

# Bericht des Rechnungshofes



Der  
Rechnungshof

Reihe NIEDERÖSTERREICH  
2008/2

Stadtgemeinde  
Mödling

**Bisher erschienen:**

Reihe  
Niederösterreich 2008/1

Bericht des Rechnungshofes  
– Tätigkeit im Jahr 2007

**Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im April 2008



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Stadtgemeinde Mödling**



<b>Vorbemerkungen</b>	<u>Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag</u>	1
	<u>Darstellung des Prüfungsergebnisses</u>	1
<b>Niederösterreich</b>	<b>Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Mödling</b>	
	Stadtgemeinde Mödling	
	<u>Kurzfassung</u>	3
	<u>Prüfungsablauf und -gegenstand</u>	6
	<u>Finanzielle Lage</u>	7
	<u>Personal- und Organisationsentwicklung</u>	16
	<u>Stadtkommunikation</u>	23
	<u>Liegenschaftsverwaltung</u>	28
	<u>Vergabewesen</u>	34
	<u>Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen</u>	41

# Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGBL.	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
NÖ	niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
PC	Personalcomputer
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

## Vorbemerkungen

### **Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag**

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

### **Darstellung des Prüfungsergebnisses**

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

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





## Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Mödling

### Stadtgemeinde Mödling

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

#### Kurzfassung

#### Prüfungsgegenstand

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

#### Finanzielle Lage

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

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

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

### Personal- und Organisationsentwicklung

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

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

### Stadtkommunikation

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

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

### Liegenschaftsverwaltung

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

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

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

### Vergabewesen

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

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

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

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

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

### Kenndaten der Stadtgemeinde Mödling

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

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

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

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

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

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

## Finanzielle Lage

Ordentlicher und außerordentlicher Haushalt

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

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

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

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

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

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

## Finanzielle Lage

### Öffentliches Sparen und freie Finanzspitze

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

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

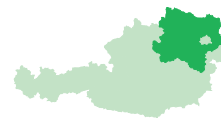
<sup>1)</sup> Rundungsdifferenzen

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

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

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

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



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

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

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

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

## Finanzielle Lage

Weiters seien Maßnahmen, wie

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

geplant.

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

### Verschuldung und Schuldenmanagement

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

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



## Schuldendienst

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

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

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

## Finanzielle Lage

### Gebührenhaushalte

**6.1** Das Finanzausgleichsgesetz 2001 (BGBl. I Nr. 3/2001) erlaubte den Gemeinden die Festsetzung von Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen bis zu einem Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung, den Betrieb sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten der Anlage ausmacht.

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

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

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

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

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



Kommunale Sicherheits- und Service Mödling GmbH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eingeleitete  
Strafverfahren

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



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

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

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

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

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

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

### Personal- und Organisationsentwicklung

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

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

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

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

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

Der Bedienstetenstand entwickelte sich wie folgt:

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

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

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

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

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

#### Stellenbesetzung

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

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

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

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

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

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



## Fortbildung

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

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

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

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

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

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

## Personal- und Organisationsentwicklung

### Außerordentliche Leistungszulage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Personalzulage

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

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

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

## Personal- und Organisationsentwicklung

### Sonstige Zulagen, Nebengebühren

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

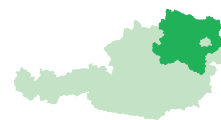
Nebengebühren wurden auch Bediensteten gewährt, die einen Funktions- dienstposten innehatten, d.h. eine Leitungstätigkeit oder eine Tätigkeit mit hervorgehobener Verwendung ausübten.

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

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

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

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



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

## Stadtkommunikation

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

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

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

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

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

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

City Management  
Mödling Gesellschaft  
mbH

Aufgaben, Finanzierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Geschäftsführung

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



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

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

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

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

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

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

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

## Liegenschaftsverwaltung

- Mödling Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung
- Grundsatzbeschluss
- 23.1**

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

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

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

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

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

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

## Gründung der Gesellschaft

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

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

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

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

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

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

## Liegenschaftsverwaltung

### Verkauf der Liegenschaften

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bestellung des  
Geschäftsführers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Vergabewesen

### Umfang der Überprüfung

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

### Baubetreuungs- verträge

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

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

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

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



Planung, Projekt-  
leitung und örtliche  
Bauaufsicht

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

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

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

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

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

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

## Vergabewesen

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

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

## Ausnahmetatbestände

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

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

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

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

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

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

#### Formale Anforderungen

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

#### Nachverhandlungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Prüfberichte

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

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

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

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

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

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

## Vergabewesen

### Ausschreibungs- unterlagen

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

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

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

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

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

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

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

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

Weitere  
Feststellungen

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

Schluss-  
bemerkungen/  
Schluss-  
empfehlungen

39 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Wien, im April 2008

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

