2023 auf 123,46 Mio. EUR erhöhen. Dabei sah die Finanzplanung anders als in den Jahren 2015 bis 2018 einen Rückgang der Investitionen vor – von 16,38 Mio. EUR im Jahr 2020 auf 12,32 Mio. EUR im Jahr 2023. (TZ 7)

Die Stadt St. Pölten war Ende 2018 an zwölf privatrechtlich organisierten Unternehmen direkt beteiligt, an drei weiteren indirekt. Zehn Beteiligungen befanden sich im Allein- oder Mehrheitseigentum der Stadt, an fünf war sie mit weniger als 50 % beteiligt. Die Beteiligungen an den Unternehmen umfassten die Schwerpunkte Immobilien, Bildung und Forschung, Stadtentwicklung und –marketing sowie Daseinsvorsorge. Die Stadt St. Pölten hatte für das mittel- und langfristige Engagement in Beteiligungen keine Rahmenbedingungen festgelegt, welche die diesbezüglichen Kriterien des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes konkretisieren. Dazu zählten vor allem die regelmäßige Prüfung der Zweckmäßigkeit und Leistbarkeit von Ausgliederungen und Beteiligungen sowie des Mehrwerts für Bürgerinnen und Bürger. (TZ 8)

Die Stadt St. Pölten hatte in den Jahren 2015 bis 2018 aus ihren Beteiligungen einen Abgang von insgesamt 36,93 Mio. EUR zu bewältigen. Der negative Saldo aus Einnahmen und Ausgaben war in vier Jahren um 123 % gestiegen. 2018 waren die Ausgaben nur mehr zu 27 % von den Einnahmen gedeckt. Die Ausgaben für vormals in der Stadtverwaltung integrierte Aufgaben der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und der Immobilien St. Pölten GesmbH sowie der Veranstaltungsgesellschaften waren stark gestiegen und der niedrige Deckungsgrad hatte sich hinsichtlich dieser Gesellschaften noch verschlechtert. (TZ 9, TZ 11)

Das Beteiligungsmanagement der Stadt St. Pölten erstellte keine Beteiligungsberichte, die steuerungsrelevante Informationen zu allen Beteiligungen darstellten. Kennzahlen, die über die betriebswirtschaftlichen Informationen der Jahresabschlüsse hinaus branchen- und unternehmensspezifische Besonderheiten und Risiken einfingen, hatte die Stadt St. Pölten nicht erarbeitet. Aussagekräftige Soll-Ist-Vergleiche samt Abweichungsanalysen kamen nicht zur Anwendung. Außerdem hatte die Stadt in den Jahren bis 2017 entgegen der gesetzlichen Verpflichtung nicht die Jahresabschlüsse aller Mehrheitsbeteiligungen dem Gemeinderat vorgelegt. (TZ 14)

Weder das Land Niederösterreich noch die Stadt St. Pölten verfügte über eine Vertragsschablonenverordnung, die u.a. die Entlohnung der Geschäftsführungen einheitlich regelte oder für nicht im Wettbewerb stehende Beteiligungen Entlohnungsobergrenzen vorsah. So war der Umgang mit Geschäftsführerprämien in St. Pölten teilweise intransparent und wenig leistungsorientiert: In der Fachhochschule St. Pölten GmbH z.B. erhielt die Geschäftsführung Prämien, obwohl die Anstellungsverträge dies nicht vorsahen, ohne vorausgehende Zielvereinbarungen und ohne Offenlegung der prämienbegründenden besonderen Leistungen. Während die Bundes-Vertragsschablonenverordnung Valorisierungen der Geschäftsführergehälter nicht vorsah, wurden die Gehälter in den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt St. Pölten teilweise automatisch valorisiert. Vor dem Hintergrund, dass mehrere Geschäftsführungen in Mehrheitsbeteiligungen der Stadt St. Pölten mehr verdienten als der Bürgermeister, wäre eine Regelung zur Begrenzung von Geschäftsführergehältern im Sinne der Sparsamkeit angebracht. (TZ 15, TZ 16, TZ 17)

In der Hochschule St. Pölten Holding GmbH, ihrer Tochter Fachhochschule St. Pölten GmbH und ihrer Enkelin Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH fungierten jeweils dieselben Personen als Geschäftsführung; dies führte zu Interessenkonflikten und In-sich-Geschäften. Zum Beispiel bestellte sich ein Geschäftsführer selber zum Geschäftsführer der Enkelgesellschaft, die Geschäftsführungen beschlossen ihre eigene Entlastung, genehmigten das von ihnen selber erstellte Budget und traten in einem Vertrag sowohl als Vermieter als auch als Mieter auf. (TZ 19)

Die Stadt St. Pölten schloss von 2005 bis 2012 insgesamt 31 Derivatgeschäfte über einen Nominalbetrag von 300 Mio. EUR bei mehreren Banken ab, die teilweise gebärungsrelevant bis in den überprüften Zeitraum waren. Der Gemeinderat ermächtigte den Bürgermeister, uneingeschränkt und ohne vorherige Befassung des Gemeinderats Derivatgeschäfte für die Stadt St. Pölten abzuschließen. Dazu hielt auch die Gemeindeaufsicht des Landes Niederösterreich fest, dass für bestimmte Derivatgeschäfte ein Gemeinderatsbeschluss erforderlich gewesen wäre. Die Verantwortlichen der Stadt St. Pölten überschritten ihre Befugnisse beim Abschluss von 14 Derivatgeschäften, weil diese bereits über den vom Gemeinderat beschlossenen Risikolimits lagen. (TZ 25)

Vier von der Stadt St. Pölten abgeschlossene Optionsgeschäfte um 296.000 EUR waren als spekulativ einzustufen. Der Abschluss eines Zinsswaps mit unbeschränktem Währungsrisiko führte zu einem finanziellen Nachteil von 41,66 Mio. EUR. Auch der Zinsswap mit einer englischen Bank zu einem Nominalwert von 14,20 Mio. EUR war nicht geeignet, das Zinsänderungsrisiko zu verhindern. (TZ 26, TZ 27, TZ 28)

Die Zahl der Bediensteten der Stadt St. Pölten stieg von 951 Vollbeschäftigungsäquivalenten im Jahr 2015 um 3 % auf 985 im Jahr 2018. Die Personalausgaben stiegen im selben Zeitraum um 11 % auf 51,75 Mio. EUR. Ein Grund dafür war, dass die Stadt in diesem Zeitraum auch 690 außerordentliche besoldungsrechtliche Personalmaßnahmen setzte – u.a. außerordentliche Vorrückungen, Beförderungen, Jubiläumszuwendungen und Einmalzahlungen. (TZ 30, TZ 31)

Die Stadt St. Pölten verfügte über eine stadteigene zentrale Wasserversorgungsanlage, die das Trinkwasser über ein 400 km langes Hauptleitungsrohrnetz über 11.969 Wasserzähler an die Verbraucherinnen und Verbraucher abgab. Die Stadt St. Pölten kalkulierte bei der Festsetzung der Wasserbezugsgebühr von 1,30 EUR je m³ in den Jahren 2015 und 2016 auch jeweils 1,36 Mio. EUR an als „Gewinnentnahmen“ bezeichneten geplanten Gebührenhaushaltsüberschüssen ein und hob diese Beträge damit von den Gebührenzahlerinnen und –zahlern ein. Diese Mehreinnahmen wies die Stadt in den Rechnungsabschlüssen dem ordentlichen Haushalt zu, ohne dass sie dafür einen inneren Zusammenhang zur Wasserversorgung nachweisen konnte. Ohne Berücksichtigung der „Gewinnentnahmen“ hätte die Wasserbezugsgebühr 1,18 EUR je m³ betragen. Auch führte die Stadt St. Pölten keine jährliche Überprüfung der Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Wasserversorgung durch. (TZ 37, TZ 39, TZ 40)

Im Zeitraum 2015 bis 2018 verwendete die Stadt Abgaben und Gebühren des Bereichs Abwasserentsorgung von 11,64 Mio. EUR zur Erneuerung von Gemeindestraßen. Mit der Aufbringung dieses Betrags kamen die Gebühren- und Abgabenzahlerinnen und –zahler nicht nur für die Erneuerung der Gemeindestraßen der Stadt St. Pölten mit 11,48 Mio. EUR auf, sondern die Stadt erzielte sogar eine Überdeckung von 160.000 EUR. (TZ 45)

Für die Abfallentsorgung betrieb die Stadt St. Pölten eine mechanisch–biologische Abfallbehandlungsanlage und eine Massenabfalldeponie und übergab die Abfallverwertung etwa von Altpapier oder Altglas an spezialisierte Unternehmen. Es fielen von 2015 bis 2018 jährlich Abfälle bis zu 33.471 t an. In diesem Zeitraum floss – wie gemäß NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 möglich – die Abfallwirtschaftsabgabe von 7,68 Mio. EUR in die Finanzierung des Stadthaushalts. (TZ 47, TZ 49, TZ 50)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Landeshauptstadt St. Pölten hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Eine – unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse der COVID-19-Pandemie – nachhaltige und finanziell bewältigbare Haushaltsführung wäre anzustreben. (TZ 3)
- Die Regelungen der Bundes-Vertragsschablonenverordnung wären im Sinne einer Best-Practice-Regel als Orientierung zur Gestaltung der Managergehälter in den Beteiligungsunternehmen, z.B. auch im Rahmen einer von der Stadt zu erlassenden Vertragsschablonenverordnung, heranzuziehen. (TZ 17)
- Für sämtliche Geschäftsfälle zwischen der Hochschule St. Pölten Holding GmbH, der Fachhochschule St. Pölten GmbH und der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH sowie für sämtliche Generalversammlungsbeschlüsse wären Maßnahmen vorzusehen, die allfälligen Interessenkonflikten bei In-sich-Geschäften vorbeugen. (TZ 19)
- Aus Gründen der Transparenz und des Gebots zur Wahrung des Gemeindevermögens wäre der Abschluss von Derivat- oder Optionsgeschäften zu ausschließlichen Spekulationszwecken (z.B. mit unbegrenzten Fremdwährungsrisiken) zu unterlassen. (TZ 26)
- Die gesetzeskonforme Verwendung der Gebührenüberschüsse wäre sicherzustellen und nicht im inneren Zusammenhang verausgabte Entnahmen in die Gebührenhaushalte rückzuführen. (TZ 40)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Landeshauptstadt St. Pölten					
Rechtsgrundlagen	NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz, LGBl. 1026–0 i.d.g.F.				
Einwohnerinnen und Einwohner	55.514 Bevölkerungsstand zum Jahresanfang 2020				
Fläche	109 km²				
finanzielle Lage					
	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mio. EUR				
Einnahmen	201,82	228,11	203,21	214,42	212,40
Ausgaben	201,82	228,11	203,21	214,42	221,95
Jahresergebnis¹	0,00	0,00	0,00	0,00	-9,55
vereinheitlichtes Jahresergebnis²	-7,49	-34,26	-5,63	-8,05	-13,82
Finanzschulden	83,80	113,70	113,62	115,58	113,76
	in %				
Quote freie Finanzspitze	8,6	-9,0	4,6	4,5	4,0
Eigenfinanzierungsquote	103	88	102	102	99
Beteiligungen					
	Anzahl zum 31. Dezember 2018				
direkte Beteiligungen	12				
Mehrheitsbeteiligungen	10				
Minderheitsbeteiligungen	5				

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt St. Pölten; Statistik Austria; Berechnung: RH

¹ Sollwert ohne Abwicklung der Ergebnisse aus Vorjahren

² errechnet aus dem Jahresergebnis (Saldo 4 des Rechnungsquerschnitts) abzüglich der Aufnahme von Finanzschulden



Landeshauptstadt St. Pölten

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von März bis Mai 2019 die Gebarung der Landeshauptstadt St. Pölten (in der Folge: **Stadt St. Pölten**). Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der finanziellen Lage der Stadt St. Pölten, des Beteiligungsmanagements, der Derivatgeschäfte, des Personalwesens sowie der Gebührenhaushalte. Weiters beurteilte der RH aufgrund ihrer Bedeutung für den städtischen Haushalt die Gebarung der städtischen Immobiliengesellschaften.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2015 bis 2018. Im Kapitel „Zahlen und Fakten zur Prüfung“ wurden die Kennzahlen für 2019 ergänzt.

- (2) Zu dem im Juni 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadt St. Pölten im September 2020 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2021.

- (3) Die Stadt St. Pölten hatte 55.514 Einwohnerinnen und Einwohner (Bevölkerungsstand zum Jahresanfang 2020) und eine Fläche von 109 km². Sie ist die bevölkerungsreichste Stadt Niederösterreichs, seit 1986 Landeshauptstadt von Niederösterreich und seit 1997 Sitz der Niederösterreichischen Landesregierung. Neben den Einrichtungen zur Stadt-, Bezirks- und Landesverwaltung sowie zur Daseinsvorsorge (städtische Wasserversorgungsanlage, Fernwärmeheizkraftwerk, Abfallbehandlungsanlage, Universitätsklinikum, Seniorenheim, Pflegeheime) stehen den Bürgerinnen und Bürgern in St. Pölten verschiedene Kultur- und Freizeitstätten zur Verfügung, z.B. Landestheater und Festspielhaus, Museen, Frei- und Hallenbäder, Sportplätze. Das auf die Pflichtschulen aufbauende Bildungsangebot in St. Pölten umfasst mehrere allgemeinbildende und berufsbildende höhere Schulen sowie Fachhochschulen und Privatuniversitäten. Die Stadt St. Pölten bewarb sich um die Ausrichtung als Kulturhauptstadt Europas 2024, erhielt dafür jedoch Ende 2019 nicht den Zuschlag (TZ 8).

- (4) Der RH verwendete insbesondere im Zusammenhang mit der Beurteilung der finanziellen Lage Kennzahlen, die auch für die jährlichen Gemeindefinanzberichte herangezogen werden. Ferner nahm der RH Vergleiche mit bundesweiten Durchschnittswerten von Gemeinden mit 50.000 bis 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern¹ vor (in der Folge: **Vergleichsgemeinden**).

Die im Bericht angeführten Gebühren bzw. Gebührentarife beinhalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – keine Umsatzsteuer.

- (5) Der RH konzipierte und führte die gegenständliche Gebarungsüberprüfung noch vor dem Auftreten der COVID-19-Pandemie in Österreich durch. Dieses außergewöhnliche Ereignis ist generell mit wesentlichen Auswirkungen auf die finanzielle Lage auch von Gemeinden verbunden.

¹ Das waren (in alphabetischer Reihenfolge ihrer Bundesländer) Klagenfurt, Villach, Linz, Wels, Salzburg, Graz und Innsbruck.

Finanzielle Lage

Jahresergebnis

- 2.1 (1) Der ordentliche und der außerordentliche Haushalt der Stadt St. Pölten stellten sich im Zeitraum 2015 bis 2018 wie folgt dar:

Tabelle 1: Einnahmen, Ausgaben und Jahresergebnisse der Stadt St. Pölten

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
ordentlicher Haushalt					
Einnahmen	170,87	177,81	182,41	190,18	11
Ausgaben	170,87	177,81	182,41	190,18	11
Jahresergebnis¹	0,00	0,00	0,00	0,00	–
außerordentlicher Haushalt					
Einnahmen	30,95	50,29	20,79	24,24	-22
Ausgaben	30,95	50,29	20,79	24,24	-22
Jahresergebnis¹	0,00	0,00	0,00	0,00	–
Gesamthaushalt					
Einnahmen	201,82	228,11	203,21	214,42	6
Ausgaben	201,82	228,11	203,21	214,42	6
Jahresergebnis¹	0,00	0,00	0,00	0,00	–
Rücklagensaldo (Summe der Rücklagenauflösungen (Einnahmen) minus Rücklagenzuführungen (Ausgaben))	-4,84	-6,89	-3,66	1,06	–

¹ Sollwerte ohne Abwicklung der Ergebnisse aus Vorjahren

Quelle: Stadt St. Pölten

Die Jahresergebnisse des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts sowie des Gesamthaushalts – jeweils ohne Berücksichtigung der Vorjahresergebnisse – waren in den Jahren 2015 bis 2018 jeweils ausgeglichen.

(2) Die Stadt St. Pölten erzielte in den Finanzjahren 2015 bis 2017 vor der Rücklagengebarung Einnahmenüberschüsse, wodurch sich in diesen Jahren die Rücklagen um insgesamt rd. 15 Mio. EUR erhöhten. Im Jahr 2018 entnahm sie Rücklagen von 1,06 Mio. EUR. Der Rücklagenstand betrug zum Jahresende 2018 60,82 Mio. EUR.

Im Jahr 2016 schloss die Stadt St. Pölten mit einer Bank einen Vergleich über ein Zinstauschgeschäft ab. Im Zuge dieses Vergleichs zahlte die Stadt St. Pölten 29,90 Mio. EUR an die Bank und musste diesen Betrag durch ein von der Bank gewährtes Darlehen finanzieren (TZ 27); somit erhöhten sich im Jahr 2016 nicht nur ihr Schuldenstand, sondern auch die Ausgaben und Einnahmen des außerordentlichen Haushalts und des Gesamthaushalts.

(3) Der Rechnungsabschluss der Stadt St. Pölten wies zum Jahresende 2018 einen Gesamtrücklagenstand von 60,82 Mio. EUR aus. Soweit die Stadt die Rücklagen nicht zeitweise für innere Darlehen nutzte (2018: 12,21 Mio. EUR), erfolgte die Bedeckung der Rücklagen durch die Kassenstände (2018: 29,30 Mio. EUR) und durch die Wertpapiere (2018: 23,31 Mio. EUR). Für die Bestände und Verläufe der inneren Darlehen und der Wertpapiere waren im überprüften Zeitraum in den Rechnungsabschlüssen eigene Nachweise enthalten. Der Haushalt der Stadt St. Pölten wies im Zusammenhang mit ihrer ehemaligen Rechtsträgerschaft beim Städtischen Krankenhaus (nun Universitätsklinikum St. Pölten, im überprüften Zeitraum von der NÖ Landeskliniken–Holding betrieben) zwei im Jahr 2027 endfällige Darlehen mit einer Gesamthöhe von 52,30 Mio. EUR auf. Die Stadt St. Pölten beabsichtigte, diese Darlehen durch eine laufend aufgebaute Tilgungsrücklage zurückzuzahlen, die per Jahresende 2018 mit einem Stand von 31,74 Mio. EUR betragsmäßig die größte Rücklage bildete.

(4) Aufgrund einer im Juni 2012 in Kraft getretenen Bestimmung² des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes³ musste dem Gemeinderat für Finanzgeschäfte vor der Beschlussfassung eine schriftliche Risikoanalyse einer auf derartige Beratungen spezialisierten Einrichtung über das Finanzgeschäft vorliegen. Gemäß den Übergangsvorschriften dieser Novelle müssen spätestens ab dem 1. Jänner 2022 sämtliche nicht ausgenommene Finanzgeschäfte, daher auch vor dem Juni 2012 beschlossene Finanzgeschäfte, diesen Bestimmungen entsprechen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH lagen solche Risikoanalysen noch nicht für alle von diesen Bestimmungen umfassten Wertpapiere des im überprüften Zeitraum bestehenden Wertpapierbestands der Stadt St. Pölten vor.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt St. Pölten im Zeitraum 2015 bis 2018 ausgeglichene Gesamthaushalte aufwies.

Zur Rücklagenbildung der Stadt St. Pölten merkte der RH an, dass Teile der jährlichen Rücklagendotierungen möglich waren, weil die Stadt Darlehen im Umfang von 52,30 Mio. EUR nicht laufend tilgte, sondern diese Darlehen endfällig waren.

Zu der im Juni 2012 in Kraft getretenen Bestimmung des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes wies der RH angesichts des beträchtlichen Wertpapierbestands (2018: 23,31 Mio. EUR) und der erst im Jahr 2027 endfälligen Darlehen auf die bis zum 1. Jänner 2022 zu erfüllenden gesetzlichen Nachweispflichten hin.

² § 62a Abs. 3

³ LGBl. 1026–08

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, beim Rücklagenaufbau rechtzeitig dafür zu sorgen, dass sie spätestens bis 2022 für alle in ihrem Bestand befindlichen und der Bestimmung des § 62a Abs. 3 NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz unterliegenden Wertpapiere über die darin angeordneten Risikoanalysen verfügt.

- 2.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten würde für sämtliche Wertpapiere – mit Ausnahme eines Pfandbriefs – eine Risikoanalyse vorliegen. Die fehlende Prüfung des Pfandbriefs könne nachgeholt werden. Aus Gründen der Sparsamkeit habe die Stadt St. Pölten bisher keine Risikoanalyse eingeholt, weil bereits 2014 ein gleichwertiger Pfandbrief – eine mündelsichere Veranlagung in eine gesicherte Bankanleihe – mittels Risikoanalyse positiv bewertet worden sei. Die Stadt habe daher das gegenständliche Papier aus 2015 aufgrund der Gleichartigkeit aus Kostengründen und aufgrund der Empfehlung des prüfenden Unternehmens keiner vollständigen Risikoanalyse unterzogen. Lediglich das Rating der Bank habe sie abgefragt.
- 2.4 Der RH erachtete das Argument der Stadt St. Pölten für nachvollziehbar, die Prüfung eines Pfandbriefs aus Einsparungserwägungen und aufgrund der Gleichartigkeit anderer Pfandbriefe unterlassen zu haben. Er wies jedoch darauf hin, dass § 62a NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz keine Ausnahme von der Erstellung einer Risikoanalyse durch eine auf derartige Beratung spezialisierte Einrichtung für Pfandbriefe vorsah. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Vereinheitlichtes Jahresergebnis

- 3.1 Nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (**VRV 1997**)⁴ waren Schuldaufnahmen als Einnahmen zu verbuchen und konnten somit Fehlbeträge ausgleichen. Dadurch konnte in kameralen Rechenwerken auch in Perioden mit ökonomischen Fehlbeträgen ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis ausgewiesen werden. Um diesen Effekt zu bereinigen, verminderte der RH das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene und den ordentlichen und außerordentlichen Haushalt umfassende Jahresergebnis (Saldo 4)⁵ um die neu aufgenommenen Finanzschulden. Das so ermittelte rechnerische Ergebnis bezeichnete er als vereinheitlichtes Jahresergebnis.

⁴ BGBl. 787/1996

⁵ Nach § 17 Abs. 1 Z 2 VRV 1997 war dem Rechnungsabschluss einer Gemeinde ein Rechnungsquerschnitt voranzustellen, der eine Gliederung der ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in die laufende Gebarung (Saldo 1), die Vermögensgebarung (Saldo 2) und in Finanztransaktionen (Saldo 3) enthielt. Den Saldo der Einnahmen und Ausgaben aller drei Bereiche bezeichnete die VRV 1997 (Anhang 5b) als Saldo 4.

Die Einnahmen und Ausgaben sowie das vereinheitlichte Jahresergebnis der Stadt St. Pölten stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Einnahmen, Ausgaben und vereinheitlichtes Jahresergebnis der Stadt St. Pölten

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Einnahmen ¹	201,82	228,11	203,21	214,42	6
davon					
Finanzschuldenaufnahmen ²	7,49	34,26	5,63	8,05	8
Einnahmen ohne neu aufgenommene Finanzschulden	194,33	193,84	197,57	206,37	6
Ausgaben ¹	201,82	228,11	203,21	214,42	6
vereinheitlichtes Jahresergebnis ³	-7,49	-34,26	-5,63	-8,05	8
Tilgung	2,29	4,37	5,71	6,09	166
vereinheitlichtes Jahresergebnis abzüglich Tilgung	-5,21	-29,89	0,08	-1,96	-62

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt St. Pölten; Berechnung: RH

¹ ohne Abwicklungsbeträge aus Vorjahren

² Werte der Darlehenszugänge aus den Finanzschuldennachweisen

³ errechnet aus dem Jahresergebnis (Saldo 4 des Rechnungsquerschnitts) abzüglich der Aufnahme von Finanzschulden

Das vereinheitlichte Jahresergebnis der Stadt St. Pölten war im Zeitraum 2015 bis 2018 stets negativ und im Jahr 2016 (-34,26 Mio. EUR) durch eine Vergleichszahlung der Stadt von 29,90 Mio. EUR und eine Darlehensaufnahme in derselben Höhe zur Beendigung eines negativ verlaufenen Derivatgeschäfts begründet (TZ 10).

- 3.2 Der RH wies kritisch auf die im Zeitraum 2015 bis 2018 durchgängig negativen vereinheitlichten Jahresergebnisse hin. Zudem merkte er an, dass es der Stadt St. Pölten trotz gestiegener Einnahmen nicht gelungen war, das vereinheitlichte Jahresergebnis nachhaltig zu verbessern. Auf die Jahresergebnisse und die finanzielle Lage des Jahres 2020 und der Folgejahre wird sich auch die Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie auswirken.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, eine – unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie – nachhaltige und finanziell bewältigbare Haushaltsführung anzustreben.

- 3.3 Die Stadt St. Pölten teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie in den letzten Jahren stets darauf geachtet habe, eine nachhaltige und bewältigbare Haushaltsführung umzusetzen. Mit der COVID-19-Pandemie sei naturgemäß ein Ausgleich, wie die Stadt dies zuvor kontinuierlich erreicht habe, nicht mehr möglich. Da die Stadt jedoch genügend Reserven gebildet habe, sei die Liquidität der Stadt nicht in Gefahr.

Die Stadt St. Pölten habe seit 2014 einen ausgeglichenen Haushalt, sie habe Rücklagen gebildet und investiert und dennoch den Schuldenstand konstant gehalten. Die Investitionen hätten in diesem Zeitraum 80,90 Mio. EUR betragen und seien zu 74 % durch eigene Mittel finanziert worden.

Schulden

- 4.1 (1) Die Finanzschulden (Darlehensschulden) der Stadt St. Pölten entwickelten sich folgendermaßen:

Tabelle 3: Finanzschulden der Stadt St. Pölten

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Finanzschulden	83,80	113,70	113,62	115,58	38

Quelle: Stadt St. Pölten

Die Finanzschulden der Stadt St. Pölten betrugen 2018 115,58 Mio. EUR und erhöhten sich somit gegenüber dem Jahr 2015 um 38 % (31,78 Mio. EUR). Die Stadt St. Pölten wies zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Fremdwährungsverbindlichkeiten auf; die Verzinsung der Finanzschulden war für rund ein Viertel der Finanzschulden fix und ansonsten variabel (2017: 27,50 Mio. EUR der aushaftenden Finanzschulden von 113,62 Mio. EUR waren fix verzinst). Ende 2018 bestanden neben den städtischen Finanzschulden von 115,58 Mio. EUR in den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt weitere Verbindlichkeiten von 84,98 Mio. EUR, wovon 64,08 Mio. EUR auf Bankverbindlichkeiten entfielen (TZ 11).

- (2) Die folgende Tabelle zeigt Kennzahlen zur Verschuldung der Stadt St. Pölten und der Vergleichsgemeinden:

Tabelle 4: Kennzahlen zur Verschuldung der Stadt St. Pölten und der Vergleichsgemeinden

		2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
		in EUR				in %
Finanzschulden je Einwohnerin bzw. Einwohner	St. Pölten	1.608	2.156	2.129	2.135	33
	Vergleichsgemeinden	1.880	1.813	1.697	2.152	14
Nettoschuldenabbau (-), Netto-neuverschuldung (+) je Einwohnerin bzw. Einwohner ¹	St. Pölten	98	547	-27	7	–
	Vergleichsgemeinden	67	-66	-117	456	–

¹ Der Nettoschuldenabbau bzw. die Nettoneuverschuldung stellt den Unterschied zwischen der Tilgung und der Neuaufnahme von Finanzschulden dar. Sind die Tilgungen höher als die Neuaufnahme von Finanzschulden, führt dies zu einem Schuldenabbau (negatives Vorzeichen), ist die Schuldenaufnahme höher als die Tilgung, ergibt sich eine Schuldenerhöhung (positives Vorzeichen). Die ermittelten Werte basieren auf den Werten der in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen Nachweise über den Schuldendienst und den Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres.

Quellen: Stadt St. Pölten; Statistik Austria; Berechnung: RH

In den Jahren 2015 bis 2018 stiegen die Schulden je Einwohnerin bzw. Einwohner in der Stadt St. Pölten um 33 %, jene der Vergleichsgemeinden stiegen in diesem Zeitraum um 14 %. Während die Schulden je Einwohnerin bzw. Einwohner in St. Pölten im Jahr 2015 (1.608 EUR) im Vergleich zu jenen der Vergleichsgemeinden (2015: 1.880 EUR) deutlich niedriger waren, lag die Stadt St. Pölten im Jahr 2018 nahezu auf dem Niveau der Vergleichsgemeinden (2018: St. Pölten: 2.135 EUR, Vergleichsgemeinden: 2.152 EUR).

In den Jahren 2015 bis 2018 wies die Stadt St. Pölten je Einwohnerin bzw. Einwohner einen Nettoschuldenzuwachs von 527 EUR auf, in den Vergleichsgemeinden betrug dieser im selben Zeitraum 272 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner.

(3) Unter Einrechnung der Tilgungsrücklage für die endfälligen Krankenhausdarlehen (2018: 31,74 Mio. EUR) hätte die Stadt St. Pölten zum Ende des Jahres 2018 eine Pro-Kopf-Verschuldung von 1.549 EUR aufgewiesen und wäre damit deutlich unter jener der Vergleichsgemeinden (2.152 EUR) gelegen.

- 4.2 Der RH verwies kritisch auf den Schuldenzuwachs der Stadt St. Pölten in den Jahren 2015 bis 2018 um 38 %. Bei der Beurteilung dieser Schuldenentwicklung und der Pro-Kopf-Verschuldung waren die endfälligen Krankenhausdarlehen und die dafür bereits aufgebaute Tilgungsrücklage zu berücksichtigen.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 3.

- 4.3 Die Stadt St. Pölten verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass die Finanzschulden Ende 2018 unter Berücksichtigung der Tilgungsrücklage 83,84 Mio. EUR betragen hätten und die daraus errechnete Pro-Kopf-Verschuldung von 1.549 EUR auch unter der Pro-Kopf-Verschuldung des Bundes, des Landes Niederösterreich und der niederösterreichischen Gemeinden (Querschnitt) liegen würde.

Leasing

- 5.1 Die jährlichen Ausgaben für Leasingverpflichtungen der Stadt St. Pölten entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 5: Ausgaben für Leasing der Stadt St. Pölten zum 31. Dezember

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Ausgaben für Leasing ¹	2,04	2,05	1,51	1,13	-44

¹ ausstehende Leasingverpflichtungen laut Nachweis im Rechnungsabschluss

Quelle: Stadt St. Pölten

Die jährlichen Leasingzahlungen der Stadt St. Pölten waren ausgehend von 2,04 Mio. EUR im Jahr 2015 rückläufig und lagen 2018 bei 1,13 Mio. EUR.

Die den Rechnungsabschlüssen beiliegenden Nachweise über die abgeschlossenen Leasingverträge wiesen für jeden Vertrag (21 Verträge im Jahr 2017 bzw. 13 Verträge im Jahr 2018) die zugeordneten Haushaltsstellen, den Leasinggeber, Zweck (Leasinggegenstand), Laufzeit in Monaten sowie die jeweilige jährliche Leasingzahlung aus. Der jeweilige Anfangs- und davon noch aushaftende Endstand, Vertragsbeginn und -ende mit Datumsangabe waren in den Leasingnachweisen der Rechnungsabschlüsse der Jahre 2015 bis 2018 nicht ausgewiesen.

Die Summe der insgesamt aushaftenden Leasingverpflichtungen (Barwerte) war aus den in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen Berichten über die Entwicklung der Finanzgeschäfte⁶ ersichtlich. Sie betrug zum Ende des Jahres 2017 bzw. 2018 22,32 Mio. EUR bzw. 21,20 Mio. EUR (davon 19,78 Mio. EUR bzw. 19,10 Mio. EUR für die Leasingfinanzierung der Fachhochschule).

Die VRV 1997⁷ legte fest, welche Nachweise den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden beizuschließen waren; u.a. auch ein Schuldennachweis, dessen Mindestinhalte die Verordnung regelte. Für die Nachweisführung über die Leasingverpflichtungen und über deren Mindestinhalte traf die VRV 1997 keine Regelungen.

- 5.2 Der RH bemängelte, dass die Nachweise über abgeschlossene Leasingverträge in den Rechnungsabschlüssen – über die jährlichen Ausgaben für Leasing hinausgehend – keine Informationen zu Vertragszeiträumen und den jeweils noch aushaftenden Leasingverpflichtungen der Stadt St. Pölten boten. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die mit 1. Jänner 2020 geltende VRV 2015⁸.

⁶ § 62a Abs. 6 NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz

⁷ § 17

⁸ BGBl. II 313/2015 i.d.g.F.

Haftungen

- 6.1 (1) Die Haftungen der Stadt St. Pölten und der Vergleichsgemeinden entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 6: Haftungen der Stadt St. Pölten und der Vergleichsgemeinden

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Haftungssumme jeweils zum 31. Dezember (Darlehensreste)	52,87	47,59	48,66	57,90	10
Haftungssumme je Einwohnerin bzw. Einwohner	in EUR				
St. Pölten	1.015	902	912	1.070	5
Vergleichsgemeinden	1.488	1.621	1.582	1.184	-20

Quellen: Stadt St. Pölten; Statistik Austria; Berechnung: RH

Die Haftungssumme der Stadt St. Pölten erhöhte sich zwischen 2015 und 2018 um 10 % auf 57,90 Mio. EUR. Die höchste Haftung ging die Stadt St. Pölten für die in ihrem Alleineigentum stehende Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG (2018: 52,95 Mio. EUR von 57,90 Mio. EUR) ein.

(2) Gemäß NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz⁹ hatte die Stadt St. Pölten die von der NÖ Landesregierung durch Verordnung festgelegten Bestimmungen über die Haftungsobergrenze der Gemeinden sowie die Risikoversorge der Gemeinden für Haftungen anzuwenden. Für die dafür heranzuziehenden Werte waren prozentuelle Gewichtungen der Haftungen nach Haftungsklassen (Risikoklassen) vorgesehen. Diese Haftungsobergrenzen hielt die Stadt St. Pölten im Zeitraum 2015 bis 2018 ein (2018: Haftungssumme 57,90 Mio. EUR, Haftungsobergrenze¹⁰ 88,91 Mio. EUR). Insgesamt erreichten die Haftungen der Stadt St. Pölten im Zeitraum 2015 bis 2018 zwischen 8,6 % (2016) und 10 % (2018) der Einnahmen des ordentlichen Haushalts des vorvorigen Jahres und lagen somit unter der vom Land geforderten Haftungsobergrenze von 50 % dieser Werte.

(3) Die Berechnungen zu den jeweiligen nach Haftungsklassen gewichteten Haftungsobergrenzen und den Ausnützungsständen waren in den Rechnungsabschlüssen 2015 bis 2018 Bestandteil der Haftungsnachweise. Zudem war ab 2016 ein diesbezüglicher Hinweis auch in den – in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen – Berichten über

⁹ § 54

¹⁰ 50 % der Einnahmen des ordentlichen Haushalts aufgrund des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres

die Entwicklung der Finanzgeschäfte gemäß NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz¹¹ enthalten.

(4) Ab dem Haushaltsjahr 2019 – und mit erstmaliger Wirksamkeit für die Rechnungsabschlüsse 2018 – unterliegen die Haftungsobergrenzen (Haftungsrahmen) der Städte und Gemeinden bundesweit vereinheitlichten Regelungen, womit die bis dahin länderspezifischen unterschiedlichen Gewichtungen der Haftungen wegfallen.¹²

- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Haftungssumme der Stadt St. Pölten im überprüften Zeitraum um 10 % erhöht hatte, sie jedoch eine geringere Haftungssumme je Einwohnerin und Einwohner als die Vergleichsgemeinden auswies.

Mittelfristige Finanzplanung

- 7.1 Gemäß NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz¹³ war neben dem jährlichen Voranschlag auch ein mittelfristiger Finanzplan für einen Zeitraum von fünf Haushaltsjahren zu erstellen, dessen erstes Haushaltsjahr mit dem ersten Haushaltsjahr zusammenfällt, für das jeweils der Voranschlag erstellt wurde. Der mittelfristige Finanzplan war gemeinsam mit dem Voranschlag zu beschließen.

¹¹ § 62a Abs. 6

¹² Verordnung der NÖ Landesregierung vom 18. Dezember 2018 über die Haftungsobergrenzen der Gemeinden 2019, LGBl. 90/2018

¹³ §§ 54 ff.

Die mittelfristige Finanzplanung der Stadt St. Pölten und die sich daraus ergebenden Kennzahlen wiesen folgende Entwicklung auf:

Tabelle 7: Mittelfristige Finanzplanung der Stadt St. Pölten 2019 bis 2023

	Rechnungs- abschluss 2017	Vor- anschlag 2019	Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023	Veränderung 2017 bis 2023
	in Mio. EUR ¹						in %
Einnahmen²	203,01	202,61	204,58	206,84	209,35	212,11	5
<i>davon</i>							
<i>Finanzschuldenauf- nahme³</i>	5,63	14,60	13,14	11,83	10,65	9,59	70
Einnahmen ohne neu aufgenommene Finanz- schulden	197,37	188,01	191,44	195,00	198,70	202,52	3
Ausgaben²	203,01	202,61	204,48	206,68	209,20	212,03	4
Saldo Gesamthaushalt	0,00	0,00	0,10	0,15	0,15	0,08	–
vereinheitlichtes Jahres- ergebnis ⁴	-5,63	-14,60	-13,04	-11,68	-10,50	-9,51	69
Tilgung	5,71	6,10	6,70	7,37	8,10	8,90	56
vereinheitlichtes Jahres- ergebnis abzüglich Tilgung	0,08	-8,50	-6,34	-4,31	-2,41	-0,61	–
Finanzschulden zum 31. Dezember	113,62	109,50	115,89	120,31	122,82	123,46	9

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt St. Pölten; Berechnung: RH

¹ Errechnet aus den Rechnungsquerschnitten; die Finanzschulden zum 31. Dezember wurden unter Heranziehung der jeweils vorjährigen Schuldenstände errechnet.

² ohne Abwicklungsbeträge aus Vorjahren

³ Werte der Darlehenszugänge aus dem Finanzschuldennachweis

⁴ errechnet aus dem Jahresergebnis (Saldo 4 des Rechnungsquerschnitts) abzüglich der Aufnahme von Finanzschulden

Die Finanzplanung der Stadt St. Pölten sah im Voranschlag 2019 und für die Planungsjahre 2020 bis 2023 stets Schuldenaufnahmen vor, um ausgeglichene Jahresergebnisse (Saldo Gesamthaushalt) ausweisen zu können. Das vereinheitlichte Jahresergebnis abzüglich Tilgung sollte sich von -6,34 Mio. EUR (2020) auf -0,61 Mio. EUR (2023) verbessern, würde jedoch im gesamten Planungszeitraum negativ bleiben. Zudem plante die Stadt St. Pölten sinkende Investitionen, von 16,38 Mio. EUR (2020) auf 12,32 Mio. EUR (2023).

In den davor liegenden vier Rechnungsabschlüssen von 2015 bis 2018 waren die Investitionsausgaben in etwa gleichbleibend zwischen 14,82 Mio. EUR (2015) und 16,33 Mio. EUR (2016) und lagen damit über den Werten der mittelfristigen Finanzplanung der Stadt St. Pölten.¹⁴

¹⁴ Rechnungsabschluss 2018: 15,32 Mio. EUR

Auch die gemeinsam mit den Voranschlägen 2015 bis 2018 beschlossenen mittelfristigen Finanzplanungen wiesen bereits – so wie jene zum Voranschlag 2019 – in ihren vier dem jeweiligen Voranschlagsjahr folgenden Planungsjahren abnehmende Investitionen auf. In diesen Finanzplanungen sanken die geplanten Ausgaben für Investitionen vom ersten bis zum vierten Planungsjahr um durchschnittlich 5,36 Mio. EUR.

- 7.2 Der RH verwies darauf, dass sich der geplante Schuldenstand laut mittelfristiger Finanzplanung der Stadt St. Pölten für die Jahre 2019 bis 2023 auf 123,46 Mio. EUR im Jahr 2023 erhöhen würde. Die mittelfristige Finanzplanung sah ein zunehmend besseres vereinheitlichtes Jahresergebnis vor, dies würde jedoch – wie in den Jahren 2015 bis 2018 – negativ bleiben. Darüber hinaus wies der RH auf den deutlichen Rückgang der Investitionen in der mittelfristigen Finanzplanung (2020 bis 2023) im Unterschied zu den höheren jährlichen Investitionen in den bereits abgeschlossenen Haushaltsjahren (2015 bis 2018) hin.

[Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Planung von Investitionsvorhaben erhöhtes Augenmerk zuzuwenden.](#)

Bezüglich der geplanten Entwicklung der finanziellen Lage verwies er auf seine Empfehlung in TZ 3.

- 7.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten sei mit der neuen Budgetierung nach der VRV 2015 die mittelfristige Planung von Investitionen gewährleistet. Dies habe sie erstmals im Budget 2020 umgesetzt.

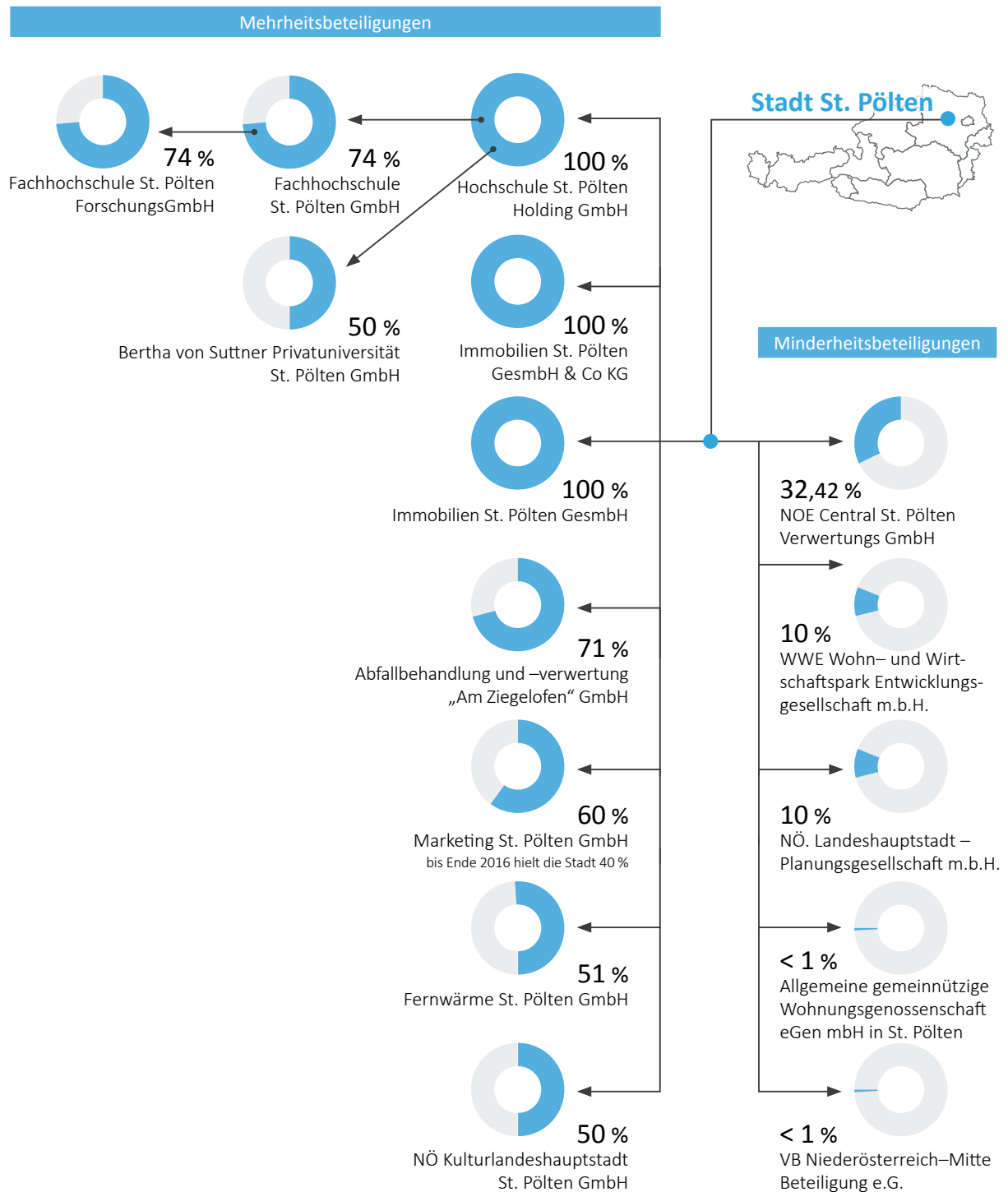
Beteiligungen

Übersicht über den Stand der Beteiligungen

- 8.1 (1) Die Stadt St. Pölten war Ende 2018 an zwölf privatrechtlich organisierten Unternehmen direkt beteiligt, an drei weiteren indirekt. Zehn Beteiligungen befanden sich in ihrem Allein- bzw. Mehrheitseigentum (50 % und darüber), an fünf war sie mit weniger als 50 % beteiligt.

Die folgende Abbildung zeigt diese Beteiligungsstruktur der Stadt St. Pölten Ende 2018:

Abbildung 1: Beteiligungsstruktur der Stadt St. Pölten (Stand Ende 2018)



Quellen: Stadtgemeinde St. Pölten; Firmenbuch; Darstellung: RH

Zur Durchführung von Veranstaltungen hatte die Stadt St. Pölten im Jahr 2005 darüber hinaus die Büro V – Jugend–, Kultur– und Veranstaltungsmanagement GmbH gegründet (Anteil der Stadt: 100 %). Im Februar 2017 beschloss sie – aufgrund von Doppelgleisigkeiten mit der Marketing St. Pölten GmbH – die Auflösung dieser Gesellschaft und die Übertragung der Aufgaben an die Marketing St. Pölten GmbH.

(2) Die Beteiligungen umfassten im Wesentlichen folgende Tätigkeitsschwerpunkte:

- Liegenschaftsverwaltung: Im Jahr 2005 gründete die Stadt St. Pölten die Immobilien St. Pölten GesmbH und die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und lagerte an sie stadteigene Liegenschaften und deren Verwaltung aus ([TZ 21](#)). In der NOE Central St. Pölten Verwertungs GmbH und der WWE Wohn– und Wirtschaftspark Entwicklungsgesellschaft m.b.H. beteiligte sich die Stadt St. Pölten an der Entwicklung und Verwertung von Immobilienprojekten im Stadtgebiet.
- Bildung und Forschung: Die Stadt St. Pölten war an der 1996 gegründeten Fachhochschule (Fachhochschule St. Pölten GmbH) und an der 2017 gegründeten Privatuniversität (Bertha von Suttner Privatuniversität St. Pölten GmbH) beteiligt. Um diesen zentrale Serviceleistungen effizient und steueroptimiert anbieten zu können, gründete die Stadt St. Pölten im Jahr 2017 die Hochschule St. Pölten Holding GmbH als Mutter dieser beiden gemeinnützigen Gesellschaften. Die Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH verfügte – abgesehen von der Geschäftsführung – über kein eigenes Personal; ihre Aufgabe war, jene Forschungsaufträge zu verbuchen, die infolge Gewinnerzielungsabsicht von ihrer gemeinnützigen Mutter (Fachhochschule St. Pölten GmbH) auszulagern waren bzw. für die – bei Förderquoten unter 100 % – Forschungsprämien beantragt werden konnten.
- Stadtentwicklung und –marketing: Die NÖ Landeshauptstadt – Planungsgesellschaft m.b.H., 1986 zur Errichtung der Landeshauptstadt St. Pölten gegründet, erhielt im Jahr 2018 neue Aufgaben zur Instandhaltung des Regierungsviertels in St. Pölten. Der 2017 gegründeten gemeinnützigen NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH oblag die Bewerbung der Stadt St. Pölten als Kulturhauptstadt Europas 2024. Die Stadt St. Pölten erhielt dafür jedoch Ende 2019 nicht den Zuschlag. Die Marketing St. Pölten GmbH verantwortete das Stadtmarketing, Tourismusförderung und die Organisation von Veranstaltungen (z.B. Musik– und Sportveranstaltungen, Hauptstadtball, Christkindlmarkt).
- Daseinsvorsorge: Die Fernwärme St. Pölten GmbH betrieb ein Fernwärmeheizkraftwerk, die Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH eine mechanisch–biologische Abfallbehandlungsanlage, die sie im Jahr 2019 verkaufte. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war eine Weiterführung der Gesellschaft mit neuen Aufgaben geplant.

Zur Steuerung der Beteiligungen war in der Stadt St. Pölten eine Beteiligungsverwaltung eingerichtet. Siehe dazu im Detail [TZ 12](#) bis [TZ 14](#).

(3) Gemäß NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz¹⁵ waren bei der Gründung von städtischen Unternehmen folgende Kriterien zu beachten: die Eignung zur Erzielung von Einnahmen oder eines sonstigen Vorteils, der Bedarf der Bevölkerung, die Leistungsfähigkeit der Stadt sowie alternative Zweckerfüllungen.

Die Stadt St. Pölten hatte für sich keine Rahmenbedingungen für das mittel- und langfristige Engagement in Beteiligungen festgelegt, welche die diesbezüglichen Kriterien des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes konkretisierten.

8.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Stadt St. Pölten seit 2017 drei neue Gesellschaften (mit-)gegründet hatte. Um die zehn Mehrheitsbeteiligungen (Stand Ende 2018) im Sinne einer risikobewussten, sparsamen und zweckmäßigen Gebarung steuern zu können, erachtete er ein zentrales und aktives Beteiligungsmanagement für wesentlich. Zum diesbezüglichen Handlungsbedarf in der Stadt St. Pölten verwies der RH auf TZ 14.

(2) Der RH wies auch darauf hin, dass die Aufgaben z.B. der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG bis zur Gesellschaftsgründung in die Stadtverwaltung integriert und mehrere Beteiligungen Zuschussbetriebe waren (Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG, Marketing St. Pölten GmbH; TZ 9). Insbesondere vor diesem Hintergrund hielt es der RH für zweckmäßig, anhand von im Vorhinein festgelegten Kriterien im Sinne des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes vor allem die Zweckmäßigkeit und die Leistbarkeit von Ausgliederungen und Beteiligungen sowie den Mehrwert für Bürgerinnen und Bürger vor der Gründung der Unternehmen und nachfolgend in regelmäßigen Abständen zu prüfen.¹⁶ Die Auflösung der Büro V – Jugend-, Kultur- und Veranstaltungsmanagement GmbH infolge von erkannten Doppelgleisigkeiten mit der Marketing St. Pölten GmbH hob der RH in diesem Zusammenhang positiv hervor.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, Rahmenbedingungen für Beteiligungen im Sinne der im NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz vorgegebenen Kriterien (Einnahmenerzielung, Bedarf, Leistungsfähigkeit etc.) zu erarbeiten. Das Engagement in Beteiligungen sollte regelmäßig anhand dieser Rahmenbedingungen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

8.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten habe sie die Ausgliederungskriterien gemäß NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz (Bedarf, Zweckmäßigkeit, Leistbarkeit) jeweils beim Ausgliederungsprozess beurteilt, z.B. einen steuerlichen Vorteil oder den Mehrwert aufgrund von Kooperationen mit Privaten. Die Gültigkeit der Kriterien überprüfe die Stadt laufend, wie die Überprüfung von Rückgliederungen bei der Immobiliientochter zeige.

¹⁵ § 63 Abs. 2

¹⁶ siehe RH-Bericht „Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen“ (Reihe Bund 2013/7, TZ 9)

- 8.4 Der RH vermerkte die in der Stellungnahme genannten Prüfungen positiv. Er hielt es aber zusätzlich für zweckmäßig, vorab detailliert Rahmenbedingungen zu definieren, um die Frage des erstmaligen bzw. fortgesetzten Engagements in Beteiligungen anhand dieser längerfristig ausgerichteten Kriterien objektiv beurteilen zu können. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der vom RH in **TZ 9** aufgezeigten steigenden finanziellen Belastung der Stadt durch die Beteiligungen in den Jahren 2015 bis 2018. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Zahlungsflüsse zwischen der Stadt St. Pölten und den Beteiligungen

- 9.1 (1) Die Ausgaben der Stadt St. Pölten an ihre Beteiligungen und die Einnahmen von diesen stellten sich im Zeitraum 2015 bis 2018 wie folgt dar (gereiht nach Beteiligungsausmaß der Stadt):

Tabelle 8: Zahlungsflüsse der Stadt St. Pölten an ihre bzw. von ihren Beteiligungen

Unternehmen ¹		2015	2016	2017	2018	Summe
		in 1.000 EUR				
Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG sowie Immobilien St. Pölten GesmbH	Ausgaben	8.295	7.762	9.408	13.985	39.449
	Einnahmen	1.405	1.403	1.444	1.448	5.700
Büro V – Jugend–, Kultur– und Veranstaltungsmanagement GmbH	Ausgaben	639	715	0 ²	–	1.353
	Einnahmen	183	238	19	–	440
Hochschule St. Pölten Holding GmbH	Ausgaben	–	–	450	1.393 ³	1.843
	Einnahmen	–	–	2	27	29
Fachhochschule St. Pölten GmbH	Ausgaben	1.213	1.282	1.322	0 ³	3.818
	Einnahmen	1.574	1.707	1.694	1.697	6.672
Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH	Ausgaben	0	0	0	100	100
	Einnahmen	2	1	1	1	5
Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH	Ausgaben	1.963	1.988	2.003	2.239	8.193
	Einnahmen	389	418	415	431	1.653
Marketing St. Pölten GmbH	Ausgaben	652	840	1.627 ²	1.995	5.114
	Einnahmen	6	6	14	94	120
Fernwärme St. Pölten GmbH ⁴	Einnahmen	2.520	2.544	2.150	1.657	8.871
	davon Gewinn-entnahmen	816	765	510	102	2.193
Bertha von Suttner Privatuniversität St. Pölten GmbH	Ausgaben	–	–	0	0	0
	Einnahmen	–	–	1	8	9
NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH	Ausgaben	–	–	190	530	720
	Einnahmen	–	–	0	6	7
NOE Central St. Pölten Verwertungs GmbH ⁴	Einnahmen	5	4	165	2	177
NÖ Landeshauptstadt – Planungsgesellschaft m.b.H. ⁴	Einnahmen	2	2	2	2	7
WWE Wohn– und Wirtschaftspark Entwicklungsgesellschaft m.b.H. ⁴	Einnahmen	4	4	4	4	15
Summe	Ausgaben	12.762	12.587	15.000	20.242	60.591
	Einnahmen	6.090	6.327	5.910	5.377	23.704
	Saldo	-6.672	-6.260	-9.090	-14.865	-36.887

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt St. Pölten

¹ Im Unterschied zur Abbildung 1 enthält diese Tabelle die beiden Genossenschaften nicht, weil es im überprüften Zeitraum zwischen ihnen und der Stadt St. Pölten keine Zahlungsflüsse gab.

² Die Büro V – Jugend–, Kultur– und Veranstaltungsmanagement GmbH wurde mit Beschluss des Gemeinderats vom Februar 2017 liquidiert. Ihre Aufgaben führte die Marketing St. Pölten GmbH weiter, weshalb sich auch das städtische Ausgabenvolumen an diese von 2016 auf 2017 entsprechend erhöhte.

³ Die Ausgaben der Stadt für die Studienplatzförderung der Fachhochschule und der Privatuniversität vereinbarte ab 2018 die Hochschule St. Pölten Holding GmbH, nicht die Fachhochschule St. Pölten GmbH bzw. die Bertha von Suttner Privatuniversität St. Pölten GmbH.

⁴ An die Fernwärme St. Pölten GmbH, die NOE Central St. Pölten Verwertungs GmbH, die NÖ Landeshauptstadt – Planungsgesellschaft m.b.H. und die WWE Wohn– und Wirtschaftspark Entwicklungsgesellschaft m.b.H. flossen keine Zahlungen der Stadt.

Weiters überließ die Stadt der NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH in den Jahren 2017 und 2018 als Natursubvention Büroräume zur unentgeltlichen Nutzung im Wert von 22.000 EUR jährlich. Dadurch erhöhten sich die Ausgaben der Stadt auf 60,63 Mio. EUR.

(2) Im Zeitraum 2015 bis 2018 war der Saldo aus den Zahlungsflüssen zwischen der Stadt St. Pölten und ihren Beteiligungen mit 36,89 Mio. EUR negativ zu Lasten der Stadt (inklusive Natursubvention: -36,93 Mio. EUR). Während im Jahr 2015 die Einnahmen noch rund die Hälfte der Ausgaben deckten (48 %), lag der Deckungsgrad im Jahr 2018 nur mehr bei 27 %. Der Anstieg des negativen Saldos um 123 % war u.a. auf folgende Entwicklungen zurückzuführen:

- erhöhter Zuschussbedarf der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG, darunter 4,40 Mio. EUR für die Sanierung des Veranstaltungszentrums,
- Gründung der neuen Gesellschaften Hochschule St. Pölten Holding GmbH, Bertha von Suttner Privatuniversität St. Pölten GmbH und NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH mit Ausgaben von 1,17 Mio. EUR,
- Erhöhung der Zuschüsse für die Marketing St. Pölten GmbH um rd. 370.000 EUR (Auslagerung der Tourismusförderung von der Stadtverwaltung in die Marketing St. Pölten GmbH, Erweiterung des Veranstaltungsangebots) und
- Rückgang der Gewinnausschüttungen der Fernwärme St. Pölten GmbH um rd. 700.000 EUR, da die Gesellschaft Mittel zur Finanzierung künftiger Investitionen (z.B. Kesseltausch) ansparte.

(3) Die höchsten Ausgaben (65 %) fielen für die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und die Immobilien St. Pölten GesmbH an. Die Ausgaben betrafen einerseits Gesellschafter- und Investitionszuschüsse (20,59 Mio. EUR), andererseits Ausgaben für Miete und Betriebskosten für die an die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG übertragenen und von der Stadt zurückgemieteten Liegenschaften (18,86 Mio. EUR).

Die Ausgaben der Stadt an die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und die Immobilien St. Pölten GesmbH sowie die Veranstaltungsgesellschaften (Büro V – Jugend-, Kultur- und Veranstaltungsmanagement GmbH und Marketing St. Pölten GmbH), die vormals in die Stadtverwaltung integrierte Aufgaben wahrnahmen, stiegen in den vier Jahren um 69 % bzw. 55 %. Zudem war die Deckung der Ausgaben durch Einnahmen für diese Beteiligungen niedrig und in der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG sowie der Immobilien St. Pölten GesmbH um sechs Prozentpunkte auf 10 % gesunken, in den Veranstaltungsgesellschaften um zehn Prozentpunkte auf 5 %.

(4) Gewinnausschüttungen erhielt die Stadt jährlich von der Fernwärme St. Pölten GmbH und einmalig im Jahr 2017 von der NOE Central St. Pölten Verwertungs GmbH aus dem Verkauf eines Grundstücks; sie machten mit zusammen 2,36 Mio. EUR

rd. 10 % der Einnahmen im Zeitraum 2015 bis 2018 aus. Weitere Einnahmen von den Beteiligungen erzielte die Stadt aus Kommunalsteuer und Grundbesitzabgaben (37 %), aus Kostenersätzen für das der Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH und der Fernwärme St. Pölten GmbH überlassene städtische Personal (28 %) sowie aus Mietzahlungen (24 %).

Zum Beteiligungsmanagement, das vor dem Hintergrund der Zahlungsflüsse zwischen der Stadt und den Beteiligungen zu deren Steuerung beitragen sollte, verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 14.

- 9.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadt St. Pölten im überprüften Zeitraum aus ihren Beteiligungen einen Abgang von durchschnittlich mehr als 9,20 Mio. EUR je Jahr und insgesamt von 36,93 Mio. EUR zu bewältigen hatte.

Insbesondere hielt der RH kritisch fest, dass

- der negative Saldo in den vier Jahren um 123 % gestiegen war (von 6,67 Mio. EUR auf 14,89 Mio. EUR inklusive Naturalsubvention),
- die Ausgaben im Jahr 2018 nur mehr zu 27 % von den Einnahmen gedeckt waren,
- die Ausgaben für vormals in der Stadtverwaltung integrierte Aufgaben der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und der Immobilien St. Pölten GesmbH sowie der Veranstaltungsgesellschaften stark gestiegen waren und sich der niedrige Deckungsgrad hinsichtlich dieser Gesellschaften noch verschlechtert hatte.

Vor diesem Hintergrund sah der RH umso mehr die Notwendigkeit einer wirksamen Steuerung der Beteiligungen und einer regelmäßigen Überprüfung sowohl der Zweckmäßigkeit der Ausgliederung als auch der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Beteiligungen.

Er wiederholte daher seine Empfehlung aus TZ 8, das Engagement in Beteiligungen regelmäßig anhand noch festzulegender Rahmenbedingungen zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Zur effektiven Steuerung der Beteiligungen verwies er auf seine Empfehlungen zum Beteiligungsmanagement in TZ 14.

- 9.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 8.

Nicht verrechnete Leistungen der Stadt an ihre Beteiligungen

- 10.1 (1) In mehreren Fällen verrechnete die Stadt Leistungen, die sie von 2015 bis 2018 an ihre Beteiligungen erbrachte, diesen nicht:
- an die Immobilien St. Pölten GesmbH, die Büro V – Jugend–, Kultur– und Veranstaltungsmanagement GmbH und die Marketing St. Pölten GmbH überlassenes städtisches Personal: 4,06 Mio. EUR sowie
 - IT-Leistungen für die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG: 294.200 EUR.
- (2) Unter Hinzurechnung dieser Ausgaben und der Naturalsubvention zu den in Tabelle 8 dargestellten Zahlungen erhöhten sich die Gesamtausgaben der Stadt für ihre Beteiligungen in den Jahren 2015 bis 2018 um 7 % auf 64,99 Mio. EUR, der negative Saldo auf -41,29 Mio. EUR.
- 10.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt St. Pölten für ihre Beteiligungen erbrachte Leistungen diesen nur teilweise verrechnete. Damit waren die Kostenwahrheit und Transparenz in den Rechenwerken der Stadt St. Pölten sowie ihrer Beteiligungen nicht gegeben, was auch die Kostenkalkulation für die marktfähigen Angebote dieser Gesellschaften beeinflussen konnte. Der RH sah auch die unterschiedliche Vorgehensweise bei der Verrechnung von überlassenem Personal kritisch: Im Unterschied zur Immobilien St. Pölten GesmbH hatten die Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH und die Fernwärme St. Pölten GmbH Personalkostenersätze an die Stadt zu leisten.
- [Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, sämtliche von ihr an ihre Beteiligungen erbrachten Leistungen im Sinne der Transparenz und Kostenwahrheit zu verrechnen.](#)
- 10.3 Wie die Stadt St. Pölten in ihrer Stellungnahme mitteilte, habe sie Leistungen der Stadt an Beteiligungen dann nicht verrechnet, wenn die Beteiligung im alleinigen Eigentum der Stadt stand bzw. kein Vorteil aus der Verrechnung gegeben war. Zukünftig werde sie aber auch in diesen Fällen die Leistungen verrechnen.

Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen

- 11.1 (1) Die Mehrheitsbeteiligungen der Stadt St. Pölten wiesen Ende 2018 Verbindlichkeiten von 84,98 Mio. EUR auf. Davon entfielen u.a. 6,88 Mio. EUR auf die von der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG der Stadt geschuldete und im Jahr 2022 fällige Kaufpreisrate aus dem Kauf von städtischen Liegenschaften (TZ 21 ff.) und 64,08 Mio. EUR auf Bankverbindlichkeiten.

Die Bankverbindlichkeiten teilten sich im überprüften Zeitraum wie folgt auf die Mehrheitsbeteiligungen auf:

Tabelle 9: Bankverbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen, jeweils zum 31. Dezember

Unternehmen ¹	2015	2016	2017	2018
	in 1.000 EUR			
Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG	52.856	56.601	56.721	57.574
Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH ²	5.584	4.475	3.315	2.142
Marketing St. Pölten GmbH	0	0	0	138
Fernwärme St. Pölten GmbH	2.672	3.262	4.600	4.150
Bertha von Suttner Privatuniversität St. Pölten GmbH	0	0	0	73
Summe	61.112	64.338	64.635	64.076

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Jahresabschlüsse der Unternehmen

¹ Die weiteren Mehrheitsbeteiligungen Immobilien St. Pölten GesmbH, Büro V – Jugend–, Kultur– und Veranstaltungsmanagement GmbH, Hochschule St. Pölten Holding GmbH, Fachhochschule St. Pölten GmbH, Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH und NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH hatten zum Bilanzstichtag keine Bankverbindlichkeiten.

² Das Geschäftsjahr der Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH reichte von April bis März; die Zahlen beziehen sich daher auf den Bilanzstichtag jeweils 31. März des Jahres.

Die Bankverbindlichkeiten von 64,08 Mio. EUR entsprachen 55 % der Finanzschulden der Stadt Ende 2018 (115,58 Mio. EUR).

Auf die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG entfiel im Jahr 2018 mit 90 % der weit überwiegende Anteil der Bankverbindlichkeiten aller Mehrheitsbeteiligungen. Sie stiegen im überprüften Zeitraum 2015 bis 2018 um 9 % und waren durch die Ausgliederung der Liegenschaften aus der Stadtverwaltung nicht mehr als Finanzschulden der Stadt in deren Rechnungsabschluss abgebildet. Über die Zuschüsse der Stadt finanzierte die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG teilweise auch die Tilgung ihrer Bankdarlehen.

(2) Ende 2018 trug die Stadt die Haftung für 85 % (54,27 Mio. EUR) der Bankverbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen. Von den gesamten im Rechnungsabschluss 2018 der Stadt ausgewiesenen Haftungen von 57,90 Mio. EUR machten die Haftungen für die Bankverbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen den größten Teil (94 %) aus. Der Haftungsbetrag von 54,27 Mio. EUR für die Bankverbindlichkeiten der Mehr-

heitsbeteiligungen entsprach 47 % der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Finanzschulden der Stadt.

- 11.2 Der RH hielt fest, dass Ende 2018 neben den städtischen Finanzschulden von 115,58 Mio. EUR in den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt weitere Verbindlichkeiten von 84,98 Mio. EUR bestanden, wovon 64,08 Mio. EUR auf Bankverbindlichkeiten entfielen. Er gab zu bedenken, dass aus diesen Bankverbindlichkeiten, die zu 85 % durch Haftungen der Stadt besichert waren, zusätzliche Belastungen für die Stadt resultieren könnten.

Insbesondere am Beispiel der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG bemängelte der RH auch die durch die Ausgliederung entstandene Intransparenz der Finanzlage der Stadt: Die – auch über Zuschüsse der Stadt getilgten und von der Stadt überwiegend besicherten – Bankverbindlichkeiten der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG von 57,57 Mio. EUR (Ende 2018) waren im Rechnungsabschluss der Stadt nicht als Finanzschulden, sondern nur teilweise als Eventualverbindlichkeiten abgebildet.

Beteiligungsmanagement

Organisation

- 12.1 Die Geschäftseinteilung des Magistrats der Stadt St. Pölten wies die „Beteiligungsverwaltung“ der Stabsabteilung „Finanzen“ zu. Daneben sah die Geschäftseinteilung die Zuständigkeit der Stabsabteilung „Zukunftsentwicklung, Wirtschaft und Marketing“ für die Beteiligungsverwaltung der Marketing St. Pölten GmbH, der NOE Central St. Pölten Verwertungs GmbH und der WWE Wohn- und Wirtschaftspark Entwicklungsgesellschaft m.b.H. vor. Die Herausnahme dieser drei Beteiligungen aus der grundsätzlichen Zuständigkeit der Stabsabteilung „Finanzen“ begründete die Stadt damit, dass die Stabsabteilung „Zukunftsentwicklung, Wirtschaft und Marketing“ für strategisches Grundstücksmanagement, Veranstaltungsservice und Marketing zuständig sei und sich daraus für die Verwaltung der drei genannten Beteiligungen Synergien ergeben könnten.
- 12.2 Für den RH war die organisatorische Trennung der Zuständigkeit für Beteiligungsverwaltung nicht nachvollziehbar, zumal z.B. die Zuständigkeit für die Fachhochschule St. Pölten GmbH nicht dieser Logik folgte und deren Beteiligungsverwaltung nicht der Fachabteilung „Bildungswesen“ zugeordnet war. Gerade das Controlling, die Betreuung und Steuerung von Beteiligungen durch eine zentrale Stelle, mit Möglichkeiten zur einheitlichen Dokumentation, zur Standardisierung von Verträgen und zur umfassenden Information und Berichterstattung, war die Grundlage eines effizienten Beteiligungsmanagements. Dies unabhängig von einer allfälligen Kooperation der Beteiligungen mit der jeweils fachlich zuständigen Organisationseinheit der Stadt St. Pölten.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, das Beteiligungsmanagement in einer Organisationseinheit zu bündeln.

- 12.3 Die Stadt St. Pölten teilte in ihrer Stellungnahme mit, anstatt der zur Zeit der Gebärungsüberprüfung geltenden dezentralen Organisation eine zentrale Organisationseinheit für das Beteiligungsmanagement schaffen und damit noch 2020 beginnen zu wollen. Die neue Dienststelle solle ein Konzept im Sinne der Empfehlungen des RH erarbeiten; mit der Umsetzung des Konzepts solle im Jahr 2022 begonnen werden.

Strategien und Ziele

- 13.1 Strategievorgaben der Stadt St. Pölten an die Mehrheitsbeteiligungen gab es für die Marketing St. Pölten GmbH (Masterplan St. Pölten 2020), die NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH (Gesellschaftsvertrag) sowie die Hochschule St. Pölten Holding GmbH mit ihren Töchtern Fachhochschule St. Pölten GmbH und Bertha von Suttner Privatuniversität St. Pölten GmbH (Weißbuch für den Bildungsstandort), für die anderen Mehrheitsbeteiligungen nicht.

Als Zielvorgaben an die Geschäftsführungen galten die vom Gemeinderat genehmigten Budgets bzw. Wirtschaftspläne der Beteiligungen. Darüber hinausgehende, konkret mit dem Aufgabenbereich der Unternehmen korrespondierende Ziele samt messbaren Indikatoren – z.B. Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG durch geringere Leerstandsrate; Erhöhung der Akzeptanz der Veranstaltungen durch Steigerung der Besucheranzahl – gab die Stadt nicht vor.

- 13.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt St. Pölten nicht allen Mehrheitsbeteiligungen einen ausreichend eigentümerbestimmten, mittelfristigen Handlungsrahmen vorgab. Indem Strategievorgaben teilweise fehlten und sich die Zielvorgaben auf die Einhaltung der Budgets beschränkten, verzichtete die Stadt St. Pölten auf ein wesentliches Steuerungsinstrument.¹⁷ Umso weniger waren eine nachvollziehbare Weiterentwicklung oder eine Evaluierung der strategischen Steuerung möglich.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, für alle Mehrheitsbeteiligungen einen Handlungsrahmen in Form von Strategie- und Zielvorgaben inklusive messbaren Indikatoren zu erarbeiten und diese als Steuerungsinstrument zu nutzen.

- 13.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12.

¹⁷ siehe die RH-Berichte „Amstettner Veranstaltungsbetriebe Gesellschaft m.b.H. und Beteiligungen“ (Reihe Niederösterreich 2017/11, TZ 7) oder „Stadtgemeinde Klosterneuburg und Sportstätten Klosterneuburg GmbH“ (Reihe Niederösterreich 2018/1, TZ 38)

Aufgabenwahrnehmung und Berichtswesen

14.1 (1) Die für die Beteiligungsverwaltung zuständigen Abteilungen der Stadt St. Pölten erstellten keine Beteiligungsberichte, die u.a. steuerungsrelevante Informationen zu allen Beteiligungen umfassend darstellten. Kennzahlen, die – über die betriebswirtschaftlichen Informationen der Jahresabschlüsse hinaus – branchen- und unternehmensspezifische Besonderheiten und Risiken einfingen, hatte die Stadt nicht erarbeitet, aussagekräftige Soll-Ist-Vergleiche samt Abweichungsanalysen kamen nicht zur Anwendung.

(2) Der Gemeinderat erhielt folgende Informationen über die Beteiligungen:

- Gemäß NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz¹⁸ erhielt der Gemeinderat gemeinsam mit dem Rechnungsabschluss der Stadt St. Pölten die vom Abschlussprüfer geprüften Jahresabschlüsse der Mehrheitsbeteiligungen zur Kenntnis. Beispielsweise beschloss der Gemeinderat im Juni 2018 den Rechnungsabschluss 2017 der Stadt St. Pölten und nahm die Jahresabschlüsse 2017 der geprüften Mehrheitsbeteiligungen zur Kenntnis. Allerdings fehlten im überprüften Zeitraum für die Wirtschaftsjahre 2014 bis 2016 die Jahresabschlüsse der Fernwärme St. Pölten GmbH, der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH und der Marketing St. Pölten GmbH.
- Das Kontrollamt (2018 umgewandelt in den Stadtrechnungshof) präsentierte in derselben Gemeinderatssitzung seinen Bericht zu den Mehrheitsbeteiligungen mit Kennzahlen der Jahresabschlüsse.
- Für die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und teilweise die Marketing St. Pölten GmbH¹⁹ genehmigte der Gemeinderat das Budget des jeweils nächstfolgenden Jahres.
- Gemäß einem Gemeinderatsbeschluss aus 2010 erstellten die Mehrheitsbeteiligungen für den Gemeinderat sogenannte Halbjahresberichte zur wirtschaftlichen Lage. Die Berichte enthielten die Kennzahlen Umsatz und EBITDA²⁰ (Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen) im Vergleich zu Vorperioden und zur Planung, dazu vereinzelt weitere Kennzahlen und Erläuterungen.

2018 stellte die Stadt St. Pölten die Halbjahresberichterstattung ein. Stattdessen hatten nunmehr alle direkten Mehrheitsbeteiligungen ihre Budgets und Mehrjahrespläne vom Gemeinderat genehmigen zu lassen. Die Zeiträume der Mehrjahrespläne waren nicht aufeinander abgestimmt und betrugen zwei bis sechs Jahre (inklusive Budget).

Die Budgets der indirekten Mehrheitsbeteiligungen genehmigte der Gemeinderat nicht.

¹⁸ § 64a Abs. 3

¹⁹ im Dezember 2016 für das Wirtschaftsjahr 2017 und im Dezember 2017 für das Wirtschaftsjahr 2018

²⁰ **e**arnings **b**efore interest, **t**axes, **d**epreciation and **a**mortization

14.2 Der RH betonte die Notwendigkeit der ausreichenden Information des Gemeinderats über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung der städtischen Beteiligungsunternehmen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- die Stadt St. Pölten – nach drei Neugründungen im Jahr 2017 – Ende 2018 zehn Mehrheitsbeteiligungen zu steuern hatte,
- sie im Jahr 2018 einen Abgang der Beteiligungen von 14,87 Mio. EUR (TZ 9) zu tragen hatte,
- sich für die Stadt St. Pölten die Deckungsfähigkeit der Ausgaben für die Beteiligungen durch Einnahmen aus diesen im überprüften Zeitraum deutlich verschlechtert hatte (von 48 % auf 27 %) und
- ihr aus den von ihr für ihre Beteiligungen besicherten Verbindlichkeiten von 54,27 Mio. EUR (Ende 2018) (TZ 11) finanzielle Belastungen entstehen könnten.

Der RH hielt fest, dass der Gemeinderat der Stadt St. Pölten mehrfach Informationen zu den Beteiligungen erhielt. Er anerkannte insbesondere, dass die Stadt St. Pölten ab 2018 die Genehmigung der Wirtschaftspläne von Beteiligungen durch den Gemeinderat forcierte und damit über das gesetzliche Erfordernis der Vorlage der Jahresabschlüsse hinausging.

Darüber hinaus sah der RH aber mehrfaches Verbesserungspotenzial im Beteiligungsmanagement. Er kritisierte, dass

- das Beteiligungsmanagement keine Beteiligungsberichte erstellte,
- das Beteiligungsmanagement keine unternehmenstypischen Kennzahlen erarbeitet hatte und keine aussagekräftigen Soll-Ist-Vergleiche samt Abweichungsanalysen einsetzte,
- die Stadt St. Pölten in den Jahren bis 2017 entgegen der gesetzlichen Verpflichtung nicht die Jahresabschlüsse aller Mehrheitsbeteiligungen dem Gemeinderat vorgelegt hatte,
- die Budgets und Mehrjahrespläne der indirekten Mehrheitsbeteiligungen vom Gemeinderat nicht zu genehmigen waren,
- die zu genehmigenden Mehrjahrespläne unterschiedliche Zeiträume aufwiesen und dadurch dem Gemeinderat eine durchgängige Vorschau auf Zuschuss- und Steuerungsbedarfe verwehrt war sowie
- Minderheitsbeteiligungen nicht vom Berichtswesen der Beteiligungen umfasst waren.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, in einem jährlichen Beteiligungsbericht die ergebnis- und steuerungsrelevanten Kennzahlen aller Beteiligungen zusammenzufassen. Die Kennzahlen sollten die unternehmenstypischen Risiken, Effizienzpotenziale und Steuerungsbedarfe der Beteiligungen aufzeigen, unterjährig beobachtet und zusätzlich in Soll-Ist-Vergleichen aufbereitet werden. Die Ergebnisse wären dem Gemeinderat zur Diskussion vorzulegen.

Der RH empfahl weiters, auch die Budgets und Mehrjahrespläne der indirekten Mehrheitsbeteiligungen vom Gemeinderat beschließen zu lassen.

Hinsichtlich der Mehrjahrespläne empfahl er einheitliche Planungszeiträume, die mit der Mittelfristplanung der Stadt übereinstimmen sollten.

- 14.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12.

Geschäftsführungen

Kompetenzen der Geschäftsführungen

- 15.1 (1) Die Kompetenz der Geschäftsführung konnte durch gesellschaftsvertragliche Regelungen beschränkt werden.²¹ Bei den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt St. Pölten kam diese Möglichkeit zur Anwendung, indem die Gesellschaftsverträge, die Geschäftsordnungen der Geschäftsführung oder die Anstellungsverträge für bestimmte Geschäfte die Zustimmung durch die Generalversammlung oder einen allenfalls bestehenden Aufsichtsrat oder Gesellschafterausschuss vorsahen. Zur Ausgestaltung dieser Kompetenzregelungen in der Stadt St. Pölten war Folgendes hervorzuheben:

- Während der Zustimmungsvorbehalt in der Marketing St. Pölten GmbH sehr allgemein gehalten war („für Geschäfte, die nicht zum gewöhnlichen Geschäftsbetrieb gehören“), nannten die anderen Gesellschaften – in unterschiedlicher Ausführlichkeit – konkrete Geschäftsfälle, bei denen die Generalversammlung bzw. der Aufsichtsrat einzubinden war.
- Die Übernahme von Haftungen war nicht in allen Gesellschaften einem weiteren Gesellschaftsorgan zur Zustimmung vorzulegen.
- Obwohl das GmbH-Gesetz dazu verpflichtete,²² fehlte in der Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH eine Festlegung der Wertgrenze, ab welcher der Aufsichtsrat Darlehensgewährungen zustimmen musste.
- In den Gesellschaften ohne Aufsichtsrat (ausgenommen Marketing St. Pölten GmbH) waren für die Zustimmung bei der Aufnahme oder Gewährung von Darlehen oder Krediten teilweise – z.B. in der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG, der Bertha von Suttner Privatuniversität St. Pölten GmbH oder der NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH – keine Betragsgrenzen festgelegt.

(2) In mehreren Gesellschaften hatten die Geschäftsführungen Einzelzeichnungsbezugnis im Zahlungsverkehr, z.B. in der Marketing St. Pölten GmbH, in der Abfallbe-

²¹ § 35 Abs. 2 GmbH-Gesetz

²² § 30j Abs. 5 GmbH-Gesetz

handlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH oder der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH.²³

(3) Der Geschäftsführer der Büro V – Jugend–, Kultur– und Veranstaltungsmanagement GmbH und ein von der Stadt St. Pölten nominierter Geschäftsführer der NOE Central St. Pölten Verwertungs GmbH verfügten über keine schriftlichen Anstellungsverträge.

- 15.2 (1) Im Sinne einer risikobewussten Gebarung und Geschäftsführung hob der RH hervor, dass die Befugnisse der Geschäftsführungen durch explizit festgelegte Zustimmungsvorbehalte eingeschränkt waren. Er wies allerdings auf die aufgezeigten Defizite in den Regelungen hin.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, für alle Mehrheitsbeteiligungen Betragsgrenzen festzulegen, ab denen Darlehensaufnahmen und –gewährungen durch die Geschäftsführung einem weiteren Gesellschaftsorgan vorzulegen sind. Für die Übernahme von Haftungen wäre ein Entscheidungsvorbehalt vorzusehen. Die Kompetenzen des Geschäftsführers der Marketing St. Pölten GmbH wären in Anlehnung an die anderen Gesellschaften konkreter zu regeln.

(2) Der RH kritisierte die Einzelzeichnungsberechtigung von Geschäftsführungen im Zahlungsverkehr. Er erachtete dies im Hinblick auf die Abwicklungssicherheit des Zahlungsverkehrs als risikobehaftet.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, in ihren Gesellschaften im Sinne des Vier–Augen–Prinzips für den Zahlungsverkehr eine kollektive Zeichnungsberechtigung vorzusehen.

(3) Der RH kritisierte die fehlenden Anstellungsverträge für einzelne Geschäftsführer. Damit fehlte eine nachvollziehbare Rechtsgrundlage für die jeweiligen Geschäftsführungstätigkeiten.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, schriftliche Anstellungsverträge für sämtliche Geschäftsführerinnen und –führer ihrer Beteiligungen abzuschließen.

- 15.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12.

²³ Der RH hatte schon mehrfach die Regelung der Bankvollmacht nach dem Vier–Augen–Prinzip als wichtige Voraussetzung für ein funktionierendes Internes Kontrollsystem erachtet, siehe z.B. RH–Bericht „Austrian Institute of Technology GmbH“ (Reihe Bund 2011/3, TZ 19).

Entlohnung

16.1 (1) Weder das Land Niederösterreich noch die Stadt St. Pölten verfügte über eine Vertragsschablonenverordnung, die u.a. die Entlohnung der Geschäftsführungen einheitlich regelte oder Entlohnungsobergrenzen vorsah. Nach der Bundes-Vertragsschablonenverordnung²⁴ war für die Geschäftsführung ein Jahresgesamtbezug zu vereinbaren, der durch leistungs- und erfolgsabhängige variable Bezugsbestandteile (Prämien) ergänzt werden konnte.

(2) Die Geschäftsführungen der Fachhochschule St. Pölten GmbH, der Immobilien St. Pölten GesmbH, der Marketing St. Pölten GmbH und der NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH erhielten im überprüften Zeitraum zusätzlich zu ihrem Grundgehalt jährliche Prämien.

(a) In der Fachhochschule St. Pölten GmbH waren Prämien nicht vertraglich vereinbart, es ging ihnen aber jeweils ein Generalversammlungsbeschluss voraus. Die Beschlüsse 2015 bis 2017 begründeten die Gewährung der Prämie mit „besondere[n] Leistungen im Geschäftsjahr“, ohne diese besonderen Leistungen zu konkretisieren; im Beschluss 2018 fehlte eine Begründung. Mit der Geschäftsführung waren im Voraus keine Ziele vereinbart, von deren Erreichung die Höhe der Prämie abhing.

(b) Im zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuellen Vertrag des Geschäftsführers der Immobilien St. Pölten GesmbH war eine „etwaige Prämie“ für ihn vereinbart, über deren Höhe die Generalversammlung²⁵ der Immobilien St. Pölten GesmbH anlässlich der Bilanzlegung des abgelaufenen Geschäftsjahres nach festzulegenden Kriterien entscheiden sollte. Konkrete jährliche Leistungsvereinbarungen mit dem Geschäftsführer, welche die Zielerreichungsbedingungen und die Höhe der Prämie bei Zielerreichung festlegten, fehlten. Im überprüften Zeitraum erhielt der Geschäftsführer jährlich eine Prämie von drei Bruttomonatsgehältern. Als Gründe dafür führte die Generalversammlung u.a. die Budgeteinhaltung, den positiven Bericht des Wirtschaftsprüfers, die Reduzierung von Kosten oder die Umsetzung von Projekten an.

(c) Der Geschäftsführer der Marketing St. Pölten GmbH erhielt im überprüften Zeitraum als Prämie eine Umsatzbeteiligung an allen von ihm lukrierten Projekt-, Marketing- und Werbebeiträgen inklusive Bundes- und Landesförderungen. Die jährlichen Prämien machten im überprüften Zeitraum bis zu rd. 50 % seines Jahresbezugs aus. Der ab Juli 2019 geltende Anstellungsvertrag des Geschäftsführers sah keine Prämien mehr vor.

²⁴ BGBl. II 254/1998 i.d.g.F.

²⁵ Die Generalversammlung bestand aus dem Bürgermeister der Stadt St. Pölten.

(d) In der NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH war die Prämie an die Erreichung folgender vorher vereinbarter Ziele geknüpft: im Jahr 2018 an die Aufnahme in die Short-List der Bewerber, im Jahr 2019 an den Zuschlag als Kulturlandeshauptstadt.

(3) Die Geschäftsführung der Fachhochschule St. Pölten GmbH wirkte im Jahr 2017 – infolge (teilweise) identer Organbesetzung von Geschäftsführung und Generalversammlung (TZ 19) – am Beschluss ihrer eigenen Prämie mit; die nachträgliche Zustimmung des Bürgermeisters sanierte diese Interessenkollision. Im Jahr 2018 enthielt sich das jeweils betroffene Geschäftsführungsmitglied der Stimme.

(4) Mehrere Geschäftsführerinnen und –führer von Mehrheitsbeteiligungen verdienten im Jahr 2018 mehr als der Bürgermeister der Stadt St. Pölten; das höchste Geschäftsführergehalt lag rd. 25 % über jenem des Bürgermeisters.

16.2 (1) Der RH kritisierte den Umgang mit Geschäftsführerprämien in den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt St. Pölten als intransparent und wenig leistungsorientiert.

(2) Betreffend die Fachhochschule St. Pölten GmbH kritisierte er insbesondere, dass

- Prämien gewährt wurden, obwohl die Anstellungsverträge dies nicht vorsahen,
- der Prämiengewährung keine Zielvereinbarungen vorausgingen,
- die Beschlüsse zur Gewährung der Prämie die prämiensbegründenden besonderen Leistungen nicht offenlegten.

Bei der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG sah er kritisch, dass die Gewährung von Prämien im Vertrag weder ihrer Höhe nach noch durch das Erreichen festgelegter Kriterien bestimmt war.

In der Marketing St. Pölten GmbH sah der RH das umsatzabhängige Prämiensystem kritisch. Prämien sollten als erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile Leistungen honorieren, die über die übliche Aufgabenerfüllung von Geschäftsführungen hinausgingen;²⁶ die Lukrierung von Marketing- und Werbebeiträgen erachtete der RH jedoch als von den üblichen Tätigkeiten eines Geschäftsführers eines Marketingunternehmens umfasst. Der RH anerkannte daher die Aufhebung der diesbezüglichen Prämienregelung.

In der NÖ Kulturlandeshauptstadt St. Pölten GmbH bemängelte der RH, dass die Ziele (Aufnahme in die Short-List der Bewerber, Zuschlag als Kulturlandeshauptstadt) ohne Spielraum für eine teilweise Zielerreichung formuliert waren. Er gab weiters kritisch zu bedenken, dass die Erreichung der Ziele wesentlich von Faktoren außerhalb des Einflussbereichs der Geschäftsführung mitbestimmt war.

²⁶ siehe RH-Bericht „Bundestheater-Holding GmbH“ (Reihe Bund 2014/10, TZ 34)

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die Defizite in den Prämien-gestaltungen ihrer Beteiligungen zu beheben und dabei insbesondere

- die Gewährung von Prämien an die Erreichung vorab definierter und im Einflussbereich der Geschäftsführung liegender Ziele zu binden,
- das Ausmaß der auszahlenden Prämie vom Grad der Zielerreichung abhängig zu machen,
- Ziele möglichst mit abgestuften Erreichungsgraden zu formulieren und
- für Prämienzahlungen jedenfalls auch vertragliche Grundlagen, z.B. in den Anstellungsverträgen, vorzusehen.

Insgesamt empfahl der RH, z.B. in einer von der Stadt zu erlassenden Vertragsschablonenverordnung – in Anlehnung an die Bundes–Vertragsschablonenverordnung – allgemeine Prämienregelungen für Geschäftsführungen der Mehrheitsbeteiligungen festzulegen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass durch die (teilweise) idente Organbesetzung in der Fachhochschule St. Pölten GmbH deren Geschäftsführung im Jahr 2017 am Beschluss ihrer eigenen Prämien in der Generalversammlung mitwirkte, und verwies auf die zwischenzeitig gesetzten Maßnahmen.

(4) Vor dem Hintergrund, dass mehrere Geschäftsführungen in Mehrheitsbeteiligungen der Stadt St. Pölten mehr verdienten als der Bürgermeister, hielt der RH eine Regelung zur Begrenzung von Geschäftsführergehältern im Sinne der Sparsamkeit für geboten.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, z.B. in einer zu erlassenden Vertragsschablonenverordnung einen Höchstbezug für die Geschäftsführungen ihrer Mehrheitsbeteiligungen festzulegen und dabei insbesondere zwischen überwiegend im Wettbewerb am Markt tätigen oder überwiegend aus Budgetmitteln der öffentlichen Hand finanzierten Beteiligungen zu differenzieren.

16.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12.

17.1 (1) Die Geschäftsführergehälter der Mehrheitsbeteiligungen wurden automatisch (das heißt, ohne jährlichen Beschluss in der Generalversammlung) valorisiert. In der Marketing St. Pölten GmbH fehlte bis zum neuen Anstellungsvertrag vom Juli 2019 eine vertragliche Grundlage für die Valorisierung.

In der Bundes–Vertragsschablonenverordnung waren Valorisierungen nicht vorgesehen. Der RH hatte dazu mehrfach festgehalten, dass Managergehälter nicht zuletzt aufgrund ihrer Höhe als Fixbeträge anzusehen und nicht jährlich automatisch zu valorisieren waren. Mehrfach hatte der RH auch empfohlen, sich bei der Ausge-

gestaltung der Managergehälter an der Bundes–Vertragsschablonenverordnung als Best–Practice–Regelung zu orientieren.²⁷

(2) Der Geschäftsführer der Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH erhielt zusätzlich zum Grundgehalt eine 20 %ige Mehrdienstleistungspauschale. Nach der Bundes–Vertragsschablonenverordnung waren mit dem Gesamtjahresbezug sämtliche Mehrarbeit und Überstunden abgegolten.

- 17.2 (1) Der RH bemängelte die automatischen Valorisationen, die aufgrund der zugrunde liegenden Höhe der Geschäftsführergehälter beträchtlich ausfallen konnten.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, die Regelungen der Bundes–Vertragsschablonenverordnung im Sinne einer Best–Practice–Regel als Orientierung zur Gestaltung der Managergehälter in den Beteiligungsunternehmen, z.B. auch im Rahmen einer von der Stadt zu erlassenden Vertragsschablonenverordnung, heranzuziehen. Demnach sollten die Gehälter der Geschäftsführungen als fixe Jahresbezüge ohne gesonderte Mehrleistungspauschalen und ohne automatische Valorisationen vereinbart werden.

(2) Im Falle der Valorisierung des Geschäftsführergehalts in der Marketing St. Pölten GmbH kritisierte der RH – wie schon bei den Geschäftsführerprämien in der Fachhochschule St. Pölten GmbH – die Gewährung von Gehaltsbestandteilen ohne vertragliche Grundlage. Die vertragliche Neuregelung im Jahr 2019 war insofern positiv zu werten.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, sämtliche Gehaltsbestandteile vertraglich und schriftlich zu vereinbaren.

- 17.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12.

- 18.1 Die Geschäftsführungsmitglieder A und B der Fachhochschule St. Pölten GmbH bekamen auch für ihre Geschäftsführungsfunktionen in der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH und in der Hochschule St. Pölten Holding GmbH Gehälter. Vom Gesamtgehalt 2018 des Mitglieds A bzw. des Mitglieds B entfielen je 7 % auf die Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH, 11 % bzw. 15 % auf die Hochschule St. Pölten Holding GmbH.

Mit der Gründung der Hochschule St. Pölten Holding GmbH im Jahr 2017 wurden die Serviceleistungen Personal und Recht, Finanz– und Rechnungswesen, IT und Infrastruktur sowie Bibliothek von der Fachhochschule St. Pölten GmbH an die Hochschule St. Pölten Holding GmbH ausgelagert. Dennoch erhöhte sich mit Aufnahme der Geschäftsführung in der Hochschule St. Pölten Holding GmbH das

²⁷ siehe RH–Berichte „KELAG Wärme GmbH“ (Reihe Kärnten 2016/1, TZ 43); „Frei– und Hallenbad Korneuburg–Bisamberg Betriebsgesellschaft m.b.H.“ (Reihe Niederösterreich 2016/6, TZ 5)

Gehalt des Geschäftsführungsmitglieds A in der Fachhochschule St. Pölten GmbH um 15 %, jenes des Geschäftsführungsmitglieds B um 7 %. Unter Berücksichtigung der gleichzeitigen Reduktion des Geschäftsführergehalts in der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH verblieb dem Geschäftsführungsmitglied A – zusätzlich zur Entlohnung in der Hochschule St. Pölten Holding GmbH – eine Gehaltserhöhung um 9 %, dem Geschäftsführungsmitglied B um 2 %.

Die Stadt begründete die Gehaltserhöhung in der Fachhochschule St. Pölten GmbH mit Anpassungen an das österreichweite Gehaltsniveau an Universitäten, die Gehaltsreduktion in der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH mit einer aktualisierten Einschätzung des Aufgaben- und Verantwortungsumfangs.

- 18.2 Der RH kritisierte, dass die zum Teil deutlichen Gehaltserhöhungen der Geschäftsführungen vom Juni 2017 in der Fachhochschule St. Pölten GmbH nicht mit entsprechenden Aufgabenveränderungen korrelierten: Der Gehaltserhöhung stand in der Fachhochschule St. Pölten GmbH keine Aufgabenerweiterung gegenüber, stattdessen wurden Aufgaben an die Hochschule St. Pölten Holding GmbH ausgelagert.

Der RH gab überdies zu bedenken, ob eine zusätzliche Entlohnung durch die Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH angemessen war. Dies auch vor dem Hintergrund, dass diese Gesellschaft – abgesehen von der Geschäftsführung – kein eigenes Personal hatte und nur verbuchungstechnisch jene Forschungsaufträge auffing, die infolge der Gemeinnützigkeit nicht in der Fachhochschule St. Pölten GmbH abgerechnet werden konnten.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die Geschäftsführergehälter ihrer Beteiligungen aufgabenadäquat und wirtschaftlich angemessen zu gestalten. Bei Änderungen des Aufgabenbereichs wären die Gehälter entsprechend anzupassen.

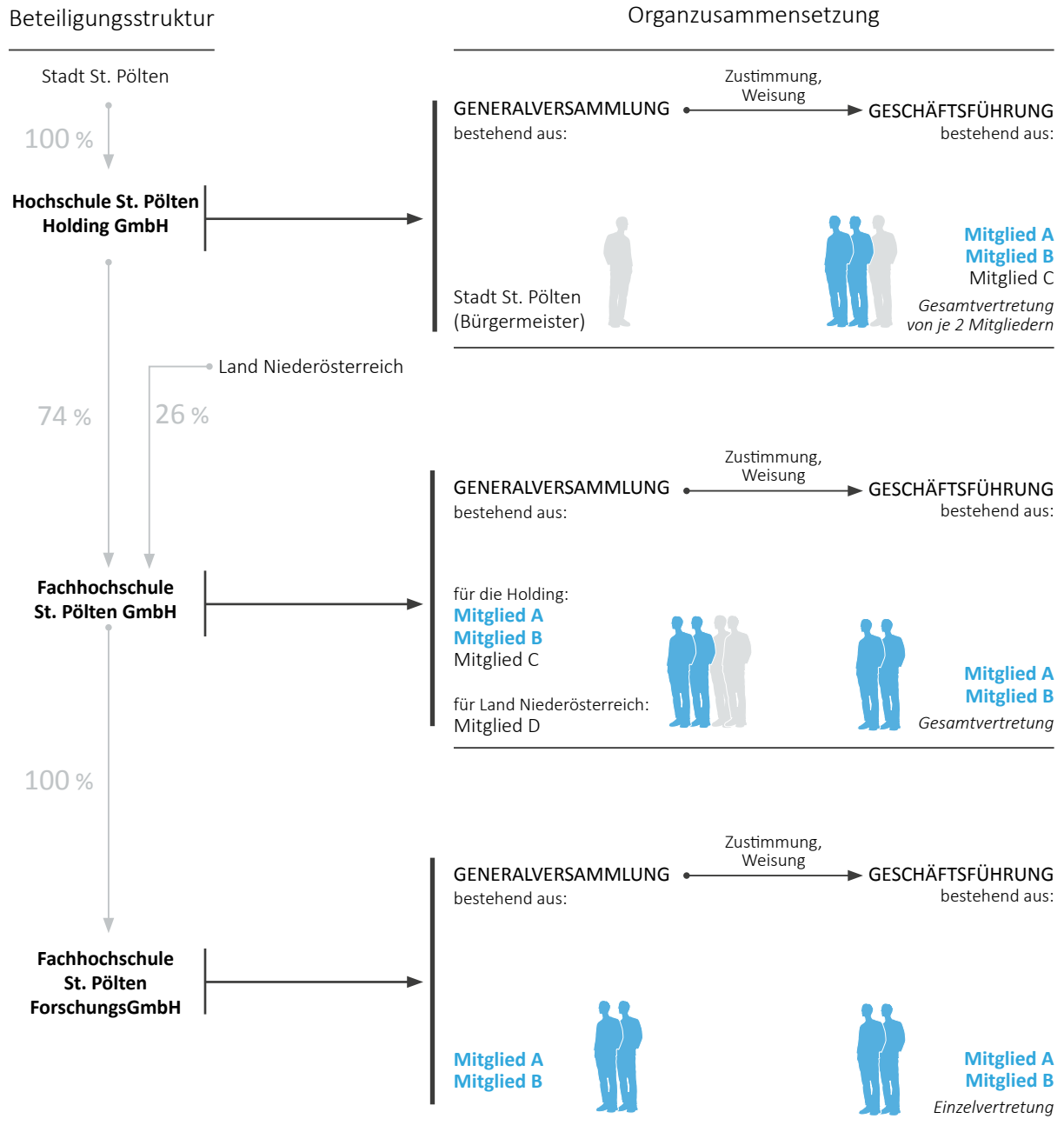
- 18.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12.

Interessenkonflikte

- 19.1 In der Hochschule St. Pölten Holding GmbH, ihrer Tochter Fachhochschule St. Pölten GmbH und ihrer Enkelin Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH fungierten jeweils dieselben Personen (Geschäftsführungsmitglieder A und B) als Geschäftsführung; in der Hochschule St. Pölten Holding GmbH kam ein Mitarbeiter der Stadt als dritter Geschäftsführer dazu (Geschäftsführungsmitglied C). Daher setzte sich die Generalversammlung der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH aus ihrer eigenen Geschäftsführung zusammen (Geschäftsführungsmitglieder A und B), ebenso war die Geschäftsführung der Fachhochschule St. Pölten GmbH – neben dem Geschäftsführungsmitglied C und der Vertretung des Miteigentümers Land Niederösterreich – Teil der Generalversammlung der Fachhochschule St. Pölten

GmbH. Die nachstehende Abbildung zeigt die teilweise identen Organbesetzungen in den drei vertikal verbundenen Beteiligungsunternehmen:

Abbildung 2: Besetzung von Generalversammlung und Geschäftsführung bei der Hochschule St. Pölten Holding GmbH, der Fachhochschule St. Pölten GmbH und der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH



Quellen: überprüfte Gesellschaften; Darstellung: RH

In den Fällen, in denen die Entscheidung der Geschäftsführung der Fachhochschule St. Pölten GmbH und der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH an die Zustimmung oder Weisung der jeweiligen Generalversammlung gebunden war, oder in Fällen von Rechtsgeschäften zwischen den Gesellschaften führte die (teilweise) ident besetzte Geschäftsführung in den drei vertikal verbundenen Gesellschaften zu In-sich-Geschäften mit denselben Personen auf beiden Seiten des Rechtsgeschäfts.²⁸ Hinzu kam, dass in der Hochschule St. Pölten Holding GmbH Gesamtvertretung durch zwei von drei Mitgliedern der Geschäftsführung galt, wodurch in der Generalversammlung der Fachhochschule St. Pölten GmbH ein Interessenausgleich durch das Geschäftsführungsmitglied C nicht zum Tragen kommen würde. Eine Möglichkeit, die bei In-sich-Geschäften allfälligen Interessenkonflikte zu sanieren, wäre z.B. die Zustimmung der Generalversammlung der Hochschule St. Pölten Holding GmbH (Bürgermeister der Stadt St. Pölten) einzuholen.

In-sich-Geschäfte, bei denen die Sanierung eines allfälligen Interessenkonflikts unterblieb, waren z.B. folgende:

- Im Jahr 2005 bestellte sich Geschäftsführungsmitglied B mit Gesellschafterbeschluss der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH selbst zum Geschäftsführungsmitglied der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH.
- In drei Jahren des überprüften Zeitraums (2015 bis 2017) fassten die Geschäftsführungsmitglieder A und B als Generalversammlung der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH Beschlüsse, mit denen sie sich als Geschäftsführung der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH selbst entlasteten sowie den von ihnen zu verantwortenden Jahresabschluss und das von ihnen erstellte Budget selbst genehmigten.²⁹
- Im Mai 2018 stimmten die Geschäftsführungsmitglieder A und B als Teil der Generalversammlung der Fachhochschule St. Pölten GmbH diversen von ihnen als Geschäftsführung der Fachhochschule St. Pölten GmbH zu verhandelnden Bestandverträgen zu.
- In dem Vertrag aus 2019 zur Nutzung von Räumlichkeiten der Fachhochschule St. Pölten GmbH durch die Hochschule St. Pölten Holding GmbH vertraten die Geschäftsführungsmitglieder A und B beide Seiten (Vermieterin und Mieterin).

²⁸ Ein In-sich-Geschäft lag vor, wenn der die Gesellschaft vertretende Geschäftsführer ein Geschäft mit sich selbst abschloss (Selbstkontrahierung) oder wenn er bei einem Rechtsgeschäft z.B. zwischen der Gesellschaft A und der Gesellschaft B für beide Vertragsparteien als Vertreter auftrat (Doppelvertretung).

²⁹ Auf der Ebene der Mutter (Fachhochschule St. Pölten GmbH) waren die Beschlüsse korrekt, weil der damalige Alleingesellschafter (Stadt St. Pölten, vertreten durch den Bürgermeister) die Beschlüsse unterfertigte.

Mit Gründung der Hochschule St. Pölten Holding GmbH im Herbst 2017 bereinigte die Stadt St. Pölten diese Interessenkonflikte auf Ebene der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH, indem sie die Zustimmung des Alleingesellschafters der Hochschule St. Pölten Holding GmbH (Stadt St. Pölten, vertreten durch den Bürgermeister) auch für die Generalversammlungsbeschlüsse der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH einholte.

Ab 2018 erteilte der Bürgermeister der Stadt St. Pölten (als Generalversammlung der Hochschule St. Pölten Holding GmbH) die Zustimmung zum Jahresabschluss, zur Gewinnverwendung und Geschäftsführerentlastung sowohl in der Fachhochschule St. Pölten GmbH als auch in der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH.

- 19.2 Der RH wies kritisch auf die Interessenkonflikte der Geschäftsführung bei In-sich-Geschäften in städtischen Beteiligungen hin, die aus der gänzlichen oder teilweisen Geschäftsführeridentität in drei vertikal verbundenen Gesellschaften entstanden. Er erachtete daher die mittlerweile implementierte Zustimmung des Bürgermeisters zu diversen Beschlüssen als erste Gegenmaßnahme. Allerdings bestand noch weiterer Handlungsbedarf, um sämtliche allfällige Interessenkonflikte zu sanieren.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, darauf hinzuwirken, für sämtliche Geschäftsfälle zwischen der Hochschule St. Pölten Holding GmbH, der Fachhochschule St. Pölten GmbH und der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH sowie für sämtliche Generalversammlungsbeschlüsse Maßnahmen vorzusehen, die allfälligen Interessenkonflikten bei In-sich-Geschäften vorbeugen.

- 19.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12.

Prüfung der Beteiligungen durch Stadtrechnungshof und Abschlussprüfer

- 20.1 (1) Gemäß dem NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz³⁰ oblag dem Kontrollamt (Stadtrechnungshof) neben der Prüfung der Gebarung der Stadt auch die Prüfung der städtischen Anstalten, Eigenbetriebe, Fonds und Stiftungen, aber nicht die Prüfung der städtischen Beteiligungen. Bis zur Novelle des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes im Jahr 2012, die die Prüfung von Beteiligungen durch einen Abschlussprüfer verpflichtend einführt, unterlagen Beteiligungen dem selbstständigen Prüfrecht des Kontrollamts. Das Kontrollamt prüfte, anders als die Abschlussprüfer,³¹ u.a. nach den Kriterien Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Entsprechend einer Rechtsauskunft der NÖ Landesregierung vom Mai 2017 an die Stadt St. Pölten waren dem Kontrollamt seit der Novelle 2012 initiative Prüfungen von städtischen Beteiligungen verwehrt; es konnte nur der Gemeinderat im Einzelfall die Prüfung durch den Stadtrechnungshof „als Dienststelle des Magistrats“ beauftragen. Mit Beschluss vom September 2017 legte der Gemeinderat der Stadt St. Pölten fest, dieses Beauftragungsrecht im Einzelfall zu nutzen.

³⁰ § 48

³¹ § 269 Abs. 5 Unternehmensgesetzbuch; Allgemeine Auftragsbedingungen für Wirtschaftstreuhandberufe 2011, Punkt 16 Abs. 1

Im überprüften Zeitraum fand keine Prüfung der städtischen Gesellschaften durch den Stadtrechnungshof statt.

Der RH hatte bereits der Stadt Amstetten im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung von Beteiligungen empfohlen, in den Gesellschaftsverträgen städtischer Beteiligungen eine Prüfkompetenz des Kontrollamts (Stadtrechnungshofs) vorzusehen.³²

(2) Im Einklang mit dem Unternehmensgesetzbuch prüften Abschlussprüfer die Jahresabschlüsse der Mehrheitsbeteiligungen der Stadt St. Pölten. Ein regelmäßiger Wechsel der Abschlussprüfer unterblieb. Beispielsweise war für die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG seit 14 Jahren (2005 bis 2018) der gleiche Abschlussprüfer bestellt, für die Marketing St. Pölten GmbH seit 13 Jahren (2006 bis 2018), für die Fernwärme St. Pölten GmbH seit zwölf Jahren (2007 bis 2018). Gemäß dem für Beteiligungen des Bundes geltenden Bundes–Public Corporate Governance Kodex sollte nach Prüfung von sieben aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren ein anderer Abschlussprüfer bestellt werden.³³

- 20.2 (1) Der RH sah im Ausschluss der städtischen Gesellschaften von der selbstständigen Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofs eine Kontrolllücke. Zwar war die verpflichtende Abschlussprüfung geeignet, für mehr Transparenz im Vergleich zur Lage vor der Novelle des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes zu sorgen, jedoch umfasste das Abschlussprüfermandat nicht die Kriterien Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Auch könnte der Stadtrechnungshof bei gegebener Prüfkompetenz einzelne Themenfelder vergleichend in mehreren Beteiligungen prüfen, z.B. Vergaben oder Personalverwaltung.

Der RH anerkannte, dass die Stadt St. Pölten nach Lösungen gesucht hatte, den Stadtrechnungshof auch bei städtischen Gesellschaften einzusetzen. Er bemängelte allerdings, dass die Stadt St. Pölten bis Ende 2018 den Stadtrechnungshof noch nicht mit diesbezüglichen Prüfungen beauftragt hatte.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaftsverträge ihrer Mehrheitsbeteiligungen dem Stadtrechnungshof eine Prüfkompetenz einräumen.

(2) Der RH bemängelte, dass städtische Beteiligungen den Abschlussprüfer für einen durchgehenden Zeitraum von bis zu 14 Jahren nicht wechselten.

³² siehe RH–Bericht „Amstettner Veranstaltungsbetriebe Gesellschaft m.b.H. und Beteiligungen“ (Reihe Niederösterreich 2017/11, TZ 23)

³³ Punkt 14.3.6 des Kodex 2017; der Kodex 2012 hatte noch eine fünfjährige Rotationsfrist vorgesehen.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, sicherzustellen, dass ihre Beteiligungen – in Anlehnung an den Bundes–Public Corporate Governance Kodex – den Abschlussprüfer umgehend wechseln und eine Rotation der Abschlussprüfer regelmäßig durchführen.

- 20.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12.

Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG

Ziel und Unternehmensgegenstand

- 21.1 (1) Die vor der Ausgliederung des gesamten Immobilienbestands der Stadt St. Pölten in die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG definierten Ziele waren, die städtischen Immobilien möglichst effizient und betriebswirtschaftlich zweckmäßig zu bewirtschaften. Die Ausgliederung sollte eine flexiblere Geschäftsabwicklung, beschleunigte Entscheidungsprozesse und eine erhöhte Kosten– und Leistungstransparenz ermöglichen.

Laut Angaben der Stadt St. Pölten waren für die Ausgliederung auch steuerliche Aspekte (z.B. die Vorsteuerabzugsberechtigung), die Verringerung des Schuldenstands der Stadt St. Pölten und die Nutzung von Synergieeffekten relevant.

Die Gesellschafter der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG waren die im Alleineigentum der Stadt St. Pölten befindliche Immobilien St. Pölten GesmbH (Komplementär) und die Stadt St. Pölten als einziger Kommanditist. Die operative Geschäftsabwicklung oblag der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG.

Die Immobilien St. Pölten GesmbH war eine Arbeitsgesellschaft der Immobilien-gesellschaft GesmbH & Co KG und operativ nicht am Markt tätig.

- (2) Unternehmensgegenstand der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG war der Erwerb, die Errichtung, die Verwaltung und die Verwertung von Liegenschaften, Gebäuden und sonstigen Bauwerken zum Zwecke einer geordneten Infrastrukturentwicklung der Stadt St. Pölten. Dazu gehörte auch der Erwerb von Baurechten, Dienstbarkeiten und sonstigen Nutzungsrechten der Stadt St. Pölten oder von Dritten.

- (3) Insgesamt verkaufte die Stadt St. Pölten der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG 119 Objekte, die überwiegend gewerblich oder durch Dritte (Wohn– und Geschäftsgebäude) genutzt wurden, um 34,39 Mio. EUR. Der Kaufpreis ergab sich aus dem Verkehrswert (46,69 Mio. EUR) der Objekte abzüglich der zu übernehmenden Schulden (12,30 Mio. EUR) und war in fünf Raten beginnend ab 2007 (die Zahlung der letzten

Rate war für 15. Mai 2022 vereinbart) von der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG an die Stadt St. Pölten zu zahlen. Diese Ratenzahlungen hatte die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG durch Kreditaufnahmen zu finanzieren.

Darüber hinaus brachte die Stadt St. Pölten 73 Objekte um insgesamt 60,66 Mio. EUR als Sacheinlage in die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG ein, bei denen sie infolge der Ausgliederung z.B. den Vorsteuerabzug für Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen realisieren konnte.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beliefen sich die Verbindlichkeiten der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG auf 66,84 Mio. EUR, davon 57,57 Mio. EUR auf Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten.

- 21.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt St. Pölten außerbudgetäre Schulden von 66,84 Mio. EUR (2018) durch die Ausgliederung von Stadtimmobilien in die gemeindeeigene Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG aufbaute. Somit war in den Rechnungsabschlüssen der Stadt St. Pölten kein getreues Bild der finanziellen Lage und Risiken gegeben.

Finanzielle Lage

- 22.1 (1) Die Bilanzen der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG zeigten in den Jahren 2015 bis 2018 folgendes Bild:

Tabelle 10: Bilanzen der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG

Bilanzposition	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Anlagevermögen	115,06	118,31	117,19	125,68	9
Umlaufvermögen	8,34	7,72	10,63	10,05	21
aktive Rechnungsabgrenzung	0,04	0,03	0,02	0,02	-50
Summe Aktiva	123,44	126,06	127,85	135,75	10
Eigenkapital	51,17	50,58	52,42	54,26	6
Investitionszuschüsse	10,16	9,40	8,70	14,05	38
Rückstellungen	1,03	1,14	1,22	0,60	-42
Verbindlichkeiten	61,08	64,93	65,54	66,84	9
Summe Passiva	123,44	126,06	127,85	135,75	10

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Jahresabschlüsse Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG

Die Bilanzsumme der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG stieg von 123,44 Mio. EUR (2015) auf 135,75 Mio. EUR (2018). Dies war insbesondere auf die Neubewertung von sanierten Objekten zurückzuführen.

Das Eigenkapital der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG erhöhte sich im überprüften Zeitraum von 51,17 Mio. EUR um 6 % auf 54,26 Mio. EUR, was insbesondere auf Gesellschafterzuschüsse der Stadt St. Pölten zurückzuführen war. Investitionszuschüsse des Landes Niederösterreich erhielt die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG insbesondere für die Umbauten und Erweiterungen des Veranstaltungszentrums St. Pölten. Die Verbindlichkeiten erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 61,08 Mio. EUR (2015) um 9 % auf 66,84 Mio. EUR (2018). Gegenüber Kreditinstituten hatte die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG 2018 Verbindlichkeiten von 57,57 Mio. EUR. Diese Verbindlichkeiten waren durch Pfandrechte bzw. Haftungen und Garantien der Stadt St. Pölten besichert. Die restlichen Verbindlichkeiten ergaben sich überwiegend aus der 2022 fälligen Kaufpreisrate von 6,88 Mio. EUR gegenüber der Stadt St. Pölten.

(2) Die Gewinn- und Verlustrechnung der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 11: Gewinn- und Verlustrechnung der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Umsatzerlöse	8,28	9,84	9,42	9,83	19
Betriebsergebnis	-4,01	-3,35	-3,72	-4,77	19
Ergebnis vor Steuern (bis 2015: Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit)	-4,04	-3,24	-3,49	-4,54	12
Jahresfehlbetrag	-4,04	-3,24	-3,49	-4,54	12
Jahresgewinn	0	0	0	0	0

Quellen: Jahresabschlüsse Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG

Die überwiegend aus dem Hauptmietzins und den Betriebskosten zusammengesetzten Umsatzerlöse stiegen im überprüften Zeitraum von 8,28 Mio. EUR auf 9,83 Mio. EUR. Sowohl das Betriebsergebnis als auch das Ergebnis vor Steuern waren im gesamten überprüften Zeitraum negativ, was auch auf die hohen Abschreibungen (2018: 6,57 Mio. EUR) zurückzuführen war. Den sich daraus ergebenden jährlichen Fehlbetrag (2018: 4,54 Mio. EUR) konnte die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG nur durch die Auflösung von Kapitalrücklagen ausgleichen.

(3) Um die Liquidität der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG sicherzustellen, leistete die Stadt St. Pölten im Zeitraum 2015 bis 2018 – neben Investitionszuschüssen des Landes Niederösterreich laut Jahresabschluss der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG zum 31. Dezember 2018 von 14,05 Mio. EUR – jährlich einen nicht

rückzahlbaren Gesellschafterzuschuss von insgesamt 15,94 Mio. EUR zur Verlustabdeckung und plante bis 2024 folgende Gesellschafterzuschüsse:

Tabelle 12: Gesellschafterzuschüsse

	2015	2016	2017	2018	Summe 2015 bis 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Summe 2019 bis 2024
	in Mio. EUR											
Gesellschafter- zuschüsse	3,74	3,29	4,17	4,74	15,94	4,87	5,10	5,01	4,83	5,04	4,95	29,79

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Gemeinderatsprotokolle der Stadt St. Pölten;
Jahresabschlüsse Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG

Der Wirtschaftsprüfer der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG wies darauf hin, dass bei einer entsprechenden Änderung des Refinanzierungszinssatzes bzw. von nicht geplanten, über das Budget hinausgehenden Instandhaltungen oder Neubauten auch höhere Liquiditätszuschüsse der Stadt erforderlich sein könnten, um die Zahlungsfähigkeit der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG aufrechtzuerhalten.

- 22.2 Der RH hielt fest, dass die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG Förderungen des Landes Niederösterreich in Form von Investitionszuschüssen für ihre Bauprojekte in Anspruch nahm.

Er wies kritisch auf die angespannte finanzielle Lage der städtischen Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG hin, weil die Gewinn- und Verlustrechnung im überprüften Zeitraum stets Jahresfehlbeträge auswies und sich insbesondere im Jahr 2018 stark gegenüber den Vorjahren verschlechtert hatte. Somit war der Verlustausgleich nur durch Gesellschafterzuschüsse der Stadt St. Pölten in Form von Auflösungen der Kapitalrücklagen in der Gewinn- und Verlustrechnung möglich. Zudem verzeichnete die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG steigende Verbindlichkeiten.

Außerdem wies der RH kritisch auf den hohen prognostizierten Zuschuss durch die Stadt St. Pölten von zumindest rd. 5 Mio. EUR jährlich oder insgesamt rd. 30 Mio. EUR bis zum Jahr 2024 hin.

Der RH verwies auf die relativ geringen Mieteinnahmen. Ihm war bewusst, dass einerseits die Mieten für Amtsgebäude aus steuerlichen Gründen und auch die Mieten für Wohnungen von sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen entsprechend zu gestalten waren. Andererseits stellten die Abschreibungen der Gebäude aufgrund der laufenden Investitionstätigkeit einen wesentlichen Aufwandsfaktor dar.

Personal

- 23.1 (1) Der Mitarbeiterstand der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und der Immobilien St. Pölten GmbH entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 13: Bedienstete der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG und der Immobilien St. Pölten GesmbH

Gesellschaft	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	Anzahl in Köpfen (Jahresdurchschnitt)				in %
Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG	25	21	21	19	-24
Immobilien St. Pölten GesmbH	5	5	6	8	60
Summe	30	26	27	27	-10

Quellen: Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG;
Jahresabschlüsse Immobilien St. Pölten GesmbH

Die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG beschäftigte Hausmeister, Hausbesorger und Reinigungspersonal, in der Immobilien St. Pölten GesmbH waren der Geschäftsführer, die Prokuristin und Verwaltungspersonal beschäftigt.

Der durchschnittliche Mitarbeiterstand der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG verringerte sich von 2015 bis 2018 von 25 auf 19 Personen (Hausbesorgerinnen und –besorger bzw. Reinigungskräfte). Die zu reinigenden Flächen blieben im überprüften Zeitraum nahezu gleich, sodass die Senkung des Personalstands auf einen effizienteren Einsatz, insbesondere des Reinigungspersonals zurückzuführen war. Jener der Immobilien St. Pölten GesmbH stieg von fünf auf acht Personen.

Den Aufwand für ihr Personal verrechnete die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG über die Betriebskosten gemäß Mietrechtsgesetz³⁴ den Mieterinnen und Mietern. Der Personalaufwand der Immobilien St. Pölten GesmbH stieg im überprüften Zeitraum von rd. 392.000 EUR auf rd. 485.000 EUR (24 %) an.

(2) Darüber hinaus überließ die Stadt der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG Verwaltungs- und Reinigungspersonal zur unentgeltlichen Dienstleistung. Dies umfasste im Zeitraum 2015 bis 2018 zwischen 21,25 VBÄ und 16,54 VBÄ, wofür der Stadt St. Pölten Personalausgaben zwischen 0,90 Mio. EUR und 0,84 Mio. EUR entstanden. Insgesamt trug die Stadt St. Pölten im überprüften Zeitraum für die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG Personalaufwendungen von 3,52 Mio. EUR.

- 23.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Stadt St. Pölten in den Jahren 2015 bis 2018 für die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG – zusätzlich zu den Gesellschafterzuschüssen (15,94 Mio. EUR) – auch die Kosten von 3,52 Mio. EUR für unentgeltlich überlassenes Personal trug. Nach Ansicht des RH beeinträchtigte diese Maßnahme

³⁴ §§ 21 ff., BGBl. 520/1981 i.d.g.F.

eine transparente und umfassende Darstellung der wirtschaftlichen Lage der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG. Der RH wies zudem kritisch darauf hin, dass sich die finanzielle Lage der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG ohne die unentgeltliche Bereitstellung von städtischem Personal noch zusätzlich verschärfen würde.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 10.

Rückgliederung von Objekten

- 24.1 Mit Beschluss vom 28. September 2015 beauftragte der Gemeinderat der Stadt St. Pölten eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, bei sämtlichen Objekten der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG bzw. der Stadt St. Pölten nach steuerlichen Gesichtspunkten zu beurteilen, ob bzw. zu welchem Zeitpunkt eine Rückgliederung der Objekte in das Vermögen der Stadt St. Pölten sinnvoll sei. Angedacht war die Rückgliederung der ausgegliederten hoheitlichen Gebäude beginnend mit 1. Jänner 2016.

Die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft kam Ende 2015 zum Ergebnis, dass lediglich die Rückgliederung der im Eigentum der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG stehenden Feuerwehrrhäuser aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll sei, weil diese oft über Eigenleistungen der Feuerwehren instand gehalten wurden. Daher entstand kein oder nur ein geringer Vorsteuervorteil für die Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG, der aber durch die Umsatzsteuer für die Betriebskosten letztlich egalisiert würde. Aufgrund dieser Einschätzung der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft veranlasste die Stadt St. Pölten im überprüften Zeitraum keine Rückführung von Gebäuden in ihr Eigentum.

Konkrete Angaben, zu welchem Zeitpunkt der steuerliche Vorteil sich in einen Steuernachteil für die Stadt St. Pölten wandeln könnte, waren im Bericht der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft nicht enthalten.

- 24.2 Der RH erachtete die Überlegungen der Stadt St. Pölten, eine mögliche Rückgliederung der Objekte in das Eigentum der Stadt St. Pölten prüfen zu lassen, als zweckmäßig.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, auch die steuerlichen Vor- und Nachteile aus der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG zu beobachten. Sollte ein Weiterbestand der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG keine wesentlichen Umsatzsteuervorteile mehr bewirken, wäre eine Rückführung von Objekten in das Eigentum der Stadt St. Pölten zu prüfen.

- 24.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten habe sie den steuerlichen Vorteil von Ausgliederungen bereits beim Ausgliederungsprozess beurteilt und prüfe dieses Kriterium auch laufend (z.B. durch die Beurteilung von Rückgliederungen bei der Immobiliientochter).

Derivatgeschäfte

Rahmenverträge für den Abschluss von Derivatgeschäften

- 25.1 (1) In den Jahren 2005 bis 2012 schloss die Stadt St. Pölten insgesamt 31 Derivatgeschäfte über einen Nominalbetrag von 300 Mio. EUR bei mehreren Banken ab. Der Abschluss der Rahmenverträge für Finanztermingeschäfte basierte auf einem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats betreffend den „Einsatz von Derivatgeschäften für die Schuldenbewirtschaftung“ aus dem Jahr 2003. Diesem zufolge ermächtigte der Gemeinderat den Bürgermeister, die für die Durchführung von Derivatgeschäften erforderlichen Rahmenverträge mit Kreditinstituten abzuschließen. Weiters durften Derivatgeschäfte nur mit Bezug zu Kredit-Grundgeschäften abgeschlossen werden und die Summe der Nominalbeträge 50 % des Schuldenstands nicht übersteigen.

Mit dem Abschluss eines Rahmenvertrags einigten sich die Vertragsparteien darauf, zur „Gestaltung von Zinsänderungs-, Währungskurs- und sonstigen Risiken“ im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit Finanztermingeschäfte abzuschließen. Die Rahmenverträge sahen u.a. vor, dass

- jedes auf Basis der Rahmenverträge abgeschlossene Finanztermingeschäft einen „Einzelabschluss“ darstellte,
- Einzelabschlüsse durch „Einigung der Vertragspartner“ rechtsverbindlich zustande kamen, somit z.B. auch ein mündlicher Abschluss bereits die Stadt St. Pölten verpflichtete,
- die Stadt St. Pölten Einzelpersonen (z.B. den ehemaligen Leiter der Abteilung „Allgemeine Finanzangelegenheiten“) ermächtigen konnte, sämtliche Geschäfte entsprechend den Rahmenvereinbarungen mit den Banken abzuschließen,
- die Stadt St. Pölten zustimmte, alle Telefongespräche auf Tonband aufzunehmen und die Aufnahmen als Beweismittel in einem gerichtlichen oder außergerichtlichen Verfahren über Streitigkeiten zu verwenden,
- die Stadt St. Pölten zusicherte, über ausreichende Kenntnisse der in diesem Vertrag beschriebenen Geschäfte zu verfügen und mit den konkreten Risiken aus Einzelabschlüssen vertraut zu sein sowie
- die Stadt St. Pölten Einzelabschlüsse aufgrund ihrer eigenen Entscheidung und nicht aufgrund einer Beratung durch die Bank abschloss.

(2) In den Jahren 2005 bis 2007 fasste der Gemeinderat vier weitere Beschlüsse, welche die Höhe und den Grundgeschäftsbezug der abzuschließenden Derivatgeschäfte ausweiteten. Er genehmigte u.a.

- die Ausweitung der Summe der Nominalbeträge für Derivatgeschäfte auf 75 % der städtischen Kredite und Leasinggeschäfte sowie auf 100 % der Veranlagungsgeschäfte oder
- die Befugnis zum Abschluss von Derivatgeschäften auch für die aus der städtischen Verwaltung ausgegliederten Bereiche.

Darüber hinaus ermächtigte der Gemeinderat den Bürgermeister, Derivatgeschäfte ohne vorherige Befassung des Gemeinderats abzuschließen.

Zudem waren ein Risikolimit von 2 % der angeführten Betragslimits einzuhalten und ein Risikocontrolling einzurichten. Bereits im Jänner 2008 wies der dem Gemeinderat vorgelegte Bericht über den Einsatz von Derivatgeschäften für die Schuldenbewirtschaftung für das zweite Halbjahr 2007 darauf hin, dass das Risikolimit von 2 % aufgrund von „heftigen Marktturbulenzen“ überschritten wurde, jedoch kurzfristige Operationen mit dem Ziel der Risikominimierung nicht möglich wären. Trotz Überschreitung des Risikolimits schlossen die Verantwortlichen der Stadt St. Pölten in den Jahren 2008 bis 2012 weitere 14 Derivatgeschäfte ab. Auch die in den Jahren 2008 bis 2012 dem Gemeinderat vorgelegten Berichte über den Einsatz von Derivatgeschäften für die Schuldenbewirtschaftung wiesen auf die Überschreitung des Risikolimits hin.

(3) Am 13. Juli 2012 nahm der Gemeinderat zur Kenntnis, dass das Risikolimit von 2 % gemäß den Richtlinien für den Einsatz von Derivatgeschäften „bei weitem überschritten worden war“. Zudem stellte ein Bericht einer Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft fest, dass erhebliche und potenziell noch zunehmende Risiken bei bestehenden Derivatgeschäften bestanden. Aus diesem Grund beschloss der Gemeinderat, die Richtlinie betreffend den Einsatz von Derivatgeschäften für die Schuldenbewirtschaftung aus dem Jahr 2003 und deren Abänderungen der Jahre 2005 bis 2007 außer Kraft zu setzen.

(4) Im März 2014 nahm das Amt der NÖ Landesregierung – Abteilung Gemeinden (Gemeindeaufsicht) anlässlich einer Beschwerde eines Stadtrats zu einem Derivatgeschäft der Stadt St. Pölten mit einer englischen Bank u.a. zur Frage Stellung, ob der Gemeinderat dem Bürgermeister eine Ermächtigung zum Abschluss ohne Beschlussfassung erteilen könne. Die Gemeindeaufsicht wies darauf hin, dass gemäß § 32 Z 26 lit. h NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz ausschließlich der Gemeinderat für den Abschluss oder die Auflösung von Verträgen, deren Jahresentgelt 0,005 % der Summe der veranschlagten Einnahmen des ordentlichen Haushalts im Einzelfall überstieg, zuständig war. Da diese Bestimmung keine Einschränkungen hinsichtlich des Inhalts von Verträgen vorsah und das Derivatgeschäft mit der englischen Bank, gleichwohl es auf Basis eines Rahmenvertrags abgeschlossen wurde, als Vertrag anzusehen war, wäre das Erfordernis einer dieses Rechtsgeschäft umfassenden Willensbildung im Gemeinderat gegeben gewesen.

- 25.2 Der RH wies kritisch auf das potenzielle Risiko hin, das die Stadt einging, weil die Rahmenverträge zum Abschluss von Finanztermingeschäften Einzelpersonen das Recht einräumten, uneingeschränkt Derivatgeschäfte für die Stadt St. Pölten einzugehen. Weiters verwies der RH auf die Stellungnahme der Gemeindeaufsicht, wonach der Abschluss von Derivatgeschäften, sofern die im NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz festgelegten Betragsgrenzen überschritten werden, durch den Gemeinderat zu beschließen war.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die Bestimmungen des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes hinsichtlich der Zuständigkeit der Organe für Vertragsabschlüsse einzuhalten.

Der RH kritisierte die Ausweitung der Befugnisse zum Abschluss von Derivatgeschäften in den Jahren 2005 bis 2007, weil diese die im Grundsatzbeschluss festgelegten Betragslimits erhöhten und auch Veranlagungs- und Leasinggeschäfte als Grundgeschäft umfassen konnten.

Weiters kritisierte er, dass die Verantwortlichen der Stadt trotz der bereits für das zweite Halbjahr 2007 festgestellten Überschreitung der im Gemeinderat beschlossenen Risikolimits weitere 14 Derivatgeschäfte abschlossen und somit ihre Befugnisse überschritten.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, für den Fall der Überschreitung von Risikolimits für Derivatgeschäfte, Gegenmaßnahmen vorzusehen, um potenzielle finanzielle Nachteile beschränken zu können.

Der RH erachtete die von österreichischen Banken angewandten „Rahmenverträge für Finanztermingeschäfte“ als ungeeignete Vertragsgrundlage für Derivatgeschäfte mit österreichischen Gemeinden³⁵. Aus diesem Grund beurteilte der RH den Beschluss des Gemeinderats, die Richtlinie betreffend den Einsatz von Derivatgeschäften für die Schuldenbewirtschaftung und deren Abänderungen der Jahre 2005 bis 2007 außer Kraft zu setzen, für zweckmäßig.

In der Folge (TZ 26 ff.) stellt der RH jene Derivatgeschäfte dar, die für den überprüften Zeitraum gebärungsrelevant waren.

- 25.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten würde sie die Bestimmungen des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes über die Zuständigkeiten der Organe einhalten. Investitionen in riskante Papiere seien aufgrund der gesetzlichen Änderungen im Rahmen der risikoaversen Finanzgebarung ausgeschlossen. Mangels riskanter Papiere könne daher auch kein Risikolimit überschritten werden.

³⁵ siehe RH-Bericht „Stadt Wiener Neustadt und Wiener Neustadt Holding GmbH“ (Reihe Niederösterreich 2015/9, TZ 26)

Zinstauschgeschäft

Geschäftsabschluss

- 26.1 (1) Auf Grundlage eines Rahmenvertrags aus dem Jahr 2003 schloss der damalige – laut Auskunft der Stadt St. Pölten im Auftrag des Bürgermeisters handelnde – Leiter der Stabsabteilung „Finanzen“ im September 2007 telefonisch mit einer österreichischen Bank ein Zinstauschgeschäft (Zinsswap) über einen Nominalwert von 23,90 Mio. EUR und eine knapp 20-jährige Laufzeit bis zum 31. März 2027 für die Stadt St. Pölten ab. Der Bürgermeister der Stadt gegenfertigte den Vertrag am 7. November 2007; einen Gemeinderatsbeschluss zu dem Geschäft holte er aufgrund der vom Gemeinderat beschlossenen Richtlinien betreffend den Einsatz von Derivatgeschäften für die Schuldenbewirtschaftung nicht ein (TZ 25).

Der Zinsswap sah vor, dass die Bank basierend auf einem Nominalwert von 23,90 Mio. EUR an die Stadt St. Pölten quartalsweise variable, an den 3-Monats-EURIBOR gebundene Zinszahlungen zu entrichten hatte. Die Stadt St. Pölten wiederum musste der Bank an den Wechselkurs EUR/CHF gekoppelte Zinsen in Höhe des 3-Monats-EURIBOR abzüglich 0,42 Prozentpunkte bezahlen. Lag der Wechselkurs bei weniger als 1,4175 CHF für 1 EUR, dann änderte sich der Zinssatz, den die Stadt an die Bank zu entrichten hatte, für diese Zinsperiode wie folgt:

$$\begin{aligned} & 3\text{-Monats-EURIBOR} - 0,42 \% + \\ & ((1,4175 - \text{Wechselkurs EUR/CHF}) : \text{Wechselkurs EUR/CHF}) \times 100 \end{aligned}$$

Zudem vereinbarten die Vertragsparteien, dass die zuvor beschriebene Änderung der Zinszahlungsmodalitäten nicht mehr anwendbar war, wenn der Wechselkurs EUR/CHF zu irgendeinem Zeitpunkt zwischen dem 23. September 2008 und dem Enddatum (31. März 2027) 1,6517 übersteigen sollte.

Die Stadt St. Pölten erhielt für den Abschluss dieses Zinsswaps eine „Upfront-Zahlung“ (Prämienzahlung der Bank an die Stadt St. Pölten für den Abschluss des Derivatgeschäfts) von 1,51 Mio. EUR, die sie für die Schließung von zwei negativ bewerteten Derivatgeschäften mit derselben Bank verwendete.

- (2) Grundgeschäft für den Zinsswap war ein endfälliges Darlehen bei einer irischen Bank mit einer Darlehenssumme von 23,90 Mio. EUR und einem variablen Zinssatz basierend auf dem 3-Monats-EURIBOR zuzüglich 0,01 Prozentpunkte.

Basierend auf diesem Grundgeschäft schloss der ehemalige Leiter der Stabsabteilung „Finanzen“ im November 2009 noch vier Optionsgeschäfte um insgesamt 296.000 EUR bei einer anderen österreichischen Bank ab, die auf einen steigenden Wechselkurs EUR/CHF abzielten. Die Optionen konnte die Stadt St. Pölten jedoch

nicht ausüben, weil der Wechselkurs EUR/CHF in weiterer Folge sank und die Ausübung Verluste zur Folge gehabt hätte.

- 26.2 Der RH kritisierte, dass der im September 2007 geschlossene Zinsswap lediglich variable Zinsen des Grundgeschäfts gegen variable Zinsen mit einem höheren Abschlag tauschte und somit keine Absicherung gegen das Zinsänderungsrisiko des Grundgeschäfts bewirkte. Vielmehr ging die Stadt zusätzlich ein unbeschränktes Wechselkursrisiko ein, um die Schließung von negativ bewerteten Derivatgeschäften zu kompensieren.

Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Verantwortlichen der Stadt St. Pölten zu dem Grundgeschäft vier weitere Optionsgeschäfte um 296.000 EUR abschlossen, die der RH als spekulativ einstufte, weil sie ausschließlich auf einen steigenden Wechselkurs EUR/CHF abzielten. Nach Ansicht des RH war diese Vorgangsweise im Sinne des Risikoausgleichs unzweckmäßig, zumal die Stadt St. Pölten in allen beschriebenen Derivatgeschäften zu ein und demselben Grundgeschäft auf steigende Wechselkurse EUR/CHF spekulierte.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten aus Gründen der Transparenz und des Gebots zur Wahrung des Gemeindevermögens, den Abschluss von Derivat- oder Optionsgeschäften zu ausschließlichen Spekulationszwecken (z.B. mit unbegrenzten Fremdwährungsrisiken) zu unterlassen.

- 26.3 Die Stadt St. Pölten teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass Investitionen in riskante Papiere aufgrund der gesetzlichen Änderungen im Rahmen der risikoaversen Finanzgebarung nunmehr ausgeschlossen seien. Mangels riskanter Papiere könne daher auch das Risikolimit nicht mehr überschritten werden.

Entwicklung des Zinstauschgeschäfts

- 27.1 Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Zinsswaps (25. September 2007) lag der Wechselkurs EUR/CHF bei 1,6488. Somit betrug der Zinsvorteil der Stadt stets 0,42 %, dies entsprach quartalsweisen Zinsgewinnen von 25.095 EUR.

Laut der Referenzkursliste der Oesterreichischen Nationalbank sank der Wechselkurs EUR/CHF erstmals Anfang Mai 2010 unter 1,4175; Anfang September 2010 betrug der Wechselkurs 1,2967. Dies hatte zur Folge, dass die Stadt St. Pölten bereits einen Zinssatz von 9,78 % bezogen auf 23,90 Mio. EUR an die Bank zu entrichten hatte und lediglich den 3-Monats-EURIBOR (Anfang September 2010 bei 0,88 %) erhielt.

Aufgrund der negativen Entwicklung des Zinsswaps versuchte die Stadt St. Pölten im Verhandlungsweg die drohenden Verluste einzudämmen. Laut Angaben des Bürger-

meisters hätte die Stadt „in Kenntnis des wahren Risikos“ das Geschäft nie abgeschlossen; Vertreter der Bank entgegneten, über das Risiko des Geschäfts aufgeklärt zu haben.

Da weitere Verhandlungen mit der Bank ergebnislos blieben, beschloss der Gemeinderat im Dezember 2011, bisher geleistete und künftig – unter Vorbehalt – zu leistende Zahlungen aus dem Zinsswap „klagsweise“ zurückzufordern. Der Gemeinderat begründete die Klage insbesondere damit, dass die Bank die Stadt St. Pölten nicht ausreichend über das tatsächliche Risiko des Derivatgeschäfts aufgeklärt habe. Zudem berief sich die Stadt St. Pölten auf das Fehlen einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung, weil der tatsächliche Charakter des Geschäfts als Darlehensvertrag oder zumindest als Zahlungsverpflichtung, die einer Kreditverpflichtung gleichkommt, einzustufen gewesen wäre (TZ 25).

Im März 2014 stellte die Stadt St. Pölten die Zahlungen aus dem Zinsswap aufgrund eines entsprechenden Gemeinderatsbeschlusses ein, weil sie der Ansicht war, dass das Geschäft aufgrund der fehlenden aufsichtsbehördlichen Genehmigungen nicht gültig wäre. Aufgrund der Einstellung der Zahlungen kündigte die Bank das Derivatgeschäft samt Rahmenvertrag im April 2014 und forderte die Stadt St. Pölten zur Zahlung einer Ersatzleistung von 66,91 Mio. EUR auf. Da sie der Zahlungsaufforderung nicht nachkam, klagte die Bank im November 2014 den ausstehenden Betrag samt Verzugszinsen ein.

Im April 2015 bevollmächtigte die Stadt St. Pölten eine Rechtsanwaltskanzlei, Vergleichsgespräche mit der Bank zu führen, die im März 2016 endeten. Demzufolge verpflichtete sich die Stadt St. Pölten in einem gerichtlichen Vergleich zur Zahlung von 29,90 Mio. EUR, die sie über eine Kreditaufnahme bei dieser Bank finanzierte.

Der Saldo aus Zinseinnahmen und –ausgaben, den die Stadt St. Pölten an die Bank bis zur Zahlungseinstellung entrichtete, betrug -11,76 Mio. EUR, die Gesamtausgaben aus dem Zinsswap betrugen 41,66 Mio. EUR (ohne Fremdkapitalzinsen für das aufzunehmende Darlehen).

27.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Stadt St. Pölten aufgrund des Abschlusses eines Zinsswaps mit unbeschränktem Währungsrisiko einen finanziellen Nachteil von 41,66 Mio. EUR erlitten hatte. Auch wenn zum Abschlusszeitpunkt dieses Derivatgeschäfts ein massiver Wertverlust des EUR gegenüber dem CHF nicht vorsehbar war, war das Risiko von hohen, aus der Art der Zinsermittlung resultierenden Zahlungen im Falle des Absinkens des Kurses unter 1,4175 CHF für 1 EUR erkennbar und abschätzbar gewesen. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 25.

27.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 26.

Derivatgeschäfte mit einer englischen Bank

Zinsswaps und Double–Barrier–Devisenoption

28.1 (1) Im Juli 2007 schloss der damalige Leiter der Stabsabteilung „Finanzen“ mit einer englischen Bank zwei Derivatgeschäfte ab. Als Grundgeschäft diente ein Darlehen der Stadt St. Pölten bei einer irischen Bank über 28,4 Mio. EUR mit einer Laufzeit bis Ende März 2027 und einer variablen Verzinsung bezogen auf den 3–Monats–EURIBOR zuzüglich 0,01 Prozentpunkte.

(2) Im ersten Derivatgeschäft verpflichtete sich die englische Bank zu einem Nominalwert von 14,20 Mio. EUR und einer Laufzeit bis Ende März 2027, den 3–Monats–EURIBOR zuzüglich 0,01 Prozentpunkte an die Stadt St. Pölten zu zahlen. Diese entrichtete dafür einen Fixzinssatz von 2,84 % per anno bezogen auf den Nominalwert an die englische Bank. Der Zinsswap räumte der englischen Bank auch die Möglichkeit ein, ab dem Jahr 2010 und dann einmal jährlich bis 2027 von der Stadt St. Pölten anstatt des Fixzinssatzes den 3–Monats–EURIBOR abzüglich 0,05 Prozentpunkte bezogen auf den Nominalwert zu verlangen.

Zusätzlich zu diesem Zinsswap ging die Stadt St. Pölten auch eine „Double–Barrier–Devisenoption“ ein. Darin verpflichtete sie sich am 25. März 2027, an die englische Bank 23,69 Mio. CHF zu zahlen und erhielt von dieser im Gegenzug 14,20 Mio. EUR. Dies bedeutete, dass der Wechselkurs EUR/CHF dann 1,6685 CHF für 1 EUR betragen musste, damit sich die Zahlungsverpflichtungen ausglich: War der Kurs niedriger als 1,6685 CHF, hatte die Stadt St. Pölten die Differenz aus dem Kursunterschied an die englische Bank zu zahlen; war der Kurs hingegen höher, erhielt sie die Differenz.

Das Recht zur Ausübung der Option war darüber hinaus an zwei Knock–out–Ereignisse geknüpft, deren Eintritt das Optionsrecht verwirkt hätte. Das erste Knock–out–Ereignis wäre eingetreten, wenn der Wechselkurs EUR/CHF zu irgendeinem Zeitpunkt zumindest 1,7000 CHF für 1 EUR war. Das zweite Knock–out–Ereignis sah ein Erlöschen des Optionsrechts für den Fall vor, dass der Wechselkurs EUR/CHF am 25. März 2027 zumindest 1,4350 CHF für 1 EUR war.

(3) Das zweite Derivatgeschäft mit einem Nominalwert von 14,20 Mio. EUR und einer Laufzeit bis Ende März 2027 sah die Zahlung des 3–Monats–EURIBOR zuzüglich 0,01 Prozentpunkte der englischen Bank an die Stadt St. Pölten vor; diese entrichtete dafür einen Fixzinssatz von 3,9 %. Auch dieser Zinsswap räumte der englischen Bank die Möglichkeit ein, ab dem Jahr 2010 jährlich bis 2027 von der Stadt St. Pölten anstatt des Fixzinssatzes Zinsen in Höhe des 3–Monats–EURIBOR abzüglich 0,05 Prozentpunkte bezogen auf den Nominalwert zu verlangen.

(4) Bedingt durch die Finanzmarktkrise sanken der 3-Monats-EURIBOR und der Wechselkurs EUR/CHF: der 3-Monats-EURIBOR von über 4 % (Juli 2007) auf unter 0,6 % (Mitte 2012), der Wechselkurs EUR/CHF von rd. 1,65 CHF (Mitte 2007) auf rd. 1,20 CHF (Mitte 2012). Aus diesem Grund beschloss der Gemeinderat im Juli 2012, die drohenden Verluste zu verringern. Für die Auflösung des Wandlungsrechts von Fixzinssatz auf 3-Monats-EURIBOR ab dem Jahr 2010 zahlte die Stadt 916.000 EUR an die englische Bank. Darüber hinaus schloss der damalige Leiter der Stabsabteilung „Finanzen“ ein weiteres Derivatgeschäft mit der englischen Bank ab, um den drohenden Verlust aus der „Double-Barrier-Devisenoption“ einzudämmen (laut Bericht einer Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft lag der Marktwert des Zinsswaps im Juli 2012 bei -6,78 Mio. EUR). Gegen Zahlung von 5,19 Mio. EUR und den Abschluss eines weiteren Derivatgeschäfts verringerte sich das für die Stadt ursprünglich unbeschränkte Wechselkursrisiko EUR/CHF auf einen maximal möglichen Verlust von 2,46 Mio. EUR im Jahr 2027. Der Gemeinderat genehmigte den Abschluss dieser Gegenposition nachträglich im Juni 2014.

Bis Ende 2018 verzeichnete die Stadt St. Pölten aus diesen Derivatgeschäften Ausgaben von 9,37 Mio. EUR (zuzüglich 5,19 Mio. EUR für den Abschluss der Gegenposition zur „Double-Barrier-Devisenoption“). Sie hatte im Juli 2008 und im März 2010 zu diesem Grundgeschäft vier weitere, bis März 2010 bzw. März 2014 laufende Derivatgeschäfte mit einer deutschen Bank abgeschlossen, die einen Cashflow von 4,05 Mio. EUR zu ihren Gunsten ergeben hatten. Die Derivatgeschäfte mit der deutschen Bank waren jedoch hinsichtlich Laufzeit und vereinbarter Verzinsung (die Stadt St. Pölten tauschte Fixzinsen gegen variable Zinsen) nicht mit dem Grundgeschäft (Darlehen der irischen Bank) vereinbar und somit als Zinsabsicherungsgeschäft für das Grundgeschäft nicht geeignet.

- 28.2 Der RH kritisierte, dass der Zinsswap der Stadt St. Pölten mit der englischen Bank nicht geeignet war, Zinsänderungsrisiken zu verhindern, weil die englische Bank ab dem Jahr 2010 die Möglichkeit hatte, variable anstatt fixe Zinsen zu verlangen und damit sowohl beim Grundgeschäft als auch beim Zinsswap variable Verzinsungen vorgelegen wären.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, bei Derivatgeschäften vertraglich keine Optionsrechte einzuräumen, die ihr Risiko erhöhen anstatt dieses einzugrenzen.

Weiters kritisierte der RH, dass die Stadt St. Pölten mit einer Bank neben einem Zinsswap auch eine „Double-Barrier-Devisenoption“ abschloss und darauf spekulierte, dass der Wechselkurs EUR/CHF im März 2027 zumindest bei 1,6685 CHF für 1 EUR lag, um keine Verluste zu erzielen, gleichzeitig ihren Gewinn aus der „Double-Barrier-Devisenoption“ jedoch mit einem Wechselkurs von 1,7000 CHF für 1 EUR limitierte. Nach Ansicht des RH war der Abschluss dieses Optionsgeschäfts generell und insbesondere im Hinblick auf die nur geringe, für die Stadt St. Pölten vorteil-

hafte Wechselkursspanne von 0,0315 CHF als hoch spekulativ einzustufen und widersprach dem NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz, wonach das Vermögen der Stadt möglichst ohne Verminderung der Substanz zu erhalten und nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten ist.

Der RH wies zudem kritisch darauf hin, dass die Verantwortlichen der Stadt zu dem Grundgeschäft vier weitere Derivatgeschäfte abgeschlossen hatten, die hinsichtlich Laufzeit und Verzinsung vom Grundgeschäft abwichen.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, keine Derivatgeschäfte abzuschließen, die ausschließlich spekulativ sind und hohe Verlustrisiken in sich bergen. Dementsprechend wären Derivatgeschäfte hinsichtlich Nominalbetrags, Währung und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden und unter Beachtung von vorgegebenen Risikolimits nur zu Absicherungszwecken abzuschließen.³⁶

28.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 26.

Zinsswap und Fremdwährungsverbindlichkeit in einer synthetischen Währung

29.1 (1) Im Dezember 2007 schloss der damalige Leiter der Stabsabteilung „Finanzen“ mit einer englischen Bank weitere Derivatgeschäfte ab. Als Grundgeschäft diente ein „Leasingvertrag über die Errichtung, Überlassung und Betrieb eines Gebäudes für die Fachhochschule St. Pölten“ über 27 Mio. EUR, der mit dem 3-Monats-EURIBOR zuzüglich 0,17 % verzinst war. Darüber hinaus räumte der Leasingvertrag der Stadt St. Pölten die Möglichkeit ein, auf den CHF-LIBOR oder eine nicht näher spezifizierte Fixverzinsung zu wechseln.

(2) Das erste Derivatgeschäft stellte einen Zinsswap dar. Bezogen auf ein Nominale von 17 Mio. EUR verpflichtete sich die Stadt St. Pölten, der englischen Bank eine Fixverzinsung von 3,75 % per anno bis Dezember 2019 zu zahlen und erhielt im Gegenzug den 6-Monats-EURIBOR. Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten war das Nominale des Zinsswaps insofern am Grundgeschäft orientiert, als das aushaftende Obligo aus der Leasingfinanzierung nach dem Ende der Laufzeit (Dezember 2019) rd. 17 Mio. EUR betragen würde.

(3) Darüber hinaus ging die Stadt St. Pölten eine Fremdwährungsverbindlichkeit in einer von der englischen Bank veröffentlichten synthetischen Währung ein. Die synthetische Währung setzte sich aus zehn unterschiedlichen Währungen, wie Euro, US-Dollar oder Japanischem Yen, zusammen. Gegen den sofortigen Erhalt von 2 Mio. EUR spekulierte die Stadt mit einem Betrag von 17 Mio. EUR darauf, die Diffe-

³⁶ siehe RH-Bericht „Stadt Wiener Neustadt und Wiener Neustadt Holding GmbH“ (Reihe Niederösterreich 2015/9, TZ 25)

renz des Kurses der synthetischen Währung zwischen dem 19. Dezember 2007 und dem 12. Dezember 2019 zu bezahlen.

(4) Im Einzelabschluss mit der englischen Bank unterfertigte der Bürgermeister als Vertreter der Stadt St. Pölten auch die Zusatzerklärung mit der Zusicherung an die englische Bank, dass die Stadt St. Pölten den Einzelabschluss nicht zu Spekulationszwecken, sondern ausschließlich im Zusammenhang mit und im Rahmen der Verwaltung seiner Kreditaufnahmen und Verbindlichkeiten vornahm.

(5) Im April 2008 schloss der damalige Leiter der Stabsabteilung „Finanzen“ zum Leasingvertrag ein weiteres Derivatgeschäft mit einer deutschen Bank ab, bei dem die Stadt St. Pölten für den Zeitraum Oktober 2008 bis Dezember 2019 nunmehr 3,75 % fixe Zinsen erhielt und im Gegenzug den 6-Monats-EURIBOR abzüglich 0,855 Prozentpunkte zu entrichten hatte. Somit gab die Stadt St. Pölten die durch das erste Derivatgeschäft mit der englischen Bank erreichte Fixverzinsung des variabel verzinsten Grundgeschäfts wieder auf.

(6) In einer von der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft für die Stadt St. Pölten erstellten „Stellungnahme zur Sicherungsstrategie für einen variabel verzinsten Kredit“ aus dem Jahr 2012 vertrat diese anhand von neun Derivatgeschäften die Ansicht, dass die Stadt St. Pölten durch ihre „Sicherungsstrategie“ mehr als 4,11 Mio. EUR weniger Zinsen bezahlen musste, weil der durchschnittliche 20-jährige Fixzinssatz für Kredite im Jahr 2007 bei 4,4231 % gelegen sei und die Derivatgeschäfte der Stadt eine durchschnittliche Verzinsung von 1,71 % ergeben hätten. Die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft ließ in ihrer Betrachtung jedoch unberücksichtigt, dass die auf den neun Derivatgeschäften basierenden Grundgeschäfte variabel verzinst waren und die Stadt zu einzelnen Grundgeschäften mehrere Derivatgeschäfte abgeschlossen hatte, bei denen sie sowohl fixe gegen variable als auch variable gegen fixe Zinsen (zurück-)getauscht hatte. Zum Derivatgeschäft mit der synthetischen Währung wies sie darauf hin, dass es wegen der „ungesicherten Fremdwährungsverbindlichkeit“ geschlossen werden sollte und stellte einen Marktwert von -5,28 Mio. EUR fest.

(7) Um das von der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft aufgezeigte Fremdwährungsrisiko aus dem Derivat in der synthetischen Währung zu beseitigen, musste die Stadt St. Pölten im Juli 2012 eine „Auflösungsgebühr“ von 1,59 Mio. EUR an die englische Bank entrichten und ein weiteres Derivatgeschäft – nunmehr mit einem Nominale von 23,90 Mio. EUR – abschließen. Die Erhöhung des Nominales begründete die englische Bank damit, dass zum Zeitpunkt der Auflösung ein negativer Barwert von 2,92 Mio. EUR aus der reinen Zinskomponente (3,75 % fix gegen 6-Monats-EURIBOR) des ersten Derivats entstanden sei und sie daher „umstrukturiert“ habe. Das neue Derivatgeschäft hatte eine Laufzeit von Juli 2012 bis Dezember 2019 und sah den Tausch 2,925 % fixe Zinsen (Stadt St. Pölten

als Zahler) gegen den 3–Monats–EURIBOR zuzüglich 0,01 Prozentpunkte (englische Bank als Zahler) vor. Bedingt durch die Finanzmarktkrise war der 3–Monats–EURIBOR stark gesunken (TZ 28). Bis Ende 2018 betrug der Verlust aus diesen Derivatgeschäften mit der englischen Bank mehr als 5,25 Mio. EUR.

(8) Im Juni 2012 kündigte der damalige Leiter der Stabsabteilung „Finanzen“ das Derivatgeschäft mit der deutschen Bank, die Stadt St. Pölten erhielt aus dieser Transaktion 3,51 Mio. EUR und hatte zuvor Zinsgewinne von 1,78 Mio. EUR erzielt. Die Gewinne aus dieser Transaktion waren bis Ende Dezember 2018 durch die negative Entwicklung der Derivatgeschäfte mit der englischen Bank beinahe aufgezehrt; der Cashflow aus den dargestellten Geschäften betrug 27.000 EUR zugunsten der Stadt St. Pölten.

- 29.2 Der RH kritisierte, dass der erste Zinsswap zum Leasinggeschäft mit der englischen Bank weder hinsichtlich des Nominalbetrags noch der Verzinsung mit dem Grundgeschäft übereinstimmte. Das Argument der Stadt St. Pölten, wonach das aushaftende Obligo des Grundgeschäfts ungefähr dem Nominale des Zinsswaps nach Laufzeitende entsprechen würde, war für den RH nicht nachvollziehbar, weil Zinssicherungsgeschäfte nur während der Laufzeit ihre Wirkung entfalten können. Darüber hinaus wies der RH kritisch darauf hin, dass der Abschluss des Zinsswaps zu Zinssicherungszwecken nicht erforderlich gewesen wäre, zumal das Grundgeschäft (Leasingvertrag) der Stadt St. Pölten ohnehin das Recht einräumte, die Zinskonditionen zu ändern.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 28, Derivatgeschäfte hinsichtlich Nominalbetrags, Währung und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden und unter Beachtung von vorgegebenen Risikolimits nur zu Absicherungszwecken abzuschließen.

Der RH stufte das Derivatgeschäft mit der synthetischen Währung als riskant ein, zumal sich die Wertentwicklung des Geschäfts auf globale Entwicklungen stützte und somit kaum abschätzbar war. Der RH wies in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass die Stadt St. Pölten aus den Transaktionen mit der englischen Bank bis Ende 2018 Verluste von mehr als 5,25 Mio. EUR erlitten hatte. Aus diesem Grund war die Zusicherung des Bürgermeisters, das Derivatgeschäft mit der englischen Bank nicht aus Spekulationsgründen abzuschließen, für den RH nicht nachvollziehbar.

Zudem wies der RH kritisch darauf hin, dass die Verantwortlichen der Stadt St. Pölten zusätzlich zu dem Derivatgeschäft mit der englischen Bank weitere Derivatgeschäfte mit einer deutschen Bank abgeschlossen hatten, die den Zinssicherungsaspekt des Derivatgeschäfts mit der englischen Bank wieder aufhoben. Auch wenn die Derivatgeschäfte mit der deutschen Bank mit einem Gewinn von mehr als 5,20 Mio. EUR ertragreich waren, vertrat der RH die Ansicht, dass die Stadt St. Pölten durch ihre

Transaktionen Risiken übernommen und nicht im Einklang mit den Bestimmungen des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes gehandelt hatte.

29.3 Die Stadt St. Pölten verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 26.

Personal

Personalstand und –ausgaben

30.1 (1) Die Bediensteten der Stadt St. Pölten waren in der Hoheitsverwaltung der Stadt tätig oder an die stadteigenen ausgegliederten Rechtsträger und das Universitätsklinikum St. Pölten (vormals städtisches Krankenhaus) verliehen.

Die Anzahl der aktiven Bediensteten entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 14: Stand der aktiven Bediensteten der Stadt St. Pölten

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Köpfen ¹				in %
Ist-Stand	1.164	1.163	1.195	1.202	3
<i>davon</i>					
<i>Beamteninnen und Beamte</i>	50	50	49	43	-14
	in Vollbeschäftigungsäquivalenten ¹				
Soll-Stand	960	960	971	981	2
Ist-Stand	952	953	979	985	3

¹ ohne karenzierte Bedienstete und Saisonbeschäftigte

Quelle: Stadt St. Pölten

Ende 2018 lag der Anteil der Beamtinnen und Beamten am Gesamtbeschäftigtenstand bei rd. 4 % (dies entsprach 43 Personen). Da die Stadt St. Pölten seit dem Jahr 1992 mit Ausnahme des Magistratsdirektors keine Bediensteten mehr in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übernahm, verringerte sich deren Anzahl laufend.

(2) Der Dienstpostenplan der Stadt St. Pölten lag dem jährlich zu erstellenden Voranschlag bei und wies die im Voranschlagsjahr festgelegten Dienstposten der Beamtinnen und Beamten, der Vertragsbediensteten und der ständigen sonstigen Bediensteten aus. Er bildete die Grundlage für die Veranschlagung der Personalausgaben.

In den Dienstpostenplänen 2018 und 2019 setzte die Stadt St. Pölten die zum 1. Jänner 2018 für das Seniorenwohnheim vorgesehene Anzahl der Soll-Dienstposten von 120,5 VBÄ auf 110,5 VBÄ herab, obwohl es sich bei diesem Wert um einen Ziel-

wert für Dezember 2019 handelte. Insbesondere deshalb lagen zum 1. Jänner 2018 und 2019 die Ist-Stände in den Dienstpostenplänen um acht bzw. vier VBÄ über den Soll-Ständen.

Obwohl gemäß VRV 1997³⁷ dem jährlich aufzustellenden Rechnungsabschluss ein Nachweis voranzustellen war, in dem die Anzahl der am 31. Dezember des Finanzjahres ständig beschäftigten Bediensteten der Anzahl der im Dienstpostenplan vorgesehenen Dienstposten gegenüberzustellen war, wies die Stadt St. Pölten darin lediglich Soll-Stände zum 1. Jänner aus.

(3) Die Personalausgaben für das aktive und pensionierte Personal sowie die gewählten Organe entwickelten sich gemäß den Rechnungsabschlüssen wie folgt:

Tabelle 15: Personal- und Pensionsausgaben sowie Organbezüge

Personalausgaben	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
aktive Bedienstete	46,61	48,37	49,41	51,75	11
Pensionen und sonstige Ruhebezüge	11,00	11,07	10,90	10,79	-2
Bezüge der gewählten Organe	1,49	1,50	1,53	1,54	3

Quelle: Stadt St. Pölten

30.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt St. Pölten in den Dienstpostenplänen zum 1. Jänner 2018 und 2019 anstatt realistischer Planwerte den für Ende 2019 festgelegten Zielwert ansetzte. Insbesondere aus diesem Grund überstiegen die Ist-Personalstände jeweils die Soll-Stände.

Zudem kritisierte der RH, dass die Stadt St. Pölten entgegen der Bestimmung der VRV 1997 im Nachweis über die Bediensteten der Stadt St. Pölten dem Soll-Dienstposten nicht auch die tatsächliche Bedienstetenzahl gegenüberstellte.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, den Soll-Personalstand des Dienstpostenplans an den jeweils erforderlichen Dienstposten auszurichten und nicht den Zielwert einer anderen Betrachtungsperiode heranzuziehen.

30.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten habe sie die Empfehlung des RH zur Kenntnis genommen.

³⁷ § 17 Abs. 2 Z 10

Personalschema und Beförderungspraxis

- 31.1 (1) Gemäß NÖ Gemeindebeamtenehaltsordnung 1976³⁸ bzw. NÖ Gemeinde-Vertragsbedienstetengesetz 1976³⁹ stufte die Stadt St. Pölten ihre Bediensteten in die Verwendungsgruppen⁴⁰ I bis VII (von XIII Verwendungsgruppen) sowie Funktionsinhaberinnen und –inhaber in eine gegenüber ihrer Grundverwendung höhere Funktionsverwendungsgruppe ein. Bedienstete mit einer überdurchschnittlichen Leistungsbeurteilung konnten nach frühestens zwei Jahren im Gemeindedienst in die nächsthöhere Verwendungsgruppe („Leistungsverwendungsgruppe“) befördert werden.

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die Anzahl der Bediensteten nach Verwendungsgruppen:

Tabelle 16: Bedienstete nach Verwendungsgruppen

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Köpfen				in %
Grundverwendungsgruppe	642	633	680	701	9
Leistungsverwendungsgruppe	372	380	364	348	-6
Funktionsverwendungsgruppe	122	128	128	128	5
ohne IT-mäßig erfasste Zuordnung in eine Verwendungsgruppe	28	22	23	25	-11
Summe	1.164	1.163	1.195	1.202	3

Quelle: Stadt St. Pölten

- (2) Zumindest bei durchschnittlicher Leistungsbeurteilung gewährte die Stadt St. Pölten ihren Bediensteten zusätzlich zu den Biennalsprüngen rund alle zehn Jahre außerordentliche Vorrückungen um in der Regel eine Gehaltsstufe (sogenannte Stufenbeförderungen). Einzelne Bedienstete rückten in ihrer Berufslaufbahn um bis zu sieben Gehaltsstufen außerordentlich vor.

Darüber hinaus gewährte die Stadt St. Pölten ihren Bediensteten außerordentliche Zuwendungen in Form von Beförderungen in Leistungsverwendungsgruppen sowie im Einzelfall Einmalzahlungen von in der Regel 500 EUR (von 2015 bis 2018 insgesamt 22 Einmalzahlungen).

Den Bediensteten der Stadt St. Pölten standen anlässlich einer zurückgelegten Dienstzeit von 25 und 40 Jahren Jubiläumszuwendungen zu. Zusätzlich gewährte sie

³⁸ LGBl. 2440–0 i.d.g.F.

³⁹ LGBl. 2420–0 i.d.g.F.

⁴⁰ Für Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete galt ein – zum Bund – analoges Besoldungssystem mit unterschiedlichen Bezeichnungen.

ihren Bediensteten anlässlich ihres 30-jährigen Dienstjubiläums sowie fünf Jahre vor dem Erreichen des Pensionsantrittsalters eine außerordentliche Stufenbeförderung.

Gemeindebeamtinnen und –beamte erhielten zudem anlässlich der Pensionierung eine außerordentliche Zuwendung, sofern die letzte Gesamtbeurteilung über dem Durchschnitt lag, keine Disziplinarstrafen vorlagen und die Dienstzeit bei der Stadt zumindest 20 Jahre betrug. Die Höhe der Zuwendung belief sich je nach Dauer der Zugehörigkeit auf einmalig ein, zwei oder drei Monatsbezüge.

Die folgende Tabelle zeigt eine Zusammenfassung der im Zeitraum 2015 bis 2018 gewährten außerordentlichen besoldungsrechtlichen Maßnahmen (exklusive außerordentliche Zuwendung anlässlich der Pensionierung):

Tabelle 17: Außerordentliche Personalmaßnahmen

	2015	2016	2017	2018	Summe 2015 bis 2018
	Anzahl				
Stufenbeförderungen	70	62	48	37	217
Stufenbeförderung zum 30-jährigen Dienstjubiläum	27	22	21	22	92
Stufenbeförderung fünf Jahre vor Pensionierung	40	33	39	24	136
Beförderungen in eine Leistungsverwendungsgruppe	26	38	13	25	102
Sonstiges (z.B. Einmalzahlungen)	35	26	24	58	143
Summe	198	181	145	166	690

Quelle: Stadt St. Pölten

Für den Zeitraum 2015 bis 2018 beschloss der Stadtsenat insgesamt 690 außerordentliche besoldungsrechtliche Personalmaßnahmen, mit denen für die betroffenen Bediensteten finanzielle Besserstellungen verbunden waren. Von diesen besoldungsrechtlichen Besserstellungen profitierten im Zeitraum 2015 bis 2018 jährlich rd. 15 % (in Köpfen) der Bediensteten.

- 31.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadt St. Pölten im überprüften Zeitraum 690 außerordentliche besoldungsrechtliche Personalmaßnahmen setzte, mit denen höhere Personalausgaben verbunden waren. Der RH gab in diesem Zusammenhang auch zu bedenken, dass diese Maßnahmen, ausgenommen die Einmalzahlungen, langfristig und nachhaltig das Budget der Stadt belasteten.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, anstatt den Bediensteten der Stadt dauerhaft ausgabenwirksame Vorrückungen im Gehaltssystem zu gewähren, nur anlassbezogene Einmalzahlungen zuzugestehen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadt St. Pölten die Treue ihrer Bediensteten nicht nur mit Jubiläumszuwendungen nach 25-jähriger und 40-jähriger Dienstzugehörigkeit belohnte, sondern auch weitere Beförderungen bzw. Zuwendungen (30-jähriges Dienstjubiläum, fünf Jahre vor Pensionierung, Beamtinnen und Beamte anlässlich ihrer Pensionierung) gewährte.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die freiwillige Gewährung außerordentlicher Stufenbeförderungen zum 30-jährigen Dienstjubiläum sowie fünf Jahre vor Erreichen des Pensionsantrittsalters und die außerordentlichen Zuwendungen an Beamtinnen und Beamte anlässlich ihrer Pensionierung zu beenden.

- 31.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten würden sowohl das NÖ Gemeinde-Vertragsbedienstetengesetz 1976 als auch die NÖ Gemeindebeamtenehaltsordnung 1976 die Möglichkeit außerordentlicher Vorrückungen bzw. Stufenbeförderungen ausdrücklich vorsehen. Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuelle Dienstrecht sei nach wie vor am Senioritätsprinzip ausgerichtet und berücksichtige daher auch die für die Qualitätssicherung erforderlichen dauerhaften Besserstellungen. Die Stadt St. Pölten beabsichtige daher, diese Vorgehensweise bis zu einer Dienstrechtsnovelle – von den Sozialpartnern 2021 angestrebt – fortzuführen. Damit wolle die Stadt auch die Relationen in den Lebensverdienstsummen zu vergleichbaren Dienstrechten des Bundes und der Länder aufrechterhalten.

Die Stadt St. Pölten werde insbesondere unter dem Aspekt der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes die im Rahmen der Nebengebührenvorschrift beschlossene Beförderungsrichtlinie bis zur Implementierung eines „modernen Dienst- und Besoldungsrechts“ unverändert anwenden.

- 31.4 Der RH entgegnete der Stadt St. Pölten, dass er weder die außerordentlichen besoldungsrechtlichen Maßnahmen generell noch ihre Ordnungsmäßigkeit in Frage stellte. Seine Kritik betraf

- die Häufigkeit der außerordentlichen besoldungsrechtlichen Maßnahmen,
- die damit mitunter verbundenen langjährigen budgetären Auswirkungen und
- die über das 25- und 40-jährige Dienstjubiläum hinaus gewährten Beförderungen und Zuwendungen.

Zu dem von der Stadt St. Pölten vorgebrachten Ziel der Qualitätssicherung hielt der RH fest, dass es für ihn nicht nachvollziehbar war, wie einmalig begründete, aber dauerhaft gewährte besoldungsrechtliche Besserstellungen nachhaltig zur Qualitätssicherung beitragen können. Er hielt daher seine Empfehlungen insbesondere im Hinblick auf die geplante Dienstrechtsnovelle aufrecht.

Dienstzulagen

- 32.1 Gemäß NÖ Gemeindebeamtenehaltsordnung 1976⁴¹ hatte der Gemeinderat durch Verordnung Gemeindebeamtinnen und –beamten bestimmter Dienstzweige⁴² oder den mit bestimmten Aufgaben betrauten Beamtinnen und Beamten allgemein eine Dienstzulage in Höhe von höchstens zwei Vorrückungsbeträgen zu gewähren, sofern dies im Hinblick auf die Vorbildung, auf ihre Beanspruchung und im Hinblick auf die Bedeutung dieser Dienstzweige oder dieser Aufgaben geboten erschien.

In der Stadt St. Pölten war es „geübte Praxis“, gemäß NÖ Gemeindebeamtenehaltsordnung 1976 jenen Beamtinnen und Beamten, die in ihrer Verwendungs– bzw. Funktionsgruppe die letzte Gehaltsstufe erreicht hatten, per Stadtsenatsbeschluss⁴³ eine Dienstzulage in Höhe eines Vorrückungsbetrags zu gewähren. Diese Gewährungen waren nicht vom Text der NÖ Gemeindebeamtenehaltsordnung 1976 gedeckt.

- 32.2 Der RH kritisierte, dass der Stadtsenat ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage Dienstzulagen gewährte.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, Dienstzulagen in Höhe eines Vorrückungsbetrags für Beamtinnen und Beamte, die in ihrer Verwendungs– bzw. Funktionsgruppe die letzte Gehaltsstufe erreicht hatten, nur auf Basis der gesetzlich vorgesehenen Verordnung zu gewähren.

- 32.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten plane sie, den Beschlusstext über die Gewährung von „Dienstzulagen“ anlässlich des 30-jährigen Dienstjubiläums sowie fünf Jahre vor Erreichen des Pensionsantrittsalters zu überarbeiten.

⁴¹ § 19 Abs. 1

⁴² Im Dienstpostenplan waren die Dienstposten nach Dienstzweigen sowie Verwendungs– und Funktionsgruppen zu trennen. Die Dienstzweige gruppierten einerseits Dienstposten mit gleicher, facheinschlägiger Vor– bzw. Ausbildung zusammen und wiesen andererseits auf bestimmte fachliche Tätigkeiten der Bediensteten hin (z.B. Hilfsdienst, Kraftwagenlenker, Facharbeiter, Schulwarte sowie höherer Verwaltungsdienst). Mehrere Dienstzweige fasste der Gesetzgeber zu Verwendungsgruppen zusammen.

⁴³ Bis Dezember 2014 wurde eine Dienstzulage durch Gemeinderatsbeschluss zuerkannt, danach durch einen Stadtsenatsbeschluss.

Treuegeld

- 33.1 Die Stadt St. Pölten gewährte den der NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976⁴⁴ oder dem NÖ Gemeinde–Vertragsbedienstetengesetz unterstellten pensionierten Bediensteten sowie deren anspruchsberechtigten Hinterbliebenen ein Treuegeld, sofern die Bediensteten zumindest eine gute Gesamtbeurteilung aufwiesen, nicht entlassen worden waren, vor der Auflösung des Dienstverhältnisses nicht in fremden Diensten gestanden und mindestens 20 Jahre bei der Stadt St. Pölten beschäftigt waren.

Das monatliche Treuegeld betrug in Abhängigkeit von der Anzahl der geleisteten Dienstjahre 29 EUR bis 58 EUR monatlich. Die Hinterbliebenen bezogen einen aliquoten Anteil; Valorisierungen nahm die Stadt St. Pölten nicht vor. Das Treuegeld war eine freiwillige Leistung ohne Rechtsanspruch und jederzeit widerrufbar. In den Jahren 2015 bis 2018 zahlte die Stadt St. Pölten jährlich für 678 Personen rd. 327.000 EUR an Treuegeldern aus.

Im März 2019 beschloss der Gemeinderat der Stadt St. Pölten, wie der RH in seinem Bericht „St. Pölten; Teilgebiete der Gebarung: Personal, Organisation, Informations-technologie“ (Reihe Niederösterreich 2006/1, TZ 7) empfohlen hatte, zukünftig keine neuen Treuegelder mehr zu gewähren.

- 33.2 Der RH nahm positiv zur Kenntnis, dass die Stadt St. Pölten – in Umsetzung einer Empfehlung des RH – im März 2019 beschloss, bei zukünftigen Pensionsantritten kein Treuegeld mehr zu gewähren.

⁴⁴ LGBl. 2400–0 i.d.g.F.

Nebengebührenvorschrift

- 34.1 Die Bezüge der Bediensteten der Stadt St. Pölten setzten sich aus dem landesgesetzlich geregelten Gehalt, den Zulagen sowie den Nebengebühren gemäß der vom Gemeinderat beschlossenen Nebengebührenvorschrift zusammen. Diese enthielt u.a. neun verschiedene Aufwandsentschädigungen, vier Mehrdienstleistungsentschädigungen und 47 Sonderzulagen. Von diesen Sonderzulagen rechnete die Stadt St. Pölten 13 leistungsbezogen (z.B. je Exhumierung, Graböffnung und Reinigung einer Gruft), 17 zeitbezogen (z.B. Erschwerniszulage für Bedienstete im Winterdienst für geleistete „Winterstunden“) und 17 pauschal ab. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der jährlich ausbezahlten Nebengebührenarten, die Anzahl der abgerechneten Einheiten sowie die damit verbundenen Ausgaben:

Tabelle 18: Nebengebühren

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	Anzahl				in %
tatsächlich ausbezahlte Nebengebührenarten	53	52	51	52	-2
Nebengebühreneinheiten (z.B. Stunde, Transport), exklusive Pauschalen	861.438	891.388	861.686	918.445	7
	in EUR				
Ausgaben für Nebengebühren (inklusive Pauschalen)	1.443.233	1.509.698	1.476.958	1.583.006	10

Quelle: Stadt St. Pölten

Von den laut Nebengebührenvorschrift 60 Nebengebührenarten verwendete die Stadt St. Pölten von 2015 bis 2018 jährlich bis zu 53 und bezahlte dafür durchschnittlich 1,50 Mio. EUR jährlich. Für die Nebengebührenverrechnung hatten die Bediensteten jährlich rd. 900.000 Leistungseinheiten bzw. Arbeitsstunden aufzuzeichnen.

- 34.2 Der RH kritisierte, dass die Vielzahl der in der Stadt St. Pölten ausbezahlten Nebengebührenarten die Transparenz des Besoldungsschemas einschränkte und die leistungs- bzw. zeitbezogene Nebengebührenverrechnung im Hinblick auf die dafür erforderlichen Aufzeichnungen verwaltungsaufwendig war.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, ihre Nebengebührenvorschrift zu überarbeiten, dabei im Sinne einer **Verwaltungsvereinfachung die Zahl der Nebengebührenarten zu senken und die Nebengebühren nach Möglichkeit zu pauschalisieren.**

- 34.3 Die Stadt St. Pölten sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Nebengebührenvorschrift im Rahmen der bevorstehenden Dienstrechtsnovelle zu überarbeiten.

Sonderverträge

- 35.1 Die besoldungsrechtliche Einstufung der Bediensteten der Stadt St. Pölten richtete sich grundsätzlich nach deren Vorrückungstichtag.⁴⁵ Für die Stichtagsermittlung waren insbesondere Präsenzdienstzeiten, schulische Fachausbildungszeiten, Studienzeiten und Beschäftigungszeiten bei Gebietskörperschaften maßgeblich.

Zur besoldungsrechtlichen Besserstellung konnte die Stadt St. Pölten bei der Stichtagsermittlung auch in der Privatwirtschaft zugebrachte Beschäftigungszeiten berücksichtigen, sofern die bzw. der Gemeindebedienstete in diesen Zeiten eine Tätigkeit im „öffentlichen Interesse“ ausgeübt hatte und diese „für die erfolgreiche Verwendung der bzw. des Gemeindebediensteten von besonderer Bedeutung“ war.

Alternativ oder zur weiteren besoldungsrechtlichen Besserstellung konnte die Stadt St. Pölten gemäß NÖ Gemeinde–Vertragsbedienstetengesetz⁴⁶ davon „in besonderen Ausnahmefällen“ – zugunsten der bzw. des Vertragsbediensteten – im Dienstvertrag abweichende Regelungen treffen. Diese Dienstverträge waren als Sonderverträge zu kennzeichnen und vom Stadtsenat zu beschließen.

Sonderverträge schloss die Stadt St. Pölten mit jenen Bediensteten ab, deren Bezugsvorstellungen über den Schemabezügen (auch unter Berücksichtigung in der Privatwirtschaft erworbener Vordienstzeiten) lagen und dies durch entsprechende Bezugsnachweise aus der Privatwirtschaft oder durch besondere Kenntnisse oder Fertigkeiten plausibel war. Über Richtlinien zu Sonderverträgen verfügte die Stadt St. Pölten nicht.

In der städtischen Personalverwaltung waren weder die Anrechnung von in der Privatwirtschaft erworbenen Vordienstzeiten⁴⁷ noch die Sonderverträge IT–unterstützt auswertbar. Insgesamt erlangte der RH von 17 während des überprüften Zeitraums 2015 bis 2018 bestehenden Sonderverträgen Kenntnis.

- 35.2 Der RH wies darauf hin, dass die Stadt St. Pölten über keine Richtlinie zu Sonderverträgen verfügte.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, im Falle des Abschlusses weiterer Sonderverträge eine verbindliche Richtlinie für die einheitliche Gestaltung von Sonderverträgen zu erarbeiten.

⁴⁵ Für die Vorrückung in die nächsthöhere Gehaltsstufe war der aus angerechneten Vordienstzeiten ermittelte Vorrückungstichtag entscheidend.

⁴⁶ § 41

⁴⁷ § 4 NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976

- 35.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten sei die Anzahl der Sonderverträge minimal. Beim Abschluss von Sonderverträgen seien individuelle Notwendigkeiten zu berücksichtigen, weshalb eine generalisierende Regelung kontraproduktiv erscheine. Aufgrund der bevorstehenden Dienstrechtsnovelle sei zukünftig mit einer Verringerung der ohnehin geringen Anzahl an Sonderverträgen zu rechnen.
- 35.4 Der RH sah der für 2021 geplanten Dienstrechtsnovelle und der damit beabsichtigten Senkung der Anzahl der Sonderverträge entgegen. Sollte sich die Novelle verzögern bzw. keine Reduktion der Sonderverträge bewirken, verblieb der RH bei seiner Empfehlung.

Personalverwaltung

- 36.1 (1) Die Urlaubsansprüche der Bediensteten der Stadt St. Pölten richteten sich nach der NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976 bzw. dem NÖ Gemeinde–Vertragsbedienstetengesetz und der Nebengebührenvorschrift (Sonderurlaube). Darüber hinaus bestanden keine verbindlichen Sonderbestimmungen.

Die Urlaube waren mit Ausnahme der Sonder– und Pflegeurlaube dezentral erfasst. Die einzelnen Organisationseinheiten verwalteten die Urlaube entweder manuell in Listen oder elektronisch. Ein gesamthafter Überblick über die verbrauchten Urlaube und die noch bestehenden Urlaubsansprüche bestand nicht.

(2) Im Jahr 2018 beanspruchten etwa 340 Bedienstete (28 %) der Stadt St. Pölten die gleitende Arbeitszeitregelung. Für Zeitaufzeichnungen verwendeten die Bediensteten Stempelkarten. Eine zufällige Auswahl an Stempelkarten zeigte Handhabungsmängel, z.B. nicht zur Gänze ausgefüllte Karten, händische Nachträge aufgrund fehlender Abstempelungen oder Rechenfehler bei der Addition gestempelter Zeiten.

(3) Die Bediensteten der Stadt St. Pölten hatten dem Bürgermeister erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen schriftlich zu melden. Die von der Stadt St. Pölten dem RH vorgelegte Nebenbeschäftigungs– und –tätigkeitenliste erfasste nicht, dass mehrere Musikschullehrende sowohl in St. Pölten als auch an anderen Musikschulen unterrichteten.

(4) Im Zuge der Neuorganisation des städtischen Seniorenwohnheims (Endfassung des Status– und Potenzialberichts aus dem Jahr 2015) plante die Stadt St. Pölten, auch ihr Pflegemodell zu adaptieren. Um die dafür benötigten Heimhelferinnen und –helfer im Sinne des NÖ Sozialbetreuungsberufegesetzes 2007 beschäftigen zu können und dabei keine individuellen dienstvertraglichen Vereinbarungen abschließen zu müssen, schuf die Stadt St. Pölten im Jahr 2017 den im Dienstzweigeverzeichnis der NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976 nicht vorgesehenen Dienstzweig „12a HeimhelferInnen“.

- 36.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Stadt St. Pölten die Erholungsurlaube ihrer Bediensteten dezentral erfasste und deshalb über keine Gesamtübersicht zu den beanspruchten Urlauben bzw. noch nicht verbrauchten Urlaubsansprüchen verfügte.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die verbrauchten Urlaube und offenen Urlaubsansprüche zentral zu verwalten, um im Bedarfsfall, z.B. bei der Berechnung von Urlaubsrückstellungen, auf zentral gespeicherte Datenbestände zurückgreifen zu können.

- (2) Der RH wies darauf hin, dass die Stadt St. Pölten die gleitenden Arbeitszeiten ihrer Bediensteten mittels Stempelkarten erfasste. Diese Vorgehensweise war nicht zeitgemäß, fehleranfällig und bot mangels Überblicks keine Steuerungsmöglichkeit.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, den Umstieg auf eine elektronische Zeiterfassung zu prüfen, um fehlerhafte Aufzeichnungen zu vermeiden und bei etwaigen Verlusten von Stempelkarten weiterhin über die bereits aufgezeichneten Daten verfügen zu können.

- (3) Der RH kritisierte, dass die Nebenschäftigungs- und -tätigkeitenliste unvollständig war.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, ihre Bediensteten auf die Verpflichtung zur Meldung von Nebenbeschäftigungen hinzuweisen.

- (4) Der RH stellte fest, dass das Dienstzweigeverzeichnis der NÖ Gemeindebeamten-dienstordnung 1976 jahrzehntealt war und den sich im Zeitablauf ändernden Berufsbildern nicht mehr vollumfänglich entsprach. Er wies kritisch auf den in der NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976 nicht vorgesehenen und von der Stadt St. Pölten eigens geschaffenen Dienstzweig „12a HeimhelferInnen“ hin.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, im Hinblick auf die sich ändernden Berufsbilder auf eine Überarbeitung des Dienstzweigeverzeichnisses hinzuwirken.

- 36.3 (1) Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten würde eine zentrale Urlaubsverwaltung die städtischen Abteilungen in ihrer Flexibilität einschränken. Eine jährliche Erhebung der Urlaube bzw. der Resturlaube zur Berechnung der Rückstellung sei jedoch gewährleistet.

- (2) Die Stadt St. Pölten sagte zu, den Umstieg auf eine elektronische Zeiterfassung im Zuge der Einführung des neuen Arbeitszeitmodells Homeoffice/Flexwork zu evaluieren. Dabei strebe sie an, Dienstzeiten vor Ort und Homeoffice-Zeiten aus einem Aufzeichnungssystem generieren zu wollen.

(3) Die Stadt St. Pölten weise die neu aufgenommenen Bediensteten anlässlich der Dienstvertragsübergabe nachvollziehbar auf ihre Dienstpflichten hinsichtlich der Meldung von Nebenbeschäftigungen und –tätigkeiten hin und thematisiere die bestehenden Verpflichtungen im Rahmen von Schulungs– und Ausbildungsmaßnahmen.

(4) Die Stadt St. Pölten teilte in ihrer Stellungnahme weiters mit, dass das Dienstzweigeverzeichnis im Rahmen der Dienstrechtsnovelle zu thematisieren sei.

- 36.4 Der RH entgegnete der Stadt St. Pölten, dass eine zentrale Urlaubsverwaltung z.B. eine abteilungsübergreifende Steuerung des Urlaubsverbrauchs (z.B. ausdrückliche und nachweisliche Vorabinformationen über allenfalls verfallende Urlaubsansprüche) ermöglichen würde und dadurch gesonderte jährliche Resturlaubserhebungen vermeidbar wären. Er verblieb bei seiner Empfehlung einer zentralen Urlaubsverwaltung und betonte, dass auch bei einer zentralen Urlaubsverwaltung über den Urlaubsverbrauch (insbesondere Urlaubsgenehmigungen) dezentral entschieden werden kann.

Gebührenhaushalte

Wasserversorgung

Anlagenbeschreibung

- 37 Die Stadt St. Pölten verfügte über eine stadt eigene zentrale Wasserversorgungsanlage, die das Trinkwasser über ein 400 km langes Hauptleitungsrohrnetz über 11.969 Stück (2018) Wasserzähler an die Verbraucherinnen und Verbraucher abgab.

Die Wassergewinnung erfolgte über ein Grundwasserwerk, das aus sieben Brunnen auf zwei Brunnenfeldern mittels Unterwasserpumpen (Fördervolumen zwischen 180 m³ pro Stunde und 220 m³ pro Stunde) Grundwasser entnahm. Den Pumpen waren zur allfälligen Entkeimung UV–Anlagen nachgeschaltet. Ein Labor untersuchte das geförderte Wasser monatlich chemisch und bakteriologisch.

Die Wasserversorgungsanlage verfügte zudem über acht miteinander verbundene Hochbehälter mit einem Speichervolumen von insgesamt rd. 19.000 m³.

Der maximale Tagesbedarf der Stadt St. Pölten betrug im überprüften Zeitraum zwischen 18.410 m³ (2016) und 23.110 m³ (2018), der durchschnittliche Tagesbedarf lag zwischen 15.188 m³ (2016) und 16.745 m³ (2018).

Die Stadt St. Pölten konnte den Wasserbedarf im überprüften Zeitraum abdecken.

Zustand der Anlage

- 38.1 (1) Die Wasserverluste und Schadensfälle des Bereichs Wasserversorgung entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 19: Entwicklung der Wasserverluste und Schadensfälle

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
Wasserverlust	in Mio. m³				in %
geförderte Wassermenge	5,85	5,56	5,80	6,11	4
verkaufte gemessene Wassermenge	4,22	4,10	4,18	4,26	1
verkaufte geschätzte Wassermenge	0,64	0,55	0,63	0,72	13
Verluste	1,00	0,91	1,00	1,13	13
	in %				
Verluste auf Basis geförderter Wassermenge	17	16	17	18	–
Schadensstatistik	Anzahl				
Hauptleitungsschäden	31	46	42	45	45
Anschlussleitungsschäden	13	15	13	7	-46
sonstige Schäden (Hydranten)	1	2	1	5	>100

Quelle: Stadt St. Pölten

Im überprüften Zeitraum lagen die jährlichen Wasserverluste zwischen 16 % und 18 % der geförderten Jahreswassermenge. Die jährlichen Wasserverluste ermittelte die Stadt, indem sie von der in das Netz eingespeisten Wassermenge die verkaufte Wassermenge (mittels Wasserzähler gemessene und auf Schätzungen basierende nicht gemessene Entnahmen, z.B. Behälterspülungen, Brunnenregenerierung, Hydrantenspülungen, Brandwasser) abzog.

(2) Auf nationalen und internationalen Vergleichen basierende Empfehlungen für eine nachhaltige Bewirtschaftung von städtischen Wasserversorgungsnetzen sahen – unter der Annahme, dass die Lebensspanne von Wasserversorgungsnetzen in Abhängigkeit vom Rohrmaterial zwischen 50 und maximal 100 Jahren beträgt – Erneuerungsraten des Wasserversorgungsnetzes von 1,3 % bis 1,5 % als angezeigt an.⁴⁸

Die Erneuerungsraten des Wasserversorgungsnetzes der Stadt St. Pölten lagen im überprüften Zeitraum zwischen 0,65 % (2018) und 0,94 % (2015) bzw. 0,81 % im Durchschnitt. Eine Zielerneuerungsrate hatte die Stadt St. Pölten nicht festgelegt.

- 38.2 Der RH bemängelte, dass die Validität der Werte für die jährlichen Wasserverluste aufgrund des hohen Anteils am geschätzten Wassermengenverkauf gering war.

⁴⁸ siehe RH-Bericht „Stadtwerte Klagenfurt Aktiengesellschaft“ (Reihe Kärnten 2020/1, TZ 29)

Er empfahl der Stadt St. Pölten, den Anteil der auf Schätzungen basierenden Wasserverkäufe durch geeignete Maßnahmen auf ein Mindestmaß zu verringern, um einen plausiblen Wasserverlust ausweisen zu können.

Der RH kritisierte, dass die Stadt aufgrund der niedrigen Erneuerungsrate des Wasserversorgungsnetzes im überprüften Zeitraum eine Lebensspanne des Versorgungsnetzes von deutlich mehr als 100 Jahren voraussetzte. Diese Annahme stand im Widerspruch zu nationalen und internationalen Vergleichen, wonach die Lebensdauer derartiger Wasserversorgungsnetze zwischen 66 und 77 Jahren anzunehmen war.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, eine jährliche Erneuerungsrate des städtischen Wasserversorgungsnetzes – im Sinne eines nachhaltigen Substanzerhalts – von zumindest 1 % anzustreben und dies auch als Zielwert festzuschreiben.

- 38.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten seien die verkauften Wassermengen der Stadt im Wesentlichen erfasst. Der Eigenverbrauch für die Brunnenregenerierung, die Rohrnetzspülungen vor der Inbetriebnahme sowie das Brand- und Löschwasser könne aus technischen Gründen nicht erfasst werden. Ebenso könne die Verlustmenge, z.B. aufgrund von Rohrnetzbrüchen, defekten Hausanschlüssen oder Straßenventilen, nicht gemessen werden.

Im Bereich der Hydrantenspülungen bzw. der Behälterspülungen werde die Stadt St. Pölten die Möglichkeit zur Erfassung der jeweiligen Wassermengen prüfen.

Die Stadt St. Pölten versuche, der Empfehlung des RH nach einer jährlichen Erneuerungsrate von mindestens 1 % nachzukommen. Diese Bestrebung verdeutliche sich in der Steigerung der Instandhaltung der letzten Jahre. Zur Erreichung der ambitionierten Empfehlung des RH sei eine Gebührenerhöhung notwendig.

- 38.4 Der RH wies im Hinblick auf die von der Stadt St. Pölten angeführte Notwendigkeit einer Gebührenerhöhung zur Erreichung einer jährlichen Erneuerungsrate von mindestens 1 % darauf hin, dass der ordentliche Haushalt Wasserversorgung zwischen 2015 und 2018 vor der Mittelentnahme für diverse Maßnahmen, Zuführungen an den außerordentlichen Haushalt und der Rücklagenauflösung bzw. –dotierung insgesamt Überschüsse von 7,08 Mio. EUR erwirtschaftete. Er verwies dazu auf seine Empfehlung in TZ 40 zur gesetzeskonformen Verwendung von Gebührenüberschüssen.

Wassergebühren

- 39.1 (1) Gemäß § 8 Abs. 5 Finanz–Verfassungsgesetz 1948⁴⁹ konnte die Landesgesetzgebung Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung einzuheben. Nähere Regelungen für die Wasserversorgung in Niederösterreich enthielt das NÖ Gemeindewasserleitungsgesetz 1978⁵⁰. Dieses sah die Entrichtung einer Wasseranschlussabgabe für den Anschluss einer Liegenschaft an die Gemeindewasserleitung vor. Die Höhe der Wasseranschlussabgabe errechnete sich aus dem Produkt der Berechnungsfläche für das angeschlossene Grundstück und dem vom Gemeinderat festzusetzenden Einheitssatz. Der Einheitssatz durfte dabei 5 % der auf den laufenden Meter der Gemeindewasserleitung entfallenden durchschnittlichen Baukosten nicht übersteigen. Der Berechnung der Baukosten waren die Kosten zum Zeitpunkt der Festsetzung des Einheitssatzes durch den Gemeinderat zugrunde zu legen.

Ferner legte das NÖ Gemeindewasserleitungsgesetz 1978 für die Bereitstellung der Gemeindewasserleitung eine jährlich zu entrichtende Bereitstellungsgebühr fest, die sich aus dem Produkt der von der maximalen Durchflussmenge des Wasserzählers (in m³ pro Stunde) abhängigen Verrechnungsgröße und dem sogenannten Bereitstellungsbetrag ergab. Dieser hatte mindestens 1,80 EUR zu betragen und war vom Gemeinderat so festzusetzen, dass „der Jahresertrag an Bereitstellungsgebühren 50 % des Jahresaufwandes“ (Ausgaben für die Erhaltung und den Betrieb der Gemeindewasserleitung sowie die Verzinsung und Tilgung der Anlagekosten) nicht überstieg.

Für den Wasserbezug aus der Gemeindewasserleitung war eine Wasserbezugsgebühr zu entrichten. Diese ergab sich aus der Multiplikation der vom Wasserzähler innerhalb eines Ableszeitraums als verbraucht angezeigten Wassermenge (in m³) mit der festgesetzten Grundgebühr. Die „Höhe der Grundgebühr in Euro je Kubikmeter war so festzusetzen, dass der voraussichtliche Jahresertrag an Wasserversorgungsabgaben und Wassergebühren den für die Erhaltung und den Betrieb der Gemeindewasserleitung sowie Verzinsung und Tilgung erforderlichen doppelten Jahresaufwand nicht überstieg“.

- (2) Die Stadt St. Pölten erhöhte mit Jänner 2015 gemäß Gemeinderatsbeschluss vom Dezember 2014 den zuletzt im Jänner 2011 angepassten Einheitssatz für die Wasseranschlussabgabe von 9,90 EUR um 9,1 % auf 10,80 EUR, den Bereitstellungsbetrag von 4,20 EUR um 42,9 % auf 6,00 EUR sowie die Grundgebühr für den Wasserbezug von 1,19 EUR um 9,2 % auf 1,30 EUR. Ferner beschloss die Stadt im November 2016 eine mit Jänner 2017 gültige Erhöhung des Einheitssatzes für die Wasseranschlussabgabe von 10,80 EUR um 1,9 % auf 11,00 EUR, des Bereitstel-

⁴⁹ BGBl. 45/1948 i.d.g.F.

⁵⁰ LGBL. 6930–7 i.d.g.F.

lungsbetrags von 6,00 EUR um 66,7 % auf 10,00 EUR sowie der Grundgebühr für den Wasserbezug von 1,30 EUR um 7,7 % auf 1,40 EUR.

(3) Die Stadt St. Pölten erstellte ausschließlich im Zuge der Neufestsetzung der Gebühren und Abgaben im Bereich Wasserversorgung Kalkulationen.

Im Zuge der Festsetzung des Einheitssatzes für die Wasseranschlussabgabe ermittelte die Stadt die Baukosten der Gemeindewasserleitung zum Festsetzungszeitpunkt, indem sie nicht nur die Anschaffungswerte der errichteten Gemeindewasserleitungen indexierte, sondern auch zahlreiche andere Vermögensteile des Bereichs Wasserversorgung, wie Bürogebäude, Werkstätten, Betriebs- und Geschäftsausstattung, Fahrzeuge, Werkzeuge, einbezog. Anhand der Leitungslänge errechneten sich die durchschnittlichen Laufmeterbaukosten von 371,16 EUR (2015) bzw. 359,23 EUR (2017). Die Stadt setzte einen Einheitssatz von 10,80 EUR (2015) bzw. 11,00 EUR (2017) fest, was einem Anteil von 2,9 % (2015) bzw. 3,1 % (2017) der errechneten durchschnittlichen Laufmeterbaukosten der Gemeindewasserleitung entsprach. Unter ausschließlicher Berücksichtigung jener Baukosten, die unmittelbar der Gemeindewasserleitung zuzuordnen waren, hätten die Laufmeterkosten 329,36 EUR (2015) bzw. 343,76 EUR (2017) betragen, womit der von der Stadt festgesetzte Einheitssatz 3,3 % (2015) bzw. 3,2 % (2017) dieser Laufmeterkosten entsprochen hätte.

Bei der Festsetzung des Bereitstellungsbetrags orientierte sich die Stadt an den jährlichen Kosten der verbauten Wasserzähler, die sich im überprüften Zeitraum durch den Umstieg von mechanischen Wasserzählern auf elektronische Funkzähler erhöhten. Im überprüften Zeitraum überstieg der „Jahresertrag an Bereitstellungsgebühren 50 % des Jahresaufwandes“ nicht.

Die Festsetzung der Grundgebühr für den Wasserbezug folgte dem Berechnungsschema des NÖ Gemeindewasserleitungsgesetzes 1978. Die Stadt leitete auf Basis der kameralen Voranschlagswerte des ordentlichen Haushalts die Jahresausgaben des Bereichs Wasserversorgung ab und ermittelte unter Einbeziehung der Jahreseinnahmen aus Wasseranschlussabgaben und Bereitstellungsgebühren sowie des Jahreswasserverbrauchs eine Grundgebühr für den Wasserbezug von 1,48 EUR je m³ (2015) bzw. 1,42 EUR je m³ (2017). Die Stadt setzte mit 1,30 EUR (2015) bzw. 1,40 EUR (2017) schließlich eine niedrigere als errechnete Wasserbezugsgebühr fest.

Im Zuge der Wasserbereitstellungs- und Wasserbezugsgebührenermittlung für das Jahr 2015 enthielten die dabei maßgeblichen Jahresausgaben des Bereichs Wasserversorgung von 7,74 Mio. EUR auch 1,36 Mio. EUR, die die Stadt als „Gewinnentnahmen“ bezeichnete. Dieser Betrag sollte gemäß Voranschlag dem ordentlichen

Haushalt des Unterabschnitts „Beteiligungen“ zugeführt werden. Dies setzte die Stadt in weiterer Folge auch um. Die Kalkulation hätte ohne Einbeziehung der „Gewinnentnahmen“ in den Jahresausgaben eine Wasserbezugsgebühr von 1,18 EUR je m³ anstelle von 1,48 EUR je m³ ergeben.

Bei der Gebührenfestsetzung für das Jahr 2017 berücksichtigte die Stadt diese „Gewinnentnahmen“ in den Jahresausgaben nicht.

(4) Kostenrechnerische Kalkulationen unter Berücksichtigung betriebsfremder, aperiodischer und außerordentlicher Ausgaben und Einnahmen bzw. kalkulatorischer Positionen bestanden im Bereich Wasserversorgung nicht. Eine regelmäßige Überprüfung der Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips⁵¹ im Bereich Wasserversorgung, wonach der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das Doppelte der Selbstkosten (Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung sowie die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung entsprechenden Lebensdauer) nicht übersteigen durfte, führte die Stadt St. Pölten nicht durch.

- 39.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Stadt entgegen den Vorgaben des NÖ Gemeindewasserleitungsgesetzes 1978 bei der Ermittlung der durchschnittlichen Laufmeterbaukosten für die Gemeindewasserleitung nicht ausschließlich ihre Errichtungskosten, sondern auch Ausgaben für andere Vermögensteile des Bereichs Wasserversorgung, z.B. Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie Fahrzeuge, in die Berechnung einbezog. Die somit zu hoch ausgewiesenen durchschnittlichen Laufmeterbaukosten der Gemeindewasserleitung waren folglich als Bezugsgröße zur Beurteilung der Einhaltung der gesetzlichen Maximalhöhe des Einheitssatzes nicht mehr geeignet.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die Vorgaben des NÖ Gemeindewasserleitungsgesetzes 1978 bei der Ermittlung der durchschnittlichen Laufmeterbaukosten für die Gemeindewasserleitung einzuhalten und ausschließlich ihre Errichtungskosten in die Berechnung einzubeziehen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Stadt St. Pölten bei der Festsetzung der Wasserbezugsgebühr von 1,30 EUR je m³ für das Jahr 2015 und 2016 auch jeweils 1,36 Mio. EUR als „Gewinnentnahmen“ bezeichnete geplante Gebührenhaushaltsüberschüsse einkalkulierte und damit von den Gebührenzahlerinnen und -zahlern einhob. Diese Mehreinnahmen wies die Stadt in den Rechnungsabschlüssen im ordentlichen Haushalt den Beteiligungen zu, ohne dass sie dafür einen inneren Zusammenhang zur Wasserversorgung nachweisen konnte. Die für 2015 gültige Wasserbezugsgebühr hätte bei einer Berechnung ohne Berücksichtigung der

⁵¹ § 15 Abs. 3 Z 4 Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. I 103/2007 i.d.g.F. (bis 31. Dezember 2016); ab 2017: § 17 Abs. 3 Z 4 Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl. I 116/2016 i.d.g.F.

„Gewinnentnahmen“ 1,18 EUR je m³ betragen und in dieser Höhe der im Jahr 2014 gültigen Wasserbezugsgebühr von 1,19 EUR je m³ entsprochen.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang gegenüber der Stadt St. Pölten auf das mit einer dauerhaften, nicht im inneren Zusammenhang stehenden Verwendung von Gebühreneinnahmen bestehende Risiko rechtswidriger Gebührenbescheide sowie daraus ableitbarer Rückzahlungsansprüche⁵² und auf seine Ausführungen und Empfehlung in **TZ 40**.

(3) Der RH wies darauf hin, dass die Stadt St. Pölten die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Wasserversorgung nicht jährlich überprüfte.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, jährlich im Rahmen einer Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Wasserversorgung zu überprüfen.

39.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten werde sie ab der nächsten Gebührenkalkulation die Laufmeterbaukosten für die Gemeindewasserleitung ermitteln.

Die Stadt St. Pölten sagte zu, jährliche Gebührenkalkulationen durchzuführen. Zudem werde sie sich für eine indexbasierte Gebührengestaltung, etwa nach dem Vorbild Wiens, und für eine entsprechende landesgesetzliche Grundlage einsetzen.

39.4 Der RH wies erneut darauf hin, dass

- bei der Ermittlung der durchschnittlichen Laufmeterbaukosten für die Gemeindewasserleitung – entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen – ausschließlich die Errichtungskosten in die Berechnungen einzubeziehen waren und
- jährlich im Rahmen der Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Wasserversorgung zu überprüfen war.

Haushaltsergebnisse

40.1 (1) Das Finanzausgleichsgesetz erlaubte den Gemeinden, die Gebührenhöhe für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen so festzusetzen, dass der Gesamtertrag maximal 200 % der jährlichen Kosten entsprach (doppeltes Äquivalenzprinzip). Der Verfassungsgerichtshof (**VfGH**) setzte den Gemeinden bei der Höhe und Verwendung der jährlichen Gebührenüberschüsse jedoch insofern Grenzen, als die über die einfache Kostendeckung hinausgehenden Mittel ausschließlich für im inneren Zusammenhang⁵³ mit der Aufgabenerfüllung stehende Gründe zu verausgaben waren.

⁵² siehe RH-Bericht „Themen der öffentlichen Finanzkontrolle“ (Reihe Bund 2014/16, S. 73 ff.)

⁵³ VfGH 10. Oktober 2001, B260/01, VfSlg. 16.319/2001

Grundsätzlich bestand in Gebührenhaushalten die Möglichkeit, angesparte Mittel im Wege einer inneren Anleihe für andere Zwecke zu verwenden. Dabei musste jedoch sichergestellt sein, dass diese wieder zurückfließen und letztlich im inneren Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung verausgabt werden. Der innere Zusammenhang war insbesondere dann nicht gegeben, wenn der Einrichtung Überschüsse dauerhaft entzogen wurden. Der Dokumentation der Überschussverwendung kam daher im Sinne der Nachvollziehbarkeit besondere Bedeutung zu.

Wie der VfGH weiters feststellte, war für die Rückführung von zwischenzeitlich nicht im inneren Zusammenhang verwendeten Einnahmen in den Gebührenhaushalt und für die Verwendung im inneren Zusammenhang mit der Einrichtung ein Gesamtbeachtungs- und Ausgleichszeitraum von bis zu zehn Jahren⁵⁴ heranzuziehen. Bei Verletzung dieser Rahmenbedingungen entsprach die Einhebung von über der Kostendeckung liegenden Gebühren einer Steuer ohne Rechtsgrundlage. Der RH hatte in einem früheren Bericht auf das Risiko rechtswidriger Gebührenbescheide und eine allfällige Rückzahlungspflicht von überhöhten Gebühren hingewiesen.⁵⁵

(2) Die Einnahmen und Ausgaben des ordentlichen Haushalts Wasserversorgung entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 20: Ordentlicher Haushalt Wasserversorgung

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Einnahmen	6,80	7,06	7,52	8,35	23
Wasseranschlussabgabe	0,36	0,41	0,98	1,02	183
Bereitstellungsgebühr	0,27	0,39	0,39	0,46	70
Wasserbezugsgebühren	4,98	5,56	5,43	5,93	19
Auflösung Rücklagen	0,37	0,11	0,06	0,30	-18
sonstige	0,82	0,59	0,66	0,63	-23
Ausgaben	6,80	7,06	7,52	8,35	23
Tilgungen von Investitionsdarlehen inklusive Zinsen	0,40	0,40	0,39	0,39	-2
Personal	1,88	2,04	2,07	2,20	17
Instandhaltung	1,73	0,90	2,13	2,27	31
Material und bezogene Leistungen	0,76	0,63	0,66	0,67	-11
sonstige (Sicherung Grundwasser)	1,92	1,95	1,96	1,89	-1
Zuführung Rücklagen	0,11	0,06	0,30	0,92	>100
Zuführung an außerordentlichen Haushalt	–	1,09	–	–	–
Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt St. Pölten

⁵⁴ VfGH 11. März 2014, B462–463/2013

⁵⁵ siehe RH-Bericht „Themen der öffentlichen Finanzkontrolle“ (Reihe Bund 2014/16, S. 73 ff.)

Der ordentliche Haushalt Wasserversorgung erwirtschaftete zwischen 2015 und 2018 vor der Mittelentnahme für Maßnahmen zur Sicherung des Grundwassers, vor Zuführungen an den außerordentlichen Haushalt und der Rücklagenauflösung bzw. –dotierung insgesamt Überschüsse von 7,08 Mio. EUR.

Die Stadt St. Pölten führte aus diesen Überschüssen im überprüften Zeitraum jährlich 1,36 Mio. EUR – dies entsprach zwischen 16 % (2018) und 20 % (2015) der Ausgaben des ordentlichen Haushalts – bzw. insgesamt 5,44 Mio. EUR dem ordentlichen Haushalt des Unterabschnitts „Beteiligungen“ zu. Laut Angaben der Stadt St. Pölten waren diese Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen zur Sicherung des Grundwassers, wie Grundstücksankäufen um die Brunnenfelder der Wasserversorgung, die Umspundung⁵⁶ der Deponie zur Vermeidung von Verunreinigungen oder Hochwasserschutzmaßnahmen, vorgesehen. Einen Nachweis für diese Verwendung oder deren allfällige Rückführung aus dem Unterabschnitt „Beteiligungen“ in den Bereich Wasserversorgung legte die Stadt nicht vor.

Ferner finanzierte die Stadt mit den Überschüssen des ordentlichen Haushalts Wasserversorgung den außerordentlichen Haushalt dieses Bereichs mit 1,09 Mio. EUR, dotierte zweckgewidmete Rücklagen im Bereich Wasserversorgung von 1,40 Mio. EUR bzw. löste zur unterjährigen Bedeckung Rücklagen im Ausmaß von 0,85 Mio. EUR auf.

Die wesentlichen Einnahmen des ordentlichen Haushalts stammten aus dem Aufkommen der Wasseranschlussabgaben, der Bereitstellungsgebühren und der laufenden Wasserbezugsgebühren. Der Anstieg der Einnahmen bei den Wasseranschlussabgaben von 2016 auf 2017 resultierte aus der vermehrten Fertigstellung von großen Wohnhausanlagen und der Erhöhung der Gebühren und Abgaben mit 2017. Die Wasserbezugsgebühren schwankten entsprechend dem witterungsabhängigen Wasserverbrauch.

Auf der Ausgabenseite zählten die Personalausgaben, die Instandhaltungskosten des Wasserleitungsnetzes sowie die Ausgaben für Maßnahmen zur Sicherung des Grundwassers zu den wesentlichen Ausgabepositionen. Der Anstieg der Personalausgaben von 2015 auf 2016 bzw. 2017 auf 2018 resultierte im Wesentlichen aus zusätzlichen Bediensteten im Personalstand dieses Bereichs.

- 40.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt St. Pölten aus den Überschüssen des Bereichs Wasserversorgung im überprüften Zeitraum 5,44 Mio. EUR entnahm und dem Unterabschnitt „Beteiligungen“ zuführte. Der RH kritisierte, dass die Stadt dem RH dafür weder einen Nachweis für eine Verwendung dieser Mittel im Bereich Grund-

⁵⁶ Unter Umspundung sind bauliche Maßnahmen zur seitlichen Abdichtung der Deponie zu verstehen.

wasserschutz noch einen Nachweis für die Verwendung dieser Mittel als inneres Darlehen vorbringen konnte.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die gesetzeskonforme Verwendung der Gebührenüberschüsse sicherzustellen und nicht im inneren Zusammenhang verausgabte Entnahmen in die Gebührenhaushalte rückzuführen.

- 40.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten verwende sie etwaige Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang oder führe sie den Rücklagen des jeweiligen Gebührenhaushalts zu. Die Einhaltung der Verwendung der Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang solle künftig jährlich nachgewiesen, innere Darlehen sollen zurückgeführt werden.
- 40.4 Der RH wertete die Zusage der Stadt St. Pölten, die Einhaltung der Verwendung der Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang jährlich nachzuweisen, positiv. Er wies gegenüber der Stadt St. Pölten allerdings nochmals darauf hin, dass für die Verwendung etwaiger Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang ein Gesamtbetrachtungs- und Ausgleichszeitraum von bis zu zehn Jahren heranzuziehen war und die geplanten Nachweise daher auch diesen Zeitraum umfassen sollten.
- 41.1 Der außerordentliche Haushalt Wasserversorgung entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 21: Außerordentlicher Haushalt Wasserversorgung

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Einnahmen	1,62	1,57	0,72	0,92	-43
Investitionsdarlehen Gebietskörperschaften	0,02	0,05	0,05	0,05	208
innere Darlehen	1,60	0,44	0,68	0,14	-91
Auflösung Rücklagen	–	–	–	0,72	–
Zuführung aus dem ordentlichen Haushalt	–	1,09	–	–	–
Ausgaben	1,62	1,57	0,72	0,92	-43
Netzerweiterung	0,61	1,50	0,68	0,68	12
Netzsanierung	1,00	0,03	0,01	0,20	-80
Zuführung Rücklagen	0,01	0,04	0,04	0,04	197
Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt St. Pölten

In den Jahren 2015 bis 2018 bediente sich der Bereich Wasserversorgung zur Finanzierung der Erweiterung und Sanierung des Wasserversorgungsnetzes im Wesentlichen verzinsten inneren Darlehen aus Rücklagen des Bereichs Abwasserentsorgung, der Zuführung aus Überschüssen des ordentlichen Haushalts Wasserversorgung sowie der Auflösung von Rücklagen des Bereichs Wasserversorgung. In diesem Zeitraum

verfügte der Bereich Wasserversorgung nicht über ausreichend eigene Rücklagen zur Finanzierung seiner außerordentlichen Ausgaben. Gleichzeitig führte die Stadt aus den erwirtschafteten Überschüssen des ordentlichen Haushalts Wasserversorgung 5,44 Mio. EUR dem Unterabschnitt „Beteiligungen“ zu.

- 41.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Stadt St. Pölten im Zeitraum 2015 bis 2018 ihre außerordentlichen Ausgaben von insgesamt 4,83 Mio. EUR u.a. mit verzinnten inneren Darlehen der Abwasserentsorgung von 2,86 Mio. EUR finanzierte, weil die Stadt aus den erwirtschafteten Überschüssen des ordentlichen Haushalts der Wasserversorgung insgesamt 5,44 Mio. EUR den Beteiligungen zuführte. Für diese konnte die Stadt jedoch keine Unterlagen vorlegen, die einen inneren Zusammenhang zur Wasserversorgung erkennen ließen.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die erwirtschafteten Überschüsse aus dem ordentlichen Haushalt Wasserversorgung vorrangig zur Finanzierung des außerordentlichen Haushalts Wasserversorgung zu verwenden.

- 41.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten verwende sie die Gebührenüberschüsse des ordentlichen Haushalts des Bereichs Wasserversorgung im Sinne des doppelten Äquivalenzprinzips ausschließlich im inneren Zusammenhang, z.B. für die Retentionsbecken, die Brunnenanlagensicherung, die Überschwemmungszonen oder den Hochwasserschutz. Die Einhaltung der Verwendung der Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang solle künftig jährlich nachgewiesen, innere Darlehen sollen wieder zurückgeführt werden.

- 41.4 Der RH entgegnete, dass die Stadt St. Pölten im Zeitraum 2015 bis 2018 außerordentliche Ausgaben im Bereich Wasserversorgung auch mit verzinnten inneren Darlehen der Abwasserentsorgung finanzierte, weil die Stadt aus den erwirtschafteten Überschüssen des ordentlichen Haushalts der Wasserversorgung insgesamt 5,44 Mio. EUR den Beteiligungen zuführte.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die erwirtschafteten Überschüsse aus dem ordentlichen Haushalt Wasserversorgung vorrangig zur Finanzierung des außerordentlichen Haushalts Wasserversorgung zu verwenden.

Abwasserentsorgung

Anlagenbeschreibung

- 42 Im überprüften Zeitraum war die Stadt St. Pölten Mitglied des 1960 gegründeten Abwasserverbands „An der Traisen“⁵⁷ und hielt 53,18 % am Vermögen des Verbands. Die restlichen Anteile hielten 14 kleinere Gemeinden⁵⁸ im Umland von St. Pölten. Die Verbandskläranlage mit einer Ausbaugröße von 280.000 Einwohnerwerten umfasste u.a. den Sammelkanal, die mechanische Reinigung (Rechenanlage), die Vorklärbecken, die Belebungsbecken (biologische Reinigung), die Nachklärbecken, das Ablaufpumpwerk (Einleitung der gereinigten Abwässer in die Donau), die Faultürme zur Methangasgewinnung sowie die Gasverwertungs- und Stromerzeugungsanlage.

Die 54.133 Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt St. Pölten leiteten ihre Abwässer über 10.100 Hausanschlüsse (Stand Ende 2018) in das insgesamt 325,43 km (Stand Ende 2018) lange stadteigene System aus Mischwasser-, Schmutzwasser- und Regenwasserkanal zur Reinigung in der Verbandskläranlage ein.

- 43.1 Das Kanalhauptleitungsnetz der Stadt St. Pölten bestand aus verschiedenen, im Laufe seiner Entstehungsgeschichte eingesetzten Rohrmaterialien, z.B. Ziegel, Stahlbeton, Steinzeug, Asbestzement, Polyvinylchlorid oder Polypropylen, mit jeweils unterschiedlichen Lebensdauern. Die von der Stadt St. Pölten angegebene Richtlinie der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser⁵⁹ ging – ohne auf verschiedene Rohrmaterialien Bezug zu nehmen – von einer Lebensdauer von Kanalleitungen zwischen 50 und 100 Jahren aus. Die Erneuerungsraten des Kanalhauptleitungsnetzes der Stadt St. Pölten lagen im überprüften Zeitraum zwischen 0,4 % (2017) und 1,7 % (2015) – das entsprach einer Sanierungsdauer zwischen 59 Jahren (2015) und 278 Jahren (2017). Im Durchschnitt betrug die Erneuerungsrate im überprüften Zeitraum 1,0 %, was einer Sanierungsdauer von 100 Jahren gleichkam. Eine Zielerneuerungsrate für das städtische Kanalnetz hatte die Stadt St. Pölten nicht festgelegt.

Bei der Durchführung lediglich punktueller Sanierungen des Kanalnetzes floss die gesamte betroffene Haltungslänge, das ist die Verbindungsstrecke zwischen zwei Schächten des Abwasserkanals, als saniert in die Erneuerungsrate ein.

- 43.2 Der RH bemängelte, dass die von der Stadt St. Pölten jährlich erhobene Erneuerungsrate ihres Kanalnetzes insofern eingeschränkt aussagekräftig war, als sie darin

⁵⁷ Der Abwasserverband „An der Traisen“ hat 15 Mitgliedsgemeinden (2018).

⁵⁸ Atzenbrugg, Eschau, Herzogenburg, Inzersdorf-Getzersdorf, Lilienfeld, Nußdorf ob der Traisen, Oritzberg-Rust, Sitzenberg-Reidling, Statzendorf, Traisen, Traismauer, Wilhelmsburg, Wölbling, Zwentendorf

⁵⁹ Zusammenschluss der für die Wasserwirtschaft und das Wasserrecht zuständigen Ministerien der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland; Ziel der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser ist es, länderübergreifende und gemeinschaftliche wasserwirtschaftliche und wasserrechtliche Fragestellungen zu erörtern, gemeinsame Lösungen zu erarbeiten und Empfehlungen zur Umsetzung zu initiieren.

punktueller Reparaturen als Sanierung der gesamten betroffenen Kanallängere wertete. Somit waren die tatsächlichen jährlichen Erneuerungsraten des Kanallnetzes niedriger.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, die Erneuerungsraten des Kanallnetzes anhand der Länge der tatsächlich sanierten bzw. erneuerten Kanallängen zu bemessen.

Der RH wies ferner darauf hin, dass eine vollständige Sanierung des Kanallnetzes bei der im überprüften Zeitraum gegebenen durchschnittlichen Erneuerungsraten mindestens 100 Jahre erfordern würde und folglich an der Obergrenze der gemäß Richtlinien der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser erwarteten Lebensdauer von Kanallnetzen angesiedelt war. Zudem hatte die Stadt keine Zielerneuerungsraten festgelegt.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, eine langfristige jährliche Erneuerungsraten des städtischen Kanallnetzes – im Sinne eines nachhaltigen Substanzerhalts – von zumindest 1 % zu gewährleisten und dies auch als Zielwert festzuschreiben.

- 43.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten diene als Grundlage für die Sanierung des Kanallnetzes das Leitungsinformationssystem, in dem der Zustand der einzelnen Teilstücke des Kanallnetzes Schadensklassen zugeordnet werde. Mithilfe einer fahrbaren Kamera werde der Zustand bewertet. Abhängig von der Zustandsbewertung erfolge die Kanalsanierung entweder durch eine grabungsfreie Sanierung manuell bzw. mittels Robotereinsatz oder durch Freilegung der Leitung durch Grabungsarbeiten (offenes Verfahren). Bei beiden Verfahren sei entweder eine abschnittsweise oder haltungsweise Sanierung der Kanalleitung möglich. Die abschnittsweise Sanierung führe lediglich zu einer Einstufung der entsprechenden Haltunslänge in eine niedrigere Schadensklasse im Leitungsinformationssystem und einer Verlängerung der Lebensdauer der Leitung. Im Unterschied dazu werde bei der haltungsweisen Sanierung die gesamte Kanallänge zwischen zwei Schächten entweder ausgetauscht oder durch Einziehen eines Rohrs in die bestehende Leitung – eines sogenannten Inliners – erneuert, wodurch die Lebensdauer dieser Haltunslänge einer Neuerrichtung entspreche.

Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten versuche sie, der Empfehlung des RH nach einer jährlichen Erneuerungsraten von mindestens 1 % nachzukommen und habe in den letzten Jahren die Instandhaltung bereits erhöht. Zur Umsetzung der Empfehlung des RH sei eine Gebührenerhöhung notwendig.

- 43.4 Der RH entgegnete der Stadt St. Pölten, dass seine Empfehlung zur Erhöhung der Aussagekraft der von der Stadt jährlich erhobenen Erneuerungsraten ihres Kanallnetzes auf die ausschließliche Einbeziehung der haltungsweisen Sanierungen in die

Berechnung der Erneuerungsrate abstellte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Der RH wies im Hinblick auf die von der Stadt St. Pölten angeführte Notwendigkeit einer Gebührenerhöhung zur Erreichung einer jährlichen Erneuerungsrate von zumindestens 1 % darauf hin, dass der ordentliche Haushalt Abwasserentsorgung zwischen 2015 und 2018 vor Zuführungen an den außerordentlichen Haushalt und vor Rücklagenauflösungen bzw. –dotierungen Überschüsse von insgesamt 4,66 Mio. EUR erwirtschaftete. Er verwies auf seine Empfehlung in **TZ 40** zur gesetzeskonformen Verwendung von Gebührenüberschüssen.

Abwassergebühren

- 44.1 (1) In Niederösterreich legte das NÖ Kanalgesetz 1977⁶⁰ nähere Regelungen für die Abwasserentsorgung fest. Dieses sah die Entrichtung einer Kanaleinmündungsabgabe beim Anschluss einer Liegenschaft an die öffentliche Kanalanlage vor. Die Höhe der Kanaleinmündungsabgabe ergab sich aus dem Produkt der Berechnungsfläche für das angeschlossene Grundstück und dem vom Gemeinderat festzusetzenden Einheitssatz. Der Einheitssatz durfte 5 % der im Zeitpunkt des Gemeinderatsbeschlusses für die gesamte Kanalanlage (einschließlich Nebenanlagen) erforderlichen durchschnittlichen Baukosten je Laufmeter nicht übersteigen.

Ferner legte das NÖ Kanalgesetz 1977 für die Möglichkeit der Benützung der öffentlichen Kanalanlage die Entrichtung einer jährlichen Kanalbenützungsgebühr fest. Diese errechnete sich aus dem Produkt der Berechnungsfläche und dem Einheitssatz zuzüglich eines allfälligen schmutzfrachtbezogenen Gebührenanteils. Wurden von einer Liegenschaft sowohl Schmutz– als auch Niederschlagswässer in das Kanalsystem eingeleitet, gelangte ein um 10 % erhöhter Einheitssatz zur Anwendung.

(2) Die Stadt St. Pölten erhöhte im überprüften Zeitraum gemäß Gemeinderatsbeschluss vom November 2016 mit Jänner 2017 die zuletzt im Jänner 2011 angepassten Einheitssätze der Kanaleinmündungsabgabe jeweils um 4,5 %: von 15,60 EUR auf 16,30 EUR (Mischwasserkanal), von 11,60 EUR auf 12,12 EUR (Schmutzwasserkanal) und von 3,90 EUR auf 4,08 EUR (Regenwasserkanal). Ferner hob sie den Einheitssatz der jährlichen Kanalbenützungsgebühr von 1,36 EUR um 5,2 % auf 1,43 EUR an.

(3) Die Stadt St. Pölten erstellte Kalkulationen im Bereich Abwasserentsorgung ausschließlich im Zuge der Neufestsetzung der Abgaben und Gebühren.

⁶⁰ LGBl. 8230–9 i.d.g.F.

Für die Festsetzung des Einheitssatzes für die Kanaleinmündungsabgabe für das Jahr 2017 ermittelte die Stadt St. Pölten die erforderlichen Baukosten der Kanalanlage zum Festsetzungszeitpunkt, indem sie die entsprechenden Anschaffungswerte indexierte und anhand der Leitungslänge die durchschnittlichen Laufmeterbaukosten ermittelte; daraus errechnete sie den maximal zulässigen Einheitssatz mit 22,31 EUR je m² (Mischwasserkanal), 23,66 EUR je m² (Schmutzwasserkanal), 11,99 EUR je m² (Regenwasserkanal). In weiterer Folge setzte die Stadt die Einheitssätze für den Mischwasserkanal (16,30 EUR je m²), den Schmutzwasserkanal (12,12 EUR je m²) und den Regenwasserkanal (4,08 EUR je m²) fest. Die Höhe dieser gewählten Einheitssätze basierte – laut Auskunft der Stadt St. Pölten – auf wirtschaftlichen Überlegungen für die künftige Investitionstätigkeit. Die Einheitssätze überschritten den maximal erlaubten Höchstbetrag von 5 % der errechneten durchschnittlichen Laufmeterbaukosten nicht.

Die Festsetzung der Kanalbenutzungsgebühr folgte dem Berechnungsschema des NÖ Kanalgesetzes 1977. Zur Ermittlung der flächenbezogenen Kanalbenutzungsgebühr leitete die Stadt die bereinigten Jahresausgaben des Bereichs Abwasserentsorgung aus den kameralen Voranschlagswerten des ordentlichen Haushalts 2016 ab und errechnete auf Basis dieser Jahresausgaben eine flächenbezogene Kanalbenutzungsgebühr von 1,51 EUR je m². In weiterer Folge setzte die Stadt den Einheitssatz mit 1,43 EUR je m² fest.

(4) Kostenrechnerische Kalkulationen unter Berücksichtigung betriebsfremder, aperiodischer und außerordentlicher Ausgaben und Einnahmen bzw. kalkulatorischer Positionen bestanden darüber hinaus im Bereich Abwasserentsorgung nicht. Eine regelmäßige Überprüfung der Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips⁶¹ im Bereich Abwasserentsorgung führte die Stadt St. Pölten nicht durch.

- 44.2 Der RH wies darauf hin, dass die Stadt St. Pölten die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Abwasserentsorgung nicht jährlich überprüfte.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, jährlich im Rahmen einer Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Abwasserentsorgung zu überprüfen.

- 44.3 Die Stadt St. Pölten sagte zu, jährliche Gebührenkalkulationen durchzuführen. Zudem werde sich die Stadt für eine indexbasierte Gebührengestaltung, etwa nach dem Vorbild Wiens, und eine entsprechend landesgesetzliche Grundlage einsetzen.

⁶¹ § 15 Abs. 3 Z 4 Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. I 103/2007 i.d.g.F. (bis 31. Dezember 2016); ab 2017: § 17 Abs. 3 Z 4 Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl. I 116/2016 i.d.g.F.

- 44.4 Der RH wies die Stadt St. Pölten erneut darauf hin, jährlich im Rahmen der Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Abwasserentsorgung zu überprüfen.

Haushaltsergebnisse

- 45.1 Der ordentliche Haushalt Abwasserentsorgung entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 22: Ordentlicher Haushalt Abwasserentsorgung

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Einnahmen	10,09	10,35	10,80	10,78	7
Kanaleinmündungsabgabe	1,00	1,28	1,20	1,03	3
Kanalbenützungsgebühr	8,25	8,38	8,85	8,97	9
Auflösung Rücklagen	0,57	0,44	0,45	0,45	-21
sonstige	0,26	0,25	0,31	0,33	28
Ausgaben	10,09	10,35	10,80	10,78	7
Tilgungen für Investitionsdarlehen inklusive Zinsen	0,58	0,57	0,51	0,46	-20
Kanalneubau inklusive Hausanschlüsse	0,66	0,56	0,77	0,47	-29
Instandhaltung Kanalnetz	0,91	0,87	1,11	0,82	-10
Personal	1,31	1,35	1,46	1,49	13
Wertverlust Straßen durch Kanalbau	2,69	2,69	2,69	3,57	33
Mitgliedsbeiträge Abwasserverband	1,12	1,12	1,12	1,17	4
sonstige	0,83	1,01	1,00	1,19	44
Zuführung Rücklagen	1,65	1,85	1,62	1,27	-23
Bedienung innere Darlehen	0,33	0,33	0,33	0,33	–
Zuführung an außerordentlichen Haushalt	–	–	0,19	–	–
Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt St. Pölten

Der ordentliche Haushalt Abwasserentsorgung erwirtschaftete zwischen 2015 und 2018 vor Zuführungen an den außerordentlichen Haushalt und vor Rücklagenauflösungen bzw. –dotierungen Überschüsse von insgesamt 4,66 Mio. EUR. In diesem Zeitraum löste die Stadt zur unterjährigen Bedeckung Rücklagen im Ausmaß von 1,92 Mio. EUR auf und bildete 6,39 Mio. EUR zweckgewidmete Rücklagen.

Die wesentlichen ordentlichen Einnahmen des Bereichs Abwasserentsorgung betrafen die Kanaleinmündungsabgabe und die laufenden Kanalbenützungsgebühren. Der Anstieg der Kanalbenützungsgebühren von 2016 auf 2017 resultierte im Wesentlichen

aus der im November 2016 vom Gemeinderat beschlossenen Gebührenerhöhung im Bereich Abwasserentsorgung.

Auf der Ausgabenseite zählten die Personalausgaben, die Instandhaltungskosten für das Kanalnetz sowie die Ausgaben zum Ausgleich des Wertverlusts der Gemeindestraßen durch Kanalarbeiten zu den wesentlichen Ausgabepositionen. Der Anstieg der Personalausgaben von 2016 auf 2017 resultierte vor allem aus einem zusätzlichen Mitarbeiter im Personalstand dieses Bereichs.

Die Ausgaben für die Instandsetzung (inklusive Asphaltierungsarbeiten) von Straßen nach Kanalarbeiten trug der Bereich Abwasserentsorgung. Darüber hinaus fielen im überprüften Zeitraum Ausgaben von insgesamt 11,64 Mio. EUR aus der Position „Wertverlust Straßen durch Kanalarbeiten“ an. Dieser Betrag floss dem Unterabschnitt „Gemeindestraßen“ zu und diente dort als Ausgleich der – auf kalkulatorischen Annahmen fußenden – erhöhten Erneuerungskosten für Straßen, die aus einer verminderten Lebensdauer der städtischen Straßenflächen durch den Kanalbau resultierten. Analoge Ausgaben bestanden im Bereich Wasserversorgung, der ebenfalls Grabungsarbeiten durchführte, nicht. Im Unterabschnitt „Gemeindestraßen“ verausgabte die Stadt im Zeitraum 2015 bis 2018 im ordentlichen sowie im außerordentlichen Haushalt – exklusive Straßenerweiterungen, Brückenbauten und der Neugestaltung des Domplatzes – für die Straßeninstandhaltung einen Betrag von insgesamt 11,48 Mio. EUR.

- 45.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadt St. Pölten im überprüften Zeitraum Abgaben und Gebühren des Bereichs Abwasserentsorgung von 11,64 Mio. EUR zur Erneuerung und Sanierung von Gemeindestraßen vorsah, obwohl die Stadt insgesamt lediglich 11,48 Mio. EUR für deren Erneuerungen verausgabte. Somit kamen die Gebühren- und Abgabenzahlerinnen und -zahler im Zeitraum 2015 bis 2018 nicht nur vollständig für die Erneuerung der Gemeindestraßen der Stadt St. Pölten in Höhe von 11,48 Mio. EUR auf, sondern trugen sogar zu einer Überdeckung von 160.000 EUR bei.

Nach Ansicht des RH konnte der Wertverlust der Gemeindestraßen infolge der verminderten Lebensdauer durch Kanalbaugrabungsarbeiten langfristig nicht höher sein als die gesamten Ausgaben des Unterabschnitts „Gemeindestraßen“ für die jährliche Sanierung der Gemeindestraßen und daher lediglich einen Teil dieser Erneuerungskosten darstellen. Dieser Umstand sollte sich nach Ansicht des RH auch in den Überlegungen der Stadt St. Pölten zur Quantifizierung des Wertverlusts infolge Kanalbaugrabungsarbeiten widerspiegeln.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang zudem erneut auf das mit einer dauerhaften, nicht im inneren Zusammenhang stehenden Verwendung von Gebühren-

einnahmen bestehende Risiko rechtswidriger Gebührenbescheide und daraus ableitbarer Rückzahlungsansprüche.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 40, die gesetzeskonforme Verwendung der Gebührenüberschüsse sicherzustellen und nicht im inneren Zusammenhang verausgabte Entnahmen in die Gebührenhaushalte rückzuführen.

Der RH stellte kritisch fest, dass die Gebührenzahlerinnen und –zahler des Bereichs Wasserversorgung keinen analogen Anteil zum Ausgleich der errechneten kalkulatorischen Mehrkosten für die Erneuerung von Gemeindestraßen aufgrund von Wasserleitungsbauarbeiten zu tragen hatten.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, im Sinne einer verursachungsgerechten Kostenaufteilung sämtliche Bereiche, die durch Einbauarbeiten in den Straßenkörper Mehrkosten bei der Erneuerung von Gemeindestraßen verursachen, anteilmäßig in die Kostentragung einzubeziehen.

- 45.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten verwende sie etwaige Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang oder führe diese den Rücklagen des jeweiligen Gebührenhaushalts zu. Die Einhaltung der Verwendung der Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang solle künftig jährlich nachgewiesen, innere Darlehen sollen zurückgeführt werden.

Darüber hinaus teilte die Stadt St. Pölten mit, die Verrechnung von Leistungen bzw. Aufwendungen an die einzelnen Gebührenbereiche künftig einheitlich zu regeln.

- 45.4 Der RH wertete die Zusage der Stadt St. Pölten, die Einhaltung der Verwendung der Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang jährlich nachzuweisen, positiv. Er wies gegenüber der Stadt St. Pölten allerdings nochmals darauf hin, dass für die Verwendung etwaiger Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang ein Gesamtbetrachtungs- und Ausgleichszeitraum von bis zu zehn Jahren heranzuziehen war und die geplanten Nachweise daher auch diesen Zeitraum umfassen sollten.

46 Der außerordentliche Haushalt Abwasserentsorgung entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 23: Außerordentlicher Haushalt Abwasserentsorgung

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Einnahmen	0,29	0,02	0,19	0,24	-18
Investitionsdarlehen Gebietskörperschaften	0,01	0,01	0,01	0,01	–
Auflösung Rücklagen	0,28	0,01	–	0,24	-16
Zuführung aus dem ordentlichen Haushalt	–	–	0,19	–	–
Ausgaben	0,29	0,02	0,19	0,24	-18
Investitionen	0,28	0,01	0,19	0,24	-16
Zuführung Rücklagen	0,01	0,01	0,01	0,01	–
Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt St. Pölten

In den Jahren 2015 bis 2018 bediente sich der Bereich Abwasserentsorgung zur Finanzierung seiner Investitionen (Baurechtsgründe, Anschließung Betriebsgebiet Wörth etc.) im Wesentlichen der Auflösung bestehender Rücklagen des Bereichs sowie der Zuführung aus Überschüssen des ordentlichen Haushalts.

Abfallentsorgung

Systembeschreibung

- 47 Die Stadt St. Pölten erfasste den Restmüll, den Biomüll, das Altpapier sowie ausgewählte Wertstoffe (Plastikflaschen, Getränkeverbundkartons, Metallverpackungen) wöchentlich oder vierzehntägig direkt ab Haus (Holsystem), während Glas und Alttextilien in 85 Altstoffsammelinseln, Grünschnitt in 36 Grüncontainerplätzen gesammelt und verwertbare Altstoffe (z.B. Elektroaltgeräte, Batterien, Leuchtstoffröhren, Öle) und sonstige Abfälle (z.B. Sperrmüll, Baurestmassen, Problemstoffe) in vier Altstoffsammelzentren (Bringsystem) übernommen wurden. Insgesamt fielen im überprüften Zeitraum jährlich Abfälle im Ausmaß zwischen 32.292 t (2015) und 33.471 t (2016) an.

Der Rest- und Sperrmüll wurde der mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlage der Abfallbehandlung und -verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH, an der die Stadt St. Pölten 71 % des Gesellschaftskapitals hielt, zugeführt. Die Gesellschaft führte die in der Anlage erzeugten Fraktionen einer Verwertung zu oder lagerte sie in der von der Stadt St. Pölten betriebenen und in unmittelbarer Nachbarschaft zur mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlage liegenden Massenabfalldeponie.

Die restlichen erfassten Fraktionen, wie biogene Abfälle, Altpapier, Leichtfraktionen (Kunststoff- und Verbundverpackungen), Alteisen, Altglas, Alttextilien und Bauschutt, übergab die Stadt St. Pölten an spezialisierte Unternehmen zur Verwertung.

Im September 2018 beschloss die Stadt St. Pölten, die mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlage (2,90 Mio. EUR exklusive USt) sowie der Massenabfalldeponie (0,99 Mio. EUR exklusive USt) an ein privates Abfallverwertungsunternehmen zu verkaufen. Der Eigentumsübergang erfolgte mit April 2019.

Abfallgebühren

- 48.1 (1) In Niederösterreich legte das NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992⁶² nähere Regelungen für die Abfallentsorgung fest. Dieses sah die Entrichtung einer Abfallwirtschaftsgebühr für die Bereitstellung von Abfallentsorgungseinrichtungen (Bereitstellungsanteil) sowie für die Erfassung und Behandlung (Behandlungsanteil) von Abfall vor. Die Stadt St. Pölten verzichtete auf die Einhebung des Bereitstellungsgebührenanteils.

Die Höhe des Behandlungsanteils der Abfallwirtschaftsgebühr ergab sich aus dem Produkt der Grundgebühr, der Anzahl der aufgestellten bzw. zugeteilten Müllbehälter und der Anzahl der jährlichen Abholungen. Bei der Festsetzung der Grundgebühr waren Kriterien wie Rauminhalt der Müllbehälter, das Gewicht und die Art des Abfalls zu berücksichtigen.

Zusätzlich zur Abfallwirtschaftsgebühr konnten niederösterreichische Gemeinden eine Abfallwirtschaftsabgabe einheben, die höchstens 100 % der Abfallwirtschaftsgebühr betragen durfte. Die durch eine Novelle zum NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 im Jahr 2000 eingeführte Zweckbindung der Abfallwirtschaftsabgabe⁶³ war im Jahr 2004 wieder entfallen, womit die Erträge aus dieser Abgabe zur Bedeckung aller Ausgaben im Gemeindehaushalt zur Verfügung standen.⁶⁴

(2) Die Stadt St. Pölten erhöhte im überprüften Zeitraum gemäß Gemeinderatsbeschluss vom November 2016 mit Jänner 2017 die zuletzt im Jänner 2011 angepassten Grundgebührensätze für Restmüll und Biomüll. So stieg – am Beispiel der gängigsten Müllbehältergröße (Fassungsvermögen 80 Liter) – die Grundgebühr für Restmüll von 3,79 EUR um 9,0 % auf 4,13 EUR bzw. für Biomüll von 0,84 EUR um 9,5 % auf 0,92 EUR.

(3) Die Stadt St. Pölten erstellte Kalkulationen im Bereich Abfallentsorgung ausschließlich im Zuge der Neufestsetzung der Abgaben und Gebühren.

⁶² LGBl. 8240–0 i.d.g.F.

⁶³ § 23 Abs. 1 Z 2 NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992

⁶⁴ siehe RH-Bericht „Restmüllentsorgung in Krems, St. Pölten und Stockerau“ (Reihe Niederösterreich 2016/5, TZ 13)

Zu diesem Zweck leitete die Stadt die bereinigten Jahresausgaben von 5,93 Mio. EUR aus den im Voranschlag 2016 ausgewiesenen ordentlichen Ausgaben des Bereichs Abfallentsorgung abzüglich der laufenden Einnahmen (voranschlagswirksame ordentliche Einnahmen abzüglich der Abfallwirtschaftsgebühren und –abgaben) ab. In weiterer Folge setzte die Stadt eine Grundgebühr von 4,13 EUR bzw. 0,92 EUR für die kleinste Rest- bzw. Biomüll Abfallbehältereinheit (80 Liter) fest. Die Gebührenhöhe der restlichen Behältergrößen ergab sich aus der Aliquotierung dieser Grundgebühr entsprechend den Behältervolumina. Für alle in St. Pölten aufgestellten bzw. zugeteilten Abfallbehälter errechnete sich laut Kalkulation ein Abfallwirtschaftsgebührenaufkommen von insgesamt 6,40 Mio. EUR, womit es die für das Jahr 2016 veranschlagten bereinigten Jahresausgaben des Bereichs Abfallwirtschaft um 7,9 % überschritt.

Die Höhe der Abfallwirtschaftsabgabe von insgesamt 2,05 Mio. EUR – gemäß gesetzlicher Vorgabe ein Prozentaufschlag auf die Abfallwirtschaftsgebühr – blieb mit 32 % im überprüften Zeitraum unverändert und lag somit unter dem gesetzlich maximal zulässigen Aufschlag von 100 %.

(4) Kostenrechnerische Kalkulationen unter Berücksichtigung betriebsfremder, aperiodischer und außerordentlicher Ausgaben und Einnahmen bzw. kalkulatorischer Positionen bestanden darüber hinaus im Bereich Abfallentsorgung nicht. Eine regelmäßige Überprüfung der Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips⁶⁵ im Bereich Abfallentsorgung führte die Stadt St. Pölten ebenso wenig durch.

- 48.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt St. Pölten die Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsgebühr für das Jahr 2017 um 7,9 % höher als die kalkulierten Ausgaben festsetzte. Er verwies in diesem Zusammenhang gegenüber der Stadt St. Pölten auf das mit einer dauerhaften, nicht im inneren Zusammenhang stehenden Verwendung von Gebühreneinnahmen bestehende Risiko rechtswidriger Gebührenbescheide und daraus ableitbarer Rückzahlungsansprüche.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 40](#), die gesetzeskonforme Verwendung der Gebührenüberschüsse sicherzustellen und nicht im inneren Zusammenhang verausgabte Entnahmen in die Gebührenhaushalte rückzuführen.

Der RH wies ferner darauf hin, dass die Stadt St. Pölten die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Abfallentsorgung nicht jährlich überprüfte.

Der RH empfahl der Stadt St. Pölten, jährlich im Rahmen einer Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Abfallentsorgung zu überprüfen.

⁶⁵ § 15 Abs. 3 Z 4 Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. I 103/2007 i.d.g.F. (bis 31. Dezember 2016); ab 2017: § 17 Abs. 3 Z 4 Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl. I 116/2016 i.d.g.F.

- 48.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten verwende sie etwaige Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang oder führe diese den Rücklagen des jeweiligen Gebührenhaushalts zu. Die Einhaltung der Verwendung der Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang solle künftig jährlich nachgewiesen, innere Darlehen sollen zurückgeführt werden.

Die Stadt St. Pölten sagte zu, jährliche Gebührenkalkulationen durchzuführen. Zudem werde sich die Stadt für eine indexbasierte Gebührengestaltung, etwa nach dem Vorbild Wiens, und entsprechende landesgesetzliche Grundlagen einsetzen.

- 48.4 Der RH wertete die Zusage der Stadt St. Pölten, die Einhaltung der Verwendung der Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang jährlich nachzuweisen, positiv. Er wies gegenüber der Stadt St. Pölten allerdings nochmals darauf hin, dass für die Verwendung etwaiger Gebührenüberschüsse im inneren Zusammenhang ein Gesamtbetrachtungs- und Ausgleichszeitraum von bis zu zehn Jahren heranzuziehen war und die geplanten Nachweise daher auch diesen Zeitraum umfassen sollten.

Der RH wies die Stadt St. Pölten erneut darauf hin, jährlich im Rahmen der Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Abfallentsorgung zu überprüfen.

Haushaltsergebnisse

49.1 Der ordentliche Haushalt Abfallentsorgung entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 24: Ordentlicher Haushalt Abfallentsorgung

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Einnahmen	9,16	9,52	10,54	10,86	19
Abfallwirtschaftsgebühren	7,67	6,07	6,78	6,90	-10
Abfallwirtschaftsabgabe ¹	–	1,83	2,02	2,05	–
Deponiegebühren	0,35	0,29	0,45	0,50	44
Altmaterialverwertung	0,61	0,80	0,85	0,72	19
Auflösung Rücklagen	0,07	0,07	–	0,28	298
sonstige	0,46	0,47	0,44	0,40	-13
Ausgaben	9,16	7,69	8,52	8,81	-4
Fahrzeuge (inklusive Treibstoff, Instandhaltung)	0,62	0,71	0,78	0,83	34
Tilgungen inklusive Zinsen	0,12	0,12	0,12	0,12	0
Personalausgaben	3,05	3,20	3,20	3,45	13
Entsorgung Abfälle	2,42	2,52	2,56	2,64	9
Zuführung an Unterabschnitt Finanzwirtschaft	1,78	–	–	–	–
sonstige	1,09	1,06	1,35	1,24	14
Zuführung Rücklagen	–	–	0,44	0,46	–
Tilgung innere Darlehen	0,07	0,07	0,07	0,07	–
Ergebnis	0,00	1,83	2,02	2,05	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt St. Pölten

¹ Im Jahr 2015 war die Abfallwirtschaftsabgabe in der Position Abfallwirtschaftsgebühr enthalten.

Die maßgeblichen ordentlichen Einnahmen des Bereichs Abfallentsorgung betrafen im überprüften Zeitraum die eingehobenen laufenden Abfallwirtschaftsgebühren (25,64 Mio. EUR) und die Abfallwirtschaftsabgabe (7,69 Mio. EUR). Die Stadt St. Pölten stellte aus Gründen der Transparenz ab dem Jahr 2016 die Abfallwirtschaftsabgabe – bis dahin im Rechnungsabschluss in einer Position gemeinsam mit den Abfallwirtschaftsgebühren ausgewiesen – als eigene Einnahmenart dar.

Der ordentliche Haushalt Abfallentsorgung erwirtschaftete zwischen 2015 und 2018 vor der Abschöpfung der Abfallwirtschaftsabgabe sowie der Rücklagenauflösung bzw. –dotierung Überschüsse von insgesamt 8,16 Mio. EUR.

Die Stadt führte von insgesamt 7,69 Mio. EUR nahezu ein Fünftel der Einnahmen des Bereichs Abfallwirtschaft dem Unterabschnitt Finanzwirtschaft (2015) zu bzw.

verwendete diese Mittel zur Bedeckung des Stadthaushalts (2016 bis 2018). Der jährlich entnommene Betrag entsprach der von der Stadt eingehobenen jährlichen Abfallwirtschaftsabgabe, die seit dem Jahr 2004 keiner Zweckbindung für den Bereich Abfallwirtschaft unterlag.

Ferner bildete die Stadt zweckgewidmete Rücklagen im Bereich Abfallentsorgung von 0,90 Mio. EUR bzw. löste in diesem Zeitraum zur unterjährigen Haushaltsbedeckung Rücklagen des Bereichs im Ausmaß von 0,42 Mio. EUR auf.

Auf der Ausgabenseite zählten die Ausgaben für Personal und für die Entsorgung der Abfälle zu den größten Ausgabepositionen. Der Anstieg der Personalausgaben von 2017 auf 2018 resultierte aus der Beschäftigung einer zusätzlichen Person im Verwaltungsbereich der Abfallentsorgung.

49.2 Der RH wies darauf hin, dass die Stadt St. Pölten im überprüften Zeitraum – wie gemäß NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 möglich – die von den Gebührenzahlerinnen und –zahlern aufgebrauchte Abfallwirtschaftsabgabe von 7,68 Mio. EUR zur Finanzierung des Stadthaushalts verwendete.

50 Der außerordentliche Haushalt Abfallentsorgung entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 25: Außerordentlicher Haushalt Abfallentsorgung

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
Einnahmen	0,62	0,13	0,01	0,92	48
Kapitaltransferzahlungen Gebietskörperschaften	–	0,07	0,01	–	–
Auflösung Rücklagen	0,62	0,06	0,00	0,92	48
Ausgaben	0,62	0,13	0,01	0,92	48
Investitionen	0,62	0,13	0,01	0,92	48
Zuführung Rücklagen	0,00	0,00	0,00	0,00	–
Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	–

Quelle: Stadt St. Pölten

In den Jahren 2015 bis 2018 finanzierte der Bereich Abfallentsorgung seine Investitionen (Fahrzeuge, Altstoffsammelstellen etc.) im Wesentlichen aus der Auflösung von bestehenden zweckgebundenen Rücklagen des Bereichs.

Verwendung Gebührenüberschüsse

51.1 In den Jahren 2015 bis 2018 entnahm die Stadt St. Pölten aus – in Vorjahren aus Einnahmen der Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasser– und Abfallentsorgung gebildeten – zweckgebundenen Investitionsrücklagen insgesamt 27,39 Mio. EUR. Diese Mittel verwendete sie für

- Investitionen im jeweiligen Gebührenhaushalt (3,35 Mio. EUR),
- verzinste innere Darlehen innerhalb der Gebührenhaushalte (2,85 Mio. EUR),
- verzinste innere Darlehen für Projekte außerhalb der Gebührenhaushalte (8,06 Mio. EUR) und
- die Finanzierung des Stadthaushalts (13,12 Mio. EUR).

Von den inneren Darlehen für Projekte außerhalb der Gebührenhaushalte verwendete die Stadt St. Pölten 4,88 Mio. EUR zur Finanzierung des außerordentlichen Haushalts des Unterabschnitts Beteiligungen.

Die von der Stadt zur Finanzierung des Stadthaushalts entnommenen 13,12 Mio. EUR stammten zu einem maßgeblichen Teil aus der in der Abfallentsorgung von den Abgaben– und Gebührenzahlerinnen und –zahlern eingehobenen Abfallwirtschaftsabgabe, welche die Stadt einer zweckgebundenen Rücklage des Bereichs zuführte. Die Stadt verwendete den Betrag zur Rückzahlung innerer Darlehen und zur Aufstockung der Tilgungsrücklage für das Schwerpunktkrankenhaus sowie der allgemeinen Investitionsrücklage.

51.2 Der RH wies darauf hin, dass die Stadt St. Pölten 13,12 Mio. EUR, die zum maßgeblichen Teil aus der von den Gebührenzahlerinnen und –zahlern eingehobenen Abfallwirtschaftsabgabe stammten, zur Finanzierung des Stadthaushalts verwendete. So kamen die Gebühren– und Abgabenzahlerinnen und –zahler des Bereichs Abfallentsorgung u.a. auch für die Dotierung der Tilgungsrücklage des Schwerpunktkrankenhauses auf.

Ordnungsmäßigkeit der Abgabenvorschreibung

- 52.1 Die Stadt St. Pölten schrieb die laufend einzuhebenden Abgaben und Gebühren der Bereiche Abwasser– und Abfallentsorgung zu den Fälligkeitsterminen 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November und die des Bereichs Wasserversorgung zum 15. Juni, 15. September, 15. Dezember und 15. März vor.

Den gesetzlichen Vorgaben der Bundesabgabenordnung (**BAO**)⁶⁶ entsprechend mahnte die Stadt St. Pölten bei Fälligkeit nicht entrichtete Abgaben und Gebühren zuzüglich Mahngebühr und der Säumniszuschläge mit einer vierzehntägigen Zahlungsfrist ein. Nach dem erfolglosen Verstreichen der Zahlungsfrist betrieb die Stadt St. Pölten die offenen Forderungen zunächst in Form telefonischer Kontaktaufnahme mit den Gebühren– und Abgabenschuldnerinnen und –schuldern. Bei weiterhin unbeglichenen Gebühren– und Abgabenschulden sprachen städtische Bedienstete im Außendienst direkt an der Wohnadresse der Gebühren– und Abgabenschuldner vor. Länger als sechs Monate unbeglichen gebliebene Abgabenrückstände betrieb die Stadt St. Pölten gemäß den abgaberechtlichen Bestimmungen (insbesondere Exekutions– bzw. Abgabensexekutionsordnung) in Form gerichtlicher Exekutionen. Rechtsanwälte bzw. Inkassobüros zog die Stadt St. Pölten zur Einforderung von erfolglos eingemahnten Gebühren– und Abgabenschulden nicht heran.

Eine Auswertung der Abgaben und Gebühren der Bereiche Wasserversorgung, Abwasser– und Abfallentsorgung für das Jahr 2018 ergab, dass sich bei Fälligkeit der Vorschreibungen die Außenstände auf 3 % beliefen. Nach Mahnung der Gebühren– und Abgabenschuldnerinnen und –schuldner, telefonischer Kontaktaufnahme und Einbringung im Außendienst betrugen die Rückstände weniger als 1 %.

- 52.2 Der RH erachtete das Einhebungsverfahren und Mahnwesen der Stadt St. Pölten für die Gebühren und Abgaben der Bereiche Wasserversorgung, Abwasser– und Abfallentsorgung als zweckmäßig organisiert. Das Mahnwesen stufte der RH als BAO–konform ein. Er beurteilte insbesondere die – durch das straff organisierte Mahnwesen – geringen Außenstände von weniger als 1 % bei den Gebührenhaushalten am Ende des Mahnprozesses positiv.

Der RH bemängelte das Auseinanderfallen der Fälligkeitstermine der Vorschreibungen von Abwasser– und Abfallentsorgung auf der einen Seite und der Wasserversorgung auf der anderen Seite.

Er empfahl der Stadt St. Pölten, im Sinne der Verwaltungsökonomie die Fälligkeiten der Gebührenhaushalte zu harmonisieren.

⁶⁶ BGBl. 194/1961 i.d.g.F.

- 52.3 Laut Stellungnahme der Stadt St. Pölten seien alle Bürgerinnen und Bürger der Stadt durch Gebühren und Steuern belastet, weshalb die Stadt möglichst gleichmäßige Vorschreibungen über das Jahr erreichen wolle. Die gleichmäßige Verteilung und damit Leistbarkeit der Zahllast bewerte die Stadt höher als mögliche Einsparungspotenziale durch die gleichzeitige Vorschreibung sämtlicher Gebühren zu einem Fälligkeitstermin. Die Stadt beabsichtige auch künftig die Grundbesitzabgaben sowie die Wasserabgaben zu getrennten Terminen vorzuschreiben.
- 52.4 Der RH teilte die Ansicht der Stadt St. Pölten, dass die derzeit getrennte Gebührenvorschreibung für die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie für die Wasserversorgung die daraus resultierende Zahllast gleichmäßiger über das Jahr verteilte. Allerdings könnten die mit einer gleichzeitigen Vorschreibung erzielten Einsparungen zu einer Verringerung der Gebührenhöhe und damit der Zahllast der Bürgerinnen und Bürger beitragen.

Schlussempfehlungen

- 53 Zusammenfassend empfahl der RH der Landeshauptstadt St. Pölten:
- (1) Beim Rücklagenaufbau wäre rechtzeitig dafür zu sorgen, dass die Stadt St. Pölten spätestens bis 2022 für alle zu dem Zeitpunkt in ihrem Bestand befindlichen und der Bestimmung des § 62a Abs. 3 NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz unterliegenden Wertpapiere über die darin angeordneten Risikoanalysen verfügt. (TZ 2)
 - (2) Eine – unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse für die Bewältigung der COVID–19–Pandemie – nachhaltige und finanziell bewältigbare Haushaltsführung wäre anzustreben. (TZ 3)
 - (3) Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung wäre der Planung von Investitionsvorhaben erhöhtes Augenmerk zuzuwenden. (TZ 7)
 - (4) Für Beteiligungen wären Rahmenbedingungen im Sinne der im NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz vorgegebenen Kriterien (Einnahmenerzielung, Bedarf, Leistungsfähigkeit etc.) zu erarbeiten. Das Engagement in Beteiligungen sollte regelmäßig anhand dieser Rahmenbedingungen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. (TZ 8, TZ 9)
 - (5) Sämtliche von der Stadt an ihre Beteiligungen erbrachten Leistungen wären im Sinne der Transparenz und Kostenwahrheit zu verrechnen. (TZ 10)
 - (6) Das Beteiligungsmanagement wäre in einer Organisationseinheit der Stadt zu bündeln. (TZ 12)
 - (7) Für alle Mehrheitsbeteiligungen wäre ein Handlungsrahmen in Form von Strategie– und Zielvorgaben inklusive messbarer Indikatoren zu erarbeiten; die Strategie– und Zielvorgaben wären als Steuerungsinstrument zu nutzen. (TZ 13)
 - (8) In einem jährlichen Beteiligungsbericht wären die ergebnis– und steuerungsrelevanten Kennzahlen aller Beteiligungen zusammenzufassen. Die Kennzahlen sollten die unternehmenstypischen Risiken, Effizienzpotenziale und Steuerungsbedarfe der Beteiligungen aufzeigen, unterjährig beobachtet und zusätzlich in Soll–Ist–Vergleichen aufbereitet werden. Die Ergebnisse wären dem Gemeinderat zur Diskussion und Kenntnis vorzulegen. (TZ 14)

-
- (9) Auch die Budgets und Mehrjahrespläne der indirekten Mehrheitsbeteiligungen wären vom Gemeinderat zu beschließen. (TZ 14)
 - (10) Die Mehrjahrespläne der Beteiligungen sollten einheitliche Planungszeiträume aufweisen, die mit der Mittelfristplanung der Stadt übereinstimmen. (TZ 14)
 - (11) Für alle Mehrheitsbeteiligungen wären Betragsgrenzen festzulegen, ab denen Darlehensaufnahmen und –gewährungen durch die Geschäftsführung einem weiteren Gesellschaftsorgan vorzulegen sind. (TZ 15)
 - (12) In allen Mehrheitsbeteiligungen wäre ein Entscheidungsvorbehalt für die Übernahme von Haftungen vorzusehen. (TZ 15)
 - (13) Die Kompetenzen des Geschäftsführers der Marketing St. Pölten GmbH wären in Anlehnung an die anderen Gesellschaften konkreter zu regeln. (TZ 15)
 - (14) In den städtischen Gesellschaften wäre im Sinne des Vier–Augen–Prinzips im Zahlungsverkehr eine kollektive Zeichnungsberechtigung vorzusehen. (TZ 15)
 - (15) Für sämtliche Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der städtischen Beteiligungen wären schriftliche Anstellungsverträge abzuschließen. (TZ 15)
 - (16) Die Defizite in den Prämiengestaltungen der Beteiligungen wären zu beheben und dabei insbesondere
 - die Gewährung von Geschäftsführerprämien an die Erreichung vorab definierter und im Einflussbereich der Geschäftsführung liegender Ziele zu binden,
 - das Ausmaß der auszahlenden Prämie vom Grad der Zielerreichung abhängig zu machen,
 - Ziele möglichst mit abgestuften Erreichungsgraden zu formulieren und
 - für Prämienzahlungen jedenfalls vertragliche Grundlagen, z.B. in Anstellungsverträgen, vorzusehen. (TZ 16)
 - (17) Allgemeine Prämienregelungen für Geschäftsführungen der Mehrheitsbeteiligungen wären festzulegen, z.B. in einer von der Stadt zu erlassenden Vertragsschablonenverordnung in Anlehnung an die Bundes–Vertragsschablonenverordnung. (TZ 16)

- (18) Ein Höchstbezug für die Geschäftsführungen der Mehrheitsbeteiligungen wäre festzulegen, z.B. in einer zu erlassenden Vertragsschablonenverordnung, und dabei insbesondere zwischen überwiegend im Wettbewerb am Markt tätigen oder überwiegend aus Budgetmitteln der öffentlichen Hand finanzierten Beteiligungen zu differenzieren. (TZ 16)
- (19) Die Regelungen der Bundes-Vertragsschablonenverordnung wären im Sinne einer Best-Practice-Regel als Orientierung zur Gestaltung der Managergehälter in den Beteiligungsunternehmen, z.B. auch im Rahmen einer von der Stadt zu erlassenden Vertragsschablonenverordnung, heranzuziehen. Demnach sollten die Gehälter der Geschäftsführungen als fixe Jahresbezüge ohne gesonderte Mehrleistungspauschalen und ohne automatische Valorisierungen vereinbart werden. (TZ 17)
- (20) Sämtliche Gehaltsbestandteile inklusive der Prämien wären vertraglich und schriftlich zu vereinbaren. (TZ 17)
- (21) Die Geschäftsführergehälter der Beteiligungen wären aufgabenadäquat und wirtschaftlich angemessen zu gestalten. Bei Änderungen des Aufgabenbereichs wären die Gehälter entsprechend anzupassen. (TZ 18)
- (22) Für sämtliche Geschäftsfälle zwischen der Hochschule St. Pölten Holding GmbH, der Fachhochschule St. Pölten GmbH und der Fachhochschule St. Pölten ForschungsGmbH sowie für sämtliche Generalversammlungsbeschlüsse wären Maßnahmen vorzusehen, die allfälligen Interessenkonflikten bei In-sich-Geschäften vorbeugen. (TZ 19)
- (23) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaftsverträge der Mehrheitsbeteiligungen dem Stadtrechnungshof eine Prüfkompentenz einräumen. (TZ 20)
- (24) Es wäre sicherzustellen, dass die Beteiligungen – in Anlehnung an den Bundes-Public Corporate Governance Kodex – den Abschlussprüfer umgehend wechseln und eine Rotation der Abschlussprüfer regelmäßig durchführen. (TZ 20)
- (25) Auch die steuerlichen Vor- und Nachteile aus der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG wären zu beobachten. Sollte ein Weiterbestand der Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG keine wesentlichen Umsatzsteuervorteile mehr bewirken, wäre eine Rückführung von Objekten in das Eigentum der Stadt St. Pölten zu prüfen. (TZ 24)
- (26) Die Bestimmungen des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes hinsichtlich der Zuständigkeit der Organe für Vertragsabschlüsse wären einzuhalten. (TZ 25)

-
- (27) Für den Fall der Überschreitung von Risikolimits für Derivatgeschäfte wären Gegenmaßnahmen vorzusehen, um potenzielle finanzielle Nachteile beschränken zu können. (TZ 25)
 - (28) Aus Gründen der Transparenz und des Gebots zur Wahrung des Gemeinvermögens wäre der Abschluss von Derivat- oder Optionsgeschäften zu ausschließlichen Spekulationszwecken (z.B. mit unbegrenzten Fremdwährungsrisiken) zu unterlassen. (TZ 26)
 - (29) Bei Derivatgeschäften wären vertraglich keine Optionsrechte einzuräumen, die das Risiko erhöhen anstatt dieses einzugrenzen. (TZ 28)
 - (30) Es wären keine Derivatgeschäfte abzuschließen, die ausschließlich spekulativ sind und hohe Verlustrisiken in sich bergen. Dementsprechend wären Derivatgeschäfte hinsichtlich Nominalbetrags, Währung und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden und unter Beachtung von vorgegebenen Risikolimits nur zu Absicherungszwecken abzuschließen. (TZ 28, TZ 29)
 - (31) Der Soll-Personalstand des Dienstpostenplans wäre an den jeweils erforderlichen Dienstposten auszurichten und nicht der Zielwert einer anderen Betrachtungsperiode heranzuziehen. (TZ 30)
 - (32) Anstatt den Bediensteten der Stadt dauerhaft ausgabenwirksame Vorrückungen im Gehaltssystem zu gewähren, sollten nur anlassbezogene Einmalzahlungen zugestanden werden. (TZ 31)
 - (33) Die freiwillige Gewährung außerordentlicher Stufenbeförderungen zum 30-jährigen Dienstjubiläum sowie fünf Jahre vor Erreichen des Pensionsantrittsalters und die außerordentlichen Zuwendungen an Beamtinnen und Beamte anlässlich ihrer Pensionierung wären zu beenden. (TZ 31)
 - (34) Dienstzulagen in Höhe eines Vorrückungsbetrags für Beamtinnen und Beamte, die in ihrer Verwendungs- bzw. Funktionsgruppe die letzte Gehaltsstufe erreicht hatten, wären nur auf Basis der gesetzlich vorgesehenen Verordnung zu gewähren. (TZ 32)
 - (35) Die Nebengebühreenvorschrift wäre zu überarbeiten, dabei im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung die Zahl der Nebengebührenarten zu senken und die Nebengebühren nach Möglichkeit zu pauschalieren. (TZ 34)
 - (36) Im Falle des Abschlusses weiterer Sonderverträge wäre eine verbindliche Richtlinie für die einheitliche Gestaltung von Sonderverträgen zu erarbeiten. (TZ 35)

- (37) Die verbrauchten Urlaube und offenen Urlaubsansprüche wären zentral zu verwalten, um im Bedarfsfall, z.B. bei der Berechnung von Urlaubsrückstellungen, auf zentral gespeicherte Datenbestände zurückgreifen zu können. (TZ 36)
- (38) Der Umstieg auf eine elektronische Zeiterfassung wäre zu prüfen, um fehlerhafte Aufzeichnungen zu vermeiden und bei etwaigen Verlusten von Stempelkarten weiterhin über die bereits aufgezeichneten Daten verfügen zu können. (TZ 36)
- (39) Die Bediensteten wären auf die Verpflichtung zur Meldung von Nebenbeschäftigungen hinzuweisen. (TZ 36)
- (40) Im Hinblick auf die sich ändernden Berufsbilder wäre auf eine Überarbeitung des Dienstzweigeverzeichnis hinzuwirken. (TZ 36)
- (41) Der Anteil der auf Schätzungen basierenden Wasserverkäufe wäre durch geeignete Maßnahmen auf ein Mindestmaß zu verringern, um einen plausiblen Wasserverlust ausweisen zu können. (TZ 38)
- (42) Im Sinne eines nachhaltigen Substanzerhalts wäre eine jährliche Erneuerungsrate des städtischen Wasserversorgungsnetzes von zumindest 1 % anzustreben und dies auch als Zielwert festzuschreiben. (TZ 38)
- (43) Die Vorgaben des NÖ Gemeindewasserleitungsgesetzes 1978 bei der Ermittlung der durchschnittlichen Laufmeterbaukosten für die Gemeindewasserleitung wären einzuhalten und ausschließlich die Errichtungskosten in die Berechnung einzubeziehen. (TZ 39)
- (44) Es wäre jährlich im Rahmen einer Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Wasserversorgung zu überprüfen. (TZ 39)
- (45) Die gesetzeskonforme Verwendung der Gebührenüberschüsse wäre sicherzustellen und nicht im inneren Zusammenhang verausgabte Entnahmen wären in die Gebührenhaushalte rückzuführen. (TZ 40, TZ 45, TZ 48)
- (46) Die erwirtschafteten Überschüsse aus dem ordentlichen Haushalt Wasserversorgung wären vorrangig zur Finanzierung des außerordentlichen Haushalts Wasserversorgung zu verwenden. (TZ 41)
- (47) Die Erneuerungsrate des Kanalnetzes wäre anhand der Länge der tatsächlich sanierten bzw. erneuerten Kanallängen zu bemessen. (TZ 43)

- (48) Im Sinne eines nachhaltigen Substanzerhalts wäre eine langfristige jährliche Erneuerungsrate des städtischen Kanalnetzes von zumindest 1 % zu gewährleisten und dies auch als Zielwert festzuschreiben. (TZ 43)
- (49) Es wäre jährlich im Rahmen einer Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Abwasserentsorgung zu überprüfen. (TZ 44)
- (50) Im Sinne einer verursachungsgerechten Kostenaufteilung wären sämtliche Bereiche, die durch Einbauarbeiten in den Straßenkörper Mehrkosten bei der Erneuerung von Gemeindestraßen verursachen, anteilmäßig in die Kostentragung einzubeziehen. (TZ 45)
- (51) Es wäre jährlich im Rahmen einer Gebührenkalkulation auch die Einhaltung des doppelten Äquivalenzprinzips im Bereich Abfallentsorgung zu überprüfen. (TZ 48)
- (52) Im Sinne der Verwaltungsökonomie wären die Fälligkeiten der Gebührenhaushalte zu harmonisieren. (TZ 52)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im April 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

