

R
H



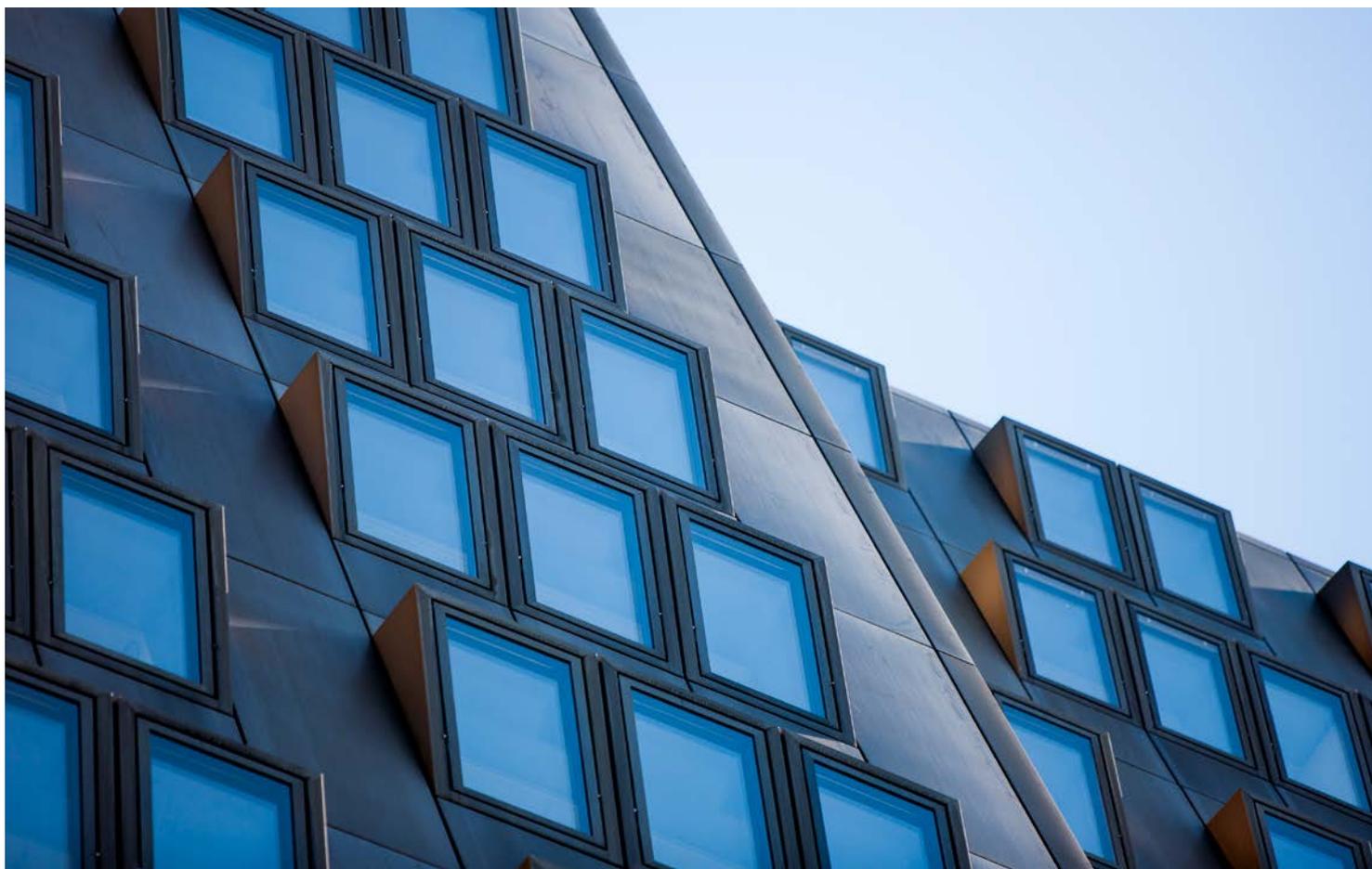
**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Parkdeckbeteiligung sowie Parkraumbewirtschaftung der Stadt Waidhofen an der Ybbs

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2019/8

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz und dem Gemeinderat der Stadt Waidhofen an der Ybbs gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungüberprüfung getroffen hat.

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 Oktober 2019

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 _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	13
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	15
Ziele der Stadtentwicklung und der Parkraumbewirtschaftung _____	16
Gebahrung der Stadt im Zusammenhang mit dem Parkdeck _____	17
Chronologie Parkdeck _____	17
Baurechtsvertrag zwischen der Stadt und der Parkdeck GmbH _____	19
Haftungen und Kredit der Stadt für die Parkdeck GmbH _____	20
Zusatzvereinbarung zum Baurechtsvertrag _____	21
Errichtung des Parkdecks _____	23
Übernahme der Parkdeck GmbH durch die Stadt _____	26
Gebahrung der Parkdeck GmbH und Betrieb des Parkdecks _____	27
Bilanz _____	27
Ertragslage _____	29
Kennzahlen gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz _____	31
Operative Verwaltung des Parkdecks _____	32
Parkraumbewirtschaftung in der Stadt _____	37
Stellplätze im zentrumsnahen Bereich und deren Auslastung _____	37
Ausnahmebewilligungen und Sonderregelungen _____	43
Parkraumüberwachung und Parkstrafen _____	45
Vergabe der externen Parkraumüberwachung _____	48
Neuausstattung mit Schrankenanlagen _____	51
Einnahmen und Ausgaben der Parkraumbewirtschaftung _____	51

Exkurs: Gebarung der Stadt im Zusammenhang mit dem Hotel _____	53
Chronologie Hotel _____	53
Stille Beteiligung der Stadt an der Hotel GmbH _____	55
Haftungen der Stadt für die Hotel GmbH _____	60
Abschichtung der stillen Beteiligung _____	61
Atypisch stille Beteiligungen _____	65
Weitere Feststellungen _____	67
Zusammenfassende Beurteilung der Hotel- und Parkdeckbeteiligung _____	69
Schlussempfehlungen _____	72
Anhang _____	76
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	76

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Eckpunkte der Projektentwicklung des Parkdecks _____	18
Tabelle 2:	Aktiva der Parkdeck GmbH (jeweils zum 31. Dezember) _____	27
Tabelle 3:	Passiva der Parkdeck GmbH (jeweils zum 31. Dezember) _____	28
Tabelle 4:	Gewinn– und Verlustrechnung der Parkdeck GmbH _____	29
Tabelle 5:	Kennzahlen gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz (URG) – Parkdeck GmbH _____	31
Tabelle 6:	Zentrumsnahe Parkbereiche und deren Tarife (auszugsweise) __	39
Tabelle 7:	Preise für Monats– bzw. Jahresdauerparkkarten _____	40
Tabelle 8:	Durch das Bewachungsunternehmen ausgestellte Organstrafverfügungen und behördlich eingeleitete Verwaltungsstrafverfahren – 2013 bis 2017 _____	46
Tabelle 9:	Kennzahlen der extern vergebenen Parkraumüberwachung – 2013 bis 2017 _____	47
Tabelle 10:	Eckpunkte der Projektentwicklung des Hotels _____	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Baulicher Zustand des Parkdecks Schlosscenter 1 _____	36
Abbildung 2:	Baulicher Zustand des Parkdecks Schlosscenter 2 _____	36
Abbildung 3:	Karte der zentrumsnahen Parkbereiche in Waidhofen an der Ybbs _____	38
Abbildung 4:	Überschuss bzw. Abgang der Parkraumbewirtschaftung Waidhofen an der Ybbs in den Jahren 2013 bis 2017 (gerundet) _____	52

Abkürzungsverzeichnis

BGBL.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
dRGBL.	Deutsches Reichsgesetzblatt
EGW	Energiegesellschaft Waidhofen an der Ybbs GmbH
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH–Gesetz	Gesetz vom 6. März 1906 über Gesellschaften mit beschränkter Haftung
h	Stunde
Hotel GmbH	Hotel und Veranstaltungszentrum Waidhofen/Ybbs Errichtungs– und Betriebsgesellschaft m.b.H.
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
LGBl.	Landesgesetzblatt
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
NÖ	Niederösterreich, Niederösterreichisch
NÖ STROG	NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz
Parkdeck GmbH	„Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs– und Betriebs GmbH
rd.	rund
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
StVO. 1960	Straßenverkehrsordnung 1960
TZ	Textzahl(en)

u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
URG	Unternehmensreorganisationsgesetz
USt	Umsatzsteuer
Z	Ziffer

WIRKUNGSBEREICH

- Land Niederösterreich
- Stadt Waidhofen an der Ybbs

Parkdeckbeteiligung sowie Parkraumbewirtschaftung der Stadt Waidhofen an der Ybbs

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von April bis September 2018 die Stadt Waidhofen an der Ybbs. Die Überprüfung der Parkdeck GmbH beruhte auf einer Stichprobenziehung. Schwerpunkte waren deren Beteiligungen an einem Parkdeck und an einem Hotel sowie die Parkraumbewirtschaftung. Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Übernahme der „Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs– und Betriebs GmbH (**Parkdeck GmbH**) durch die Stadt und der Erfüllung des Gesellschaftszwecks, der ordnungsgemäßen Verwaltung sowie der wirtschaftlichen Lage und Finanzierung der Parkdeck GmbH, der wirtschaftlichen Beziehungen der Stadt mit dem ursprünglichen Parkdeck–Betreiber sowie der Parkraumsituation in der Stadt. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2017.

Kurzfassung

Die Stadt Waidhofen an der Ybbs (**Stadt**) setzte sich seit den 1990er Jahren mit Fragen der Stadtentwicklung auseinander und ergriff Initiativen zur Innenstadtbelegung. Ein Teilziel war auch die Bewältigung des Parkplatzproblems der Stadt. Die Stadt hatte die Tarifgestaltung der Parkraumbewirtschaftung im Hinblick auf die Belegung der Innenstadt gewählt. (TZ 2, TZ 15)

Parkdeckbeteiligung

Im Zuge der Errichtung eines Hotels auf der Liegenschaft mit dem Schloss Zell beabsichtigten die Stadt und die Investorengruppe der „Hotel und Veranstaltungszentrum Waidhofen/Ybbs Errichtungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.“ (**Hotel GmbH**) auf einem nahegelegenen stadteigenen Grundstück ein Parkdeck mit rd. 300 Stellplätzen zu errichten. Dafür gründete die Investorengruppe eine eigene Gesellschaft, die Parkdeck GmbH, die mit der Stadt einen Baurechtsvertrag abschloss. In diesem war vereinbart, dass die Parkdeck GmbH ein Parkdeck zu einem Pauschalentgelt von rd. 1,67 Mio. EUR zuzüglich USt errichtet bzw. errichten lässt. Das Parkdeck sollte einerseits den Stellplatzbedarf des Hotels abdecken und andererseits neue Parkmöglichkeiten für die Stadt schaffen. Das Interesse der Stadt lag vor allem auch darin, die Parktarife zu gestalten, was von Beginn an auch erfolgte. (TZ 4)

Die Stadt ging bei diesem Projekt eine Reihe finanzieller Verpflichtungen und Zugeständnisse ein. So vereinbarte sie einen Bauzins, der deutlich unter einem marktüblichen Wert lag, und übernahm entgegen dem Baurechtsvertrag alle mit der Baurechtseinräumung verbundenen Kosten. Weiters übernahm sie eine Haftung als Bürge und Zahler in Höhe von 1,67 Mio. EUR, was im Zeitraum von 2005 bis 2017 zu Zuschüssen der Stadt in Höhe von rd. 1,16 Mio. EUR an die Parkdeck GmbH führte. Ende 2017 betrug der aushaftende Darlehensbetrag noch rd. 693.000 EUR. Die Stadt übernahm aufgrund zusätzlicher Baumaßnahmen infolge von Behördenauflagen noch eine weitere Bürgschaft mit einer daraus folgenden Darlehensaufnahme durch die Stadt in Höhe von rd. 280.000 EUR. (TZ 4, TZ 5, TZ 6)

Darüber hinaus sicherte die Stadt in einer Zusatzvereinbarung der Parkdeck GmbH zu, sämtliche – auch künftige – Kosten ohne betragsmäßige Kostenbegrenzung in Zusammenhang mit der Errichtung, dem Betrieb, der Wartung und der Instandhaltung des Parkdecks zu übernehmen. Für diese Verpflichtung lag weder ein Gemeinderatsbeschluss noch eine Genehmigung der Gemeindeaufsicht vor. (TZ 6)

Mit dieser Zusatzvereinbarung fungierte die Stadt als eigentlicher Betreiber des Parkdecks und trug das finanzielle Risiko der Parkdeck GmbH zur Gänze. Die Stadt wählte für die Errichtung des Parkdecks damit einen Beschaffungsprozess, der zugunsten einer privaten Gesellschaft einen freien und lautereren Wettbewerb mit anderen möglichen Bewerbern ausschloss. Sie führte im Vorfeld auch keine Markterkundung durch. (TZ 6)

Die Stadt hatte sich zu wenige Mitwirkungs-, Aufsichts- und Kontrollrechte im Hinblick auf die Errichtung des Bauwerks und dessen Beschaffenheit gesichert. Dies insofern, als das Bauwerk noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit schweren Baumängeln behaftet war und sich in einem stark reparaturbedürftigen Zustand

befand. Im Dezember 2013 übernahm die Stadt schließlich die Parkdeck GmbH. (TZ 7, TZ 8)

Die vor der Errichtung des Parkdecks Schlosscenter kalkulierten Einnahmen konnten bei Weitem nicht erzielt werden. Zudem gingen auch die im Zuge der Errichtung entstandenen Mehrkosten, Nebenkosten sowie die Behebung der Baumängel zulasten der laufenden Betriebseinnahmen. Eine insolvenzrechtliche Überschuldung der Parkdeck GmbH konnte im Wesentlichen nur durch die Gesellschafterzuschüsse und die Haftung der Stadt vermieden werden. (TZ 5, TZ 7, TZ 9, TZ 10)

Der gesetzlichen Vorschrift, ein internes Kontrollsystem zu führen, entsprach die Parkdeck GmbH erst ansatzweise. Im Zuge der Überprüfung durch den RH begannen die Stadt und die Parkdeck GmbH, kritische Prozesse, wie die Entleerung der Kassenautomaten, schriftlich zu beschreiben sowie Zuständigkeiten und Frequenzen der Kontrollen festzuhalten. (TZ 13)

Die operative Verwaltung des Parkdecks Schlosscenter erfolgte in vergleichbarer Weise zu den übrigen Parkplätzen und Parkzonen, die sich unmittelbar in städtischer Verwaltung befanden. Für eine weitere Verwaltung über die Parkdeck GmbH bestanden keine wirtschaftlichen Vorteile, auch weil die Stadt aufgrund der eingegangenen Verpflichtungen die finanziellen Lasten zu tragen hatte. (TZ 28)

Parkraumbewirtschaftung

Im Hinblick auf die gesamte Parkraumbewirtschaftung in Waidhofen an der Ybbs stellte sich die finanzielle Lage der Parkraumbewirtschaftung im Vergleich zu dem von der Gemeindeaufsicht geprüften Jahr 2011 besser dar. Dies war vor allem auf die Einführung von Gebühren sowie geringere Investitionen zurückzuführen. Wesentliche Gründe für die Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben zwischen 2013 und 2017 waren die Höhe der Gesellschafterzuschüsse an die Parkdeck GmbH, die Tilgungen der Finanzschulden, die Zuschüsse für den City-Bus und Ausgaben für Investitionen oder Instandsetzungen. Die Stadt musste jedoch besonders beim Parkdeck Schlosscenter künftig mit höheren Aufwendungen aufgrund der anstehenden Sanierungen und der Tilgung des laufenden Darlehens der Parkdeck GmbH rechnen, wofür im Hinblick auf die angespannte Finanzlage der Stadt vorzusorgen wäre. (TZ 20)

Exkurs: Hotelbeteiligung

Die Errichtung des Parkdecks erfolgte in engem Zusammenhang mit dem Hotel auf der Liegenschaft des Schlosses Zell. Die drei ursprünglichen Gesellschafter der Parkdeck GmbH und der Hotel GmbH gehörten derselben Investorengruppe an. (TZ 22)

Die Stadt kaufte im Jahr 1998 die Liegenschaft mit dem Schloss Zell um rd. 727.000 EUR. Das Schloss war nach mehreren Eigentümerwechseln dem Verfall preisgegeben. Die Stadt suchte für die Sanierung und Nutzung des Objekts Investoren. Im November 2000 gründeten private Investoren die Hotel GmbH. Mit Vertrag von März 2001 beteiligte sich die Stadt als echter stiller Gesellschafter mit einer Einlage in Höhe von rd. 4 Mio. EUR an der Hotel GmbH. (TZ 22)

Neben der stillen Beteiligung gab die Stadt eine Verpflichtungserklärung gegenüber einem Kreditinstitut in Höhe von 1,45 Mio. EUR ab. Für diese Verpflichtungserklärung lag keine ausdrückliche Genehmigung durch die Gemeindeaufsicht des Landes vor. Weiters übernahm die Stadt eine Ausfallhaftung für ein Unternehmen der privaten Investorengruppe, die der Hotel GmbH ein Darlehen in Höhe von 2 Mio. EUR gewährte. Die Stadt verzichtete auf die ihr zustehende Haftungsprovision. (TZ 23)

Die Stadt machte der Hotel GmbH noch weitere Zugeständnisse, wie die mehrjährige Stundung und letztlich den Verzicht auf die vereinbarte Umsatzbeteiligung in Höhe von rd. 483.000 EUR, eine zinsenlose Vorauszahlung für die Nutzung des Veranstaltungszentrums in Höhe von rd. 174.000 EUR, die mehrjährige Stundung der von der Hotel GmbH zu entrichtenden Stellplatz–Ausgleichsabgabe in Höhe von insgesamt 171.000 EUR und die Zustimmung zu einer Servitutsvereinbarung, die nur die Bezahlung von Entgelten für die Nutzung von Parkplätzen, aber keinen finanziellen Beitrag zur Errichtung von Abstellplätzen vorsah. Das finanzielle Engagement der Stadt ging in Summe über die ursprünglich vereinbarte echte stille Beteiligung weit hinaus und wirkte sich damit negativ auf die ursprünglich kalkulierte Verzinsung der Investition aus. (TZ 24, TZ 26, TZ 27)

Im Zuge des Ausstiegs aus der stillen Beteiligung nahm die Stadt Rechtsberatung in Anspruch. Die Kosten dafür betragen rd. 80.000 EUR. Die Stadt folgte jedoch nicht dem Vorschlag der Berater und wählte einen Weg, bei dem sie auf einen Betrag in Höhe von rd. 2,75 Mio. EUR ihrer stillen Beteiligung verzichtete. Darüber hinaus konnte auch das Pfand– und Vorkaufsrecht nicht geltend gemacht werden. Die Stadt wollte damit den mit einem Konkurs der Hotel GmbH verbundenen Image– und Arbeitsplatzverlust vermeiden. Die Erlöse des Verkaufs der Hotelliegenschaft an eine private Gesellschaft im Jahr 2014 in Höhe von rd. 2,35 Mio. EUR vereinnahmte zur Gänze die Hotel GmbH. Zudem waren bis zum Jahr 2010 öffentliche Fördermittel des Landes Niederösterreich und der Europäischen Union in Höhe von rd. 5,27 Mio. EUR in das Hotelprojekt geflossen. (TZ 24)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Stadt Waidhofen an der Ybbs hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Für die anstehende Restrate zur Tilgung des Darlehens der „Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs– und Betriebs GmbH wäre finanziell vorzusorgen.
- Vor dem Abschluss von Verträgen wären die erforderlichen Genehmigungen des Gemeinderats und der Gemeindeaufsicht entsprechend den gesetzlich festgelegten Wertgrenzen einzuholen.
- Zukünftige Projekte wären auf Grundlage einer Markterkundung und transparenter öffentlicher Vergaben – unter Nutzung der Vorteile des Wettbewerbs – zu realisieren, um eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder sicherzustellen.
- Bei zukünftigen Projekten sollte sich die Stadt dem finanziellen Risiko entsprechende Mitwirkungs–, Aufsichts– und Kontrollrechte sichern. Insbesondere wären Vorkehrungen zu treffen, um die finanzielle, technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Auftragnehmern sicherzustellen. Für den Fall eines Leistungsverzugs wären Vertragsstrafen vorzusehen.
- Gemeinsam mit der „Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs– und Betriebs GmbH wären Risiken im Zusammenhang mit der Parkraumbewirtschaftung zu identifizieren und zu bewerten. Darauf aufbauend sollte der begonnene Prozess zur Verbesserung der internen Kontrollen fortgesetzt werden. Dabei sollten klare Vorgaben schriftlich und verbindlich festgelegt werden.
- Eine Eingliederung der Tätigkeit der Parkdeck GmbH in den Gemeindehaushalt wäre unter Abwägung aller wirtschaftlichen und steuerlichen Vor– und Nachteile zu prüfen. (TZ 29)



Parkdeckbeteiligung sowie Parkraumbewirtschaftung
der Stadt Waidhofen an der Ybbs

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Ausgewählte Bereiche der Gebarung der Stadt Waidhofen an der Ybbs	
Rechtsgrundlagen	GmbH-Gesetz, RGebl. 58/1906 i.d.g.F. Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO. 1960), BGebl. 159/1960 i.d.g.F. Unternehmensgesetzbuch (UGB), dRGebl. S 219/1897 i.d.g.F. Unternehmensreorganisationsgesetz (URG), BGebl. I 114/1997 i.d.g.F. NÖ Bauordnung 1996 i.d.F. LGebl. 8200-3 und NÖ Bauordnung 2014, LGebl. 1/2015 i.d.g.F. NÖ Kraftfahrzeugabstellabgabegesetz, LGebl. 3706-0 i.d.g.F. NÖ Raumordnungsgesetz 1976 i.d.F. LGebl. 8000-21, und NÖ Raumordnungsgesetz 2014, LGebl. 3/2015 i.d.g.F. NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz (NÖ STROG), LGebl. 1026-0 i.d.g.F. Waidhofner Stadtrecht 1977, LGebl. 1020-0 i.d.g.F.

„Das Schloss“ Parkdeck-Errichtungs- und Betriebs GmbH						
						Anteile in %
Gesellschafter	Stadt Waidhofen an der Ybbs					95
	EGW-Energiegesellschaft Waidhofen an der Ybbs GmbH					5
Gebarung	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in 1.000 EUR					in %
Bilanzsumme	446	460	487	457	460	3,1
Anlagevermögen	432	412	464	442	432	0,0
negatives Eigenkapital	513	461	364	321	245	-52,2
Verbindlichkeiten	957	917	847	771	701	-26,8
Umsatzerlöse	74	65	71	70	81	9,5
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit bzw. Ergebnis vor Steuern	17	3	9	5	8	-52,9

Parkraumbewirtschaftung Waidhofen an der Ybbs					
Gebarung	2013	2014	2015	2016	2017
	in 1.000 EUR				
Überschuss bzw. Abgang (inkl. City-Bus)	-185	-76	-22	47	8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; Parkdeck GmbH; RH



Parkdeckbeteiligung sowie Parkraumbewirtschaftung
der Stadt Waidhofen an der Ybbs

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April bis September 2018 die Gebarung der Stadt Waidhofen an der Ybbs hinsichtlich ihrer Beteiligung an der „Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs– und Betriebs GmbH (**Parkdeck GmbH**) und an einem Hotel sowie die Parkraumbewirtschaftung. Die Überprüfung der Parkdeck GmbH beruhte auf einer Stichprobenziehung.

Weitere Erhebungen fanden beim Land Niederösterreich und bei der EGW–Energiegesellschaft Waidhofen an der Ybbs GmbH (**EGW**) – als Miteigentümerin der Parkdeck GmbH – statt. Betreffend steuerliche Aspekte holte der RH Auskünfte bei der Finanzverwaltung ein. Die Statutarstadt Waidhofen an der Ybbs wurde einerseits in der Funktion der Verkehrs– und Gewerbebehörde als Bezirksverwaltungsbehörde, andererseits in der Funktion der Baubehörde sowie hinsichtlich Flächenwidmung und Privatwirtschaftsverwaltung als Gemeinde tätig (in beiden Funktionen in der Folge kurz: **Stadt**).

(2) Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung

- der Übernahme der Parkdeck GmbH durch die Stadt und der Erfüllung des Gesellschaftszwecks,
- der ordnungsgemäßen Verwaltung sowie der wirtschaftlichen Lage und Finanzierung der Parkdeck GmbH,
- der wirtschaftlichen Beziehungen der Stadt mit dem ursprünglichen Parkdeck–Betreiber sowie
- der Parkraumsituation in der Stadt.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2017. Hinsichtlich der Beurteilung der wirtschaftlichen Beziehungen mit dem ursprünglichen Parkdeck–Betreiber berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums ab dem Jahr 1998.

Nichtziel der Gebarungsüberprüfung waren umfassende Überprüfungen der Gebarung der Stadt und der EGW.

Sämtliche in diesem Bericht angeführten Beträge verstehen sich, sofern nicht anders angegeben, inkl. allfälliger Umsatzsteuer (**USt**). Beträge aus dem Zeitraum vor dem Jahr 2002 wurden aus Gründen der leichteren Lesbarkeit in Euro umgerechnet.

(3) Zu dem im März 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Stadt und die Parkdeck GmbH gemeinsam im April 2019 Stellung. Das Land Niederösterreich verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die Stadt im Oktober 2019.

Ziele der Stadtentwicklung und der Parkraumbewirtschaftung

2.1 (1) Die Stadt liegt im südwestlichen Niederösterreich und hat rd. 11.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Sie zeichnet sich durch ein historisches Zentrum mit dem Schloss Rothschild am linken und dem Zeller Schloss am rechten Ybbsufer aus. Die Stadt präsentierte sich zur Zeit der Gebarungüberprüfung als Einkaufs- und als Bildungsstadt sowie als Zentrum für Tourismus, Veranstaltungen und Seminare.

(2) Die Stadt stellte im Jahr 1992 ein bei einem Architekten beauftragtes städtebauliches Leitprojekt mit den Schwerpunkten Verkehr, Stadt- und Naturräume vor. In diesem Projekt war u.a. auch die Nutzung des Zeller Schlosses als Hotel angedacht. Diese Idee verfolgte die Stadt gemeinsam mit einer privaten Investorengruppe weiter. Ein Teilziel des städtebaulichen Leitprojekts war auch die Bewältigung des Parkplatzproblems der Stadt. Die Stadt errichtete im Jahr 1999 das Parkdeck Pfarrgarten und ließ in den Jahren 2002 und 2003 durch eine private Investorengruppe das Parkdeck Schlosscenter errichten.

(3) Die Stadt war wie viele andere Städte vom Strukturwandel im Handel und Gewerbe stark betroffen; viele Unternehmen verlagerten ihre Standorte zu Einkaufszentren und Gewerbebezonen außerhalb des Stadtzentrums.¹ Aus diesem Grund setzte die Stadt ab 2005 eine Reihe von Maßnahmen zur Entwicklung und Stärkung des Stadtzentrums, wie bspw. die Bestellung eines Innenstadtkoordinators, die Einführung eines Leerstandsmanagements und die Ausweisung einer Zentrumszone gemäß NÖ Raumordnungsgesetz 1976. Damit durfte sich ein Handelsbetrieb über 1.000 m² Bruttogeschoßfläche bzw. seit 2014² über 750 m² Verkaufsfläche innerhalb dieser Zentrumszone ansiedeln.³

Für die Stadt war es wesentlich, die Innenstadt laufend weiterzuentwickeln und zu beleben, um als Einkaufsstandort konkurrenzfähig zu bleiben. Eine zentrale Rolle spielte die Erreichbarkeit der Innenstadt sowie eine kundenfreundliche Parkraumbewirtschaftung. Hinsichtlich der Parkraumbewirtschaftung waren besonders die Lage, die Verfügbarkeit und die Tarifgestaltung der Parkbereiche relevant.

Die Stadt hatte ihre Ziele⁴ zuletzt im Leitbild Stadterneuerung 2015+ definiert. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung befand sich ein neues Stadtentwicklungsprojekt,

¹ In den Jahren 2003 und 2004 standen rd. 2.500 m² Handels- und Dienstleistungsflächen leer und rund ein Viertel der Innenstadtgeschäfte war geschlossen.

² gemäß NÖ Raumordnungsgesetz 2014

³ Außerdem führte sie Förderungen zur Ansiedelung neuer Handels- und Dienstleistungsbetriebe ein (Zinszuschuss bei Investitionen oder Mietzuschuss für die Ansiedelung neuer Handels- und Dienstleistungsbetriebe).

⁴ Steigerung der Hauptwohnsitze und Arbeitsplätze, Erhöhung der Bettenauslastung im Tourismus sowie der Anzahl der Ausflugs Gäste und Erhöhung der Handelsflächen in der Innenstadt

welches auf dem städtebaulichen Leitprojekt aus dem Jahr 1992 aufbauen sollte, in Ausarbeitung.

- 2.2 Der RH anerkannte, dass sich die Stadt mit Fragen der Stadtentwicklung auseinandersetzte und Initiativen zur Innenstadtbelebung ergriff. Er erachtete es in diesem Zusammenhang als zweckmäßig, dass die Stadt Maßnahmen zur Stärkung des Stadtzentrums, wie bspw. die Festlegung einer Zentrumszone, setzte und sich damit bemühte, einer Abwanderung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben entgegenzuwirken. Die Möglichkeit, die Stadt durch ein Hotelprojekt touristisch aufzuwerten, war bereits im städtebaulichen Leitprojekt von 1992 thematisiert.
- 2.3 Laut Stellungnahme der Stadt sei für die Wirkung der Zentrumszonenwidmung auf die Innenstadt entscheidend, dass sich außerhalb dieser Zentrumszone nur Handelsbetriebe mit maximal 1.000 m² Bruttogeschoßfläche bzw. seit 2014 mit maximal 750 m² Verkaufsfläche ansiedeln dürfen und damit große Einkaufszentren außerhalb dieser Zentrumszone vermieden werden. Nicht entscheidend sei, dass sich innerhalb der Zentrumszone größere Handelsbetriebe ansiedeln dürfen. Diesbezüglich sei die Aussage des RH missverständlich bzw. unpräzise.
- 2.4 Der RH legte der Stadt gegenüber dar, dass sich die besagten Größenbeschränkungen für Handelsbetriebe bereits aus landesgesetzlichen Bestimmungen ergaben und nicht auf Maßnahmen der Stadt zurückzuführen waren. Der Beitrag der Stadt bestand seiner Ansicht nach darin, dass sie mit der Ausweisung der Zentrumszone bei entsprechender Widmung die Ansiedlung größerer Handelsbetriebe mit zentrumsrelevanten Waren erst ermöglichte.

Gebarung der Stadt im Zusammenhang mit dem Parkdeck

Chronologie Parkdeck

- 3 Im Zuge der Errichtung eines Hotels auf der Liegenschaft mit dem Schloss Zell (siehe TZ 21 bis TZ 27) beabsichtigten die Stadt und die Investorengruppe der „Hotel und Veranstaltungszentrum Waidhofen/Ybbs Errichtungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.“ (**Hotel GmbH**), auf einem nahegelegenen Grundstück ein Parkdeck mit rd. 300 Stellplätzen zu errichten. Das Parkdeck sollte einerseits den Stellplatzbedarf des Hotels abdecken und andererseits neue Parkmöglichkeiten für Besucherinnen und Besucher des Freibads, des Eislaufplatzes und der Innenstadt sowie für Anrainerinnen und Anrainer schaffen.

Als Betreiber fungierte die Parkdeck GmbH, die im Dezember 2001 mit einem zur Gänze einbezahlten Stammkapital in Höhe von 35.000 EUR gegründet wurde. Der ursprüngliche Gesellschaftszweck umfasste im Wesentlichen die Errichtung und den Betrieb eines Parkdecks. Die drei ursprünglichen Gesellschafter der Parkdeck GmbH und der Hotel GmbH gehörten derselben Investorengruppe an.

Im Jahr 2013 übernahmen die Stadt und die EGW, die zu 100 % im Eigentum der Stadt stand, die Parkdeck GmbH.

In Tabelle 1 sind die wesentlichen Eckpunkte der Projektentwicklung des Parkdecks angeführt; nähere Ausführungen finden sich in den TZ 4 bis TZ 8.

Tabelle 1: Eckpunkte der Projektentwicklung des Parkdecks

Zeitraum	Parkdeck
Dezember 2001	Gründung der „Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs– und Betriebs GmbH (Parkdeck GmbH) mit Gesellschaftsvertrag vom 11. Dezember 2001 durch eine private Investorengruppe Beschluss des Gemeinderats zum Abschluss eines Baurechtsvertrags mit der Parkdeck GmbH und zur Übernahme einer Haftung für den Kredit der Parkdeck GmbH in der Höhe von 1,67 Mio. EUR
Februar 2002	bau– und gewerberechtliche Bewilligung des Parkdecks
April 2002	Unterzeichnung des Baurechtsvertrags und Übernahme der Haftung
Mai 2002	Beschluss des Stadtsenats und Unterzeichnung einer Vereinbarung zum Baurechtsvertrag Beschluss des Gemeinderats zur Übernahme einer Wechselbürgschaft aufgrund eines zusätzlichen Finanzbedarfs der Parkdeck GmbH
März 2003	Eröffnung des Parkdecks „Schlosscenter“
Juni 2004	Beschluss des Gemeinderats zu einer Darlehensaufnahme aufgrund der im Jahr 2002 übernommenen Wechselbürgschaft
Oktober 2004	Genehmigung der Darlehensaufnahme in Höhe von 280.000 EUR durch den Gemeinderat
2012	außerplanmäßige Abschreibung des Parkdecks in Höhe von rd. 961.000 EUR
Dezember 2013	Übernahme der Parkdeck GmbH durch die Stadt und die EGW–Energiegesellschaft Waidhofen an der Ybbs GmbH (zu 100 % im Eigentum der Stadt) mit Abtretungsvertrag

Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; RH

Baurechtsvertrag zwischen der Stadt und der Parkdeck GmbH

- 4.1 Die Stadt erteilte der Parkdeck GmbH im Februar 2002 die bau- und gewerbebehördliche Bewilligung für die Errichtung eines dreigeschoßigen Parkdecks.

Im April 2002 räumte die Stadt der Parkdeck GmbH – auf der Grundlage eines Gemeinderatsbeschlusses vom 17. Dezember 2001 – ein Baurecht für eine kommunale Liegenschaft ein, auf der sich ein Parkplatz für das benachbarte Freibad befand. Die Parkdeck GmbH erhielt damit die Berechtigung, ein Bauwerk zu errichten, zu verändern und über dieses zu verfügen.

Im Baurechtsvertrag war vereinbart, dass die Parkdeck GmbH ein Parkdeck zu einem Pauschalentgelt von rd. 1,67 Mio. EUR zuzüglich USt errichtet bzw. errichten lässt. Nach Ablauf des auf 30 Jahre eingeräumten Baurechts solle das Bauwerk an die Stadt fallen, wobei sie keine Entschädigung zu leisten habe.

Die Stadt sicherte weiters zu, die Haftung für sämtliche Forderungen aus einem Kreditvertrag, den die Parkdeck GmbH zur Finanzierung der Errichtungskosten abschließen wollte, zu übernehmen (siehe TZ 5). Im Gegenzug waren die Tarife für die Nutzung des Parkdecks laut Baurechtsvertrag im Einvernehmen mit dem Grundeigentümer, das heißt mit der Stadt, festzusetzen (siehe TZ 15).

Die Parkdeck GmbH hatte der Stadt für die Benützung des Baurechtsgrunds einen jährlichen Bauzins in Höhe von rd. 727 EUR⁵ zu bezahlen. Berechnungsgrundlagen lagen zwar für die Beurteilung der Genehmigungspflicht des Rechtsgeschäfts durch die Aufsichtsbehörde, nicht aber für die Ermittlung des jährlichen Bauzinses vor. Aus einem Aktenvermerk der Stadt im Zusammenhang mit der Bewertung des Baurechts im Jahr 2001 ging hervor, dass der Bauzins „unrealistisch niedrig“ war. Im Jahr 2013 erstellte ein Amtssachverständiger des Landes Niederösterreich auf Ersuchen der Stadt ein Liegenschaftsbewertungsgutachten und ermittelte als angemessenen Bauzins einen Betrag von rd. 17.600 EUR pro Jahr.

- 4.2 Die Ermittlung des Bauzinses, den die Parkdeck GmbH der Stadt für die Benützung des Baurechts zu bezahlen hatte, war für den RH mangels Berechnungsgrundlagen nicht nachvollziehbar, entsprach aber seiner Ansicht nach nicht dem marktüblichen Wert. Die Differenz zwischen angemessenem und tatsächlich verrechnetem Bauzins stellte eine Minderleistung des Bauberechtigten dar und bedeutete für diesen einen wirtschaftlichen Vorteil.

⁵ wertgesichert anhand des Verbraucherpreisindex; für den vom RH überprüften Zeitraum von 2013 bis 2017 lag der Bauzins bei 869 EUR.

Der RH empfahl der Stadt, beim Abschluss von Baurechtsverträgen den Bauzins auf Basis von unabhängigen Bewertungsgutachten festzulegen.

Haftungen und Kredit der Stadt für die Parkdeck GmbH

- 5.1 (1) Die Parkdeck GmbH nahm mit Vertrag vom Mai 2002 einen Einmalkredit in Höhe von rd. 1,67 Mio. EUR auf. Die Stadt übernahm gleichzeitig dafür die Haftung als Bürge und Zahler zur Sicherstellung aller Forderungen und Ansprüche aus Haupt- und Nebenverbindlichkeiten, die aus der Inanspruchnahme dieses Kredits erwachsen.

Die Niederösterreichische Landesregierung hatte im Jänner 2002 mit Bescheid die vom Gemeinderat der Stadt am 17. Dezember 2001 beschlossene Haftungsübernahme mit einer (Kredit-)Laufzeit bis längstens 31. Dezember 2021 genehmigt. Kredite und Haftungen waren bewilligungspflichtig und konnten mit einfacher Mehrheit im Gemeinderat aufgenommen bzw. eingegangen werden. Die Stadt legte der Gemeindeaufsicht Berechnungen vor, nach denen die Tilgung des Kredits mit den Betriebseinnahmen erfolgen würde.

Die Gemeindeabteilung des Landes Niederösterreich legte der Landesregierung den Antrag aufgrund der mündlichen Weisung des damaligen Landesrats⁶ zur aufsichtsbehördlichen Genehmigung vor, wiewohl der für das Jahr 2002 für die Stadt veranschlagte Haushaltsabgang rd. 660.000 EUR betrug.

Die Rückzahlung des Kredits sollte ursprünglich mit 30. Juni 2004 beginnen. Die Rückzahlungsrate betrug rd. 35.000 EUR in vierteljährlichen Pauschalraten, mit einer am 31. Dezember 2021 fälligen Restrate in Höhe der zu diesem Zeitpunkt aushaftenden Restforderung.

In der Folge änderte die Bank auf Ersuchen der Parkdeck GmbH und der Stadt die Kreditkonditionen dahingehend, dass sich die Tilgungsraten änderten und tilgungsfreie Zeiten vorgesehen wurden. Der letztgültige Tilgungsplan sah Tilgungsraten in Höhe von rd. 20.000 EUR im Quartal und eine Kreditretrate in Höhe von rd. 401.000 EUR am 31. Dezember 2021 vor. Weder die Parkdeck GmbH noch die Stadt sorgten für die Begleichung dieser Restrate vor. Zum 31. Dezember 2017 betrug der aushaftende Darlehensbetrag rd. 693.000 EUR.

(2) Aufgrund zusätzlicher Baumaßnahmen bei der Errichtung der Parkgarage infolge von Behördenauflagen (Schallschutz, Überdachung) sowie aufgrund von Nebenkosten (wie Kreditsteuer, Bearbeitungsgebühren, Rechtsanwaltskosten) fiel ein zusätzlicher Finanzmittelbedarf in Höhe von 318.000 EUR an. Gemäß einer Zusatz-

⁶ Landesrat Knotzer

vereinbarung mit dem Kreditinstitut vom Mai 2002 hatte die Rückführung dieses Betrags bis längstens 30. Juni 2004 zu erfolgen. Die Stadt übernahm dafür die Haftung als Wechselbürge mit Gemeinderatsbeschluss vom 13. Mai 2002. Die Einnahmen der Parkdeck GmbH waren zunächst für die Rückführung der Überziehung heranzuziehen.

Eine aufsichtsrechtliche Genehmigung war aufgrund der maßgeblichen Wertgrenze des NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetzes (**NÖ STROG**) nicht erforderlich. Weil die Parkdeck GmbH ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen konnte, wurde die Haftung schlagend und die Stadt nahm im Jahr 2004 bei einem Kreditinstitut ein Darlehen in Höhe von 280.000 EUR auf.

- 5.2 (1) Der RH sah die Änderung der Kreditkonditionen, die tilgungsfreie Zeiten und niedrigere Tilgungsraten zur Folge hatte, in der angespannten finanziellen Lage der Parkdeck GmbH und der Stadt begründet (siehe TZ 10 und TZ 20). Der RH kritisierte vor allem die dadurch in Kauf genommene hohe Restrate in Höhe von rd. 401.000 EUR zum Ende der von der Aufsichtsbehörde genehmigten Kreditlaufzeit am 31. Dezember 2021.

[Der RH empfahl der Stadt, für die anstehende Restrate zur Tilgung des Darlehens der Parkdeck GmbH finanziell vorzusorgen.](#)

(2) Der RH hielt fest, dass die Parkdeck GmbH ihren Zahlungsverpflichtungen aus der Kreditaufnahme nicht nachkommen konnte und daher die Haftung für die Stadt schlagend wurde. Aufgrund der angespannten Finanzlage der Stadt war sie gezwungen, ihrer Haftung durch eine Aufnahme von Fremdmitteln nachzukommen.

Zusatzvereinbarung zum Baurechtsvertrag

- 6.1 (1) Im Mai 2002 schloss die Stadt mit der Parkdeck GmbH – nach einstimmiger Genehmigung durch den Stadtsenat – eine weitere Vereinbarung. Darin sicherte die Stadt zu, die Parkdeck GmbH hinsichtlich sämtlicher Forderungen aus und im Zusammenhang mit dem abzuschließenden Kreditvertrag zur Finanzierung der Errichtungskosten vollkommen schad- und klaglos zu halten. Weiters verpflichtete sich die Stadt, der Parkdeck GmbH sämtliche Kosten zu ersetzen, welche dieser im Zusammenhang mit der Einräumung des Baurechts, durch die Errichtung, den Betrieb, die Wartung und die Erhaltung des Parkdecks und mit dem Abschluss der entsprechenden Verträge entstehen würden. Darunter fielen auch der Bauzins sowie die Grunderwerbsteuer und die Eintragungsgebühr, die gemäß Baurechtsvertrag vom April 2002 von der Parkdeck GmbH alleine zu tragen waren.

Die Parkdeck GmbH räumte der Stadt dafür das Recht ein, das Baurecht und das mit diesem verbundenen Bauwerk nach Ablauf von zehn Jahren zu einem Kaufpreis von 1 EUR zu erwerben. Die Parkdeck GmbH würde zudem nach vollständiger Rückführung des Kredits einer einvernehmlichen Auflösung des Baurechtsvertrags zustimmen, wobei das Bauwerk an die Stadt zurückfalle. Weiters bestand das Recht, die Geschäftsanteile an der Gesellschaft zum Nennwert der Stammeinlagen zu erwerben. Sämtliche Verträge für den Betrieb, die Wartung und die Instandhaltung des Parkdecks waren im Einvernehmen mit der Stadt abzuschließen.

(2) Gemäß NÖ STROG entschied der Stadtsenat in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs, die keinem anderen Organ ausdrücklich vorbehalten waren. Der Gemeinderat war u.a. für die Aufnahme oder Gewährung eines Darlehens, die Übernahme einer Bürgschaft oder einer sonstigen Haftung und den Abschluss oder die Auflösung von Verträgen, deren Jahresentgelt 0,005 % der Summe der veranschlagten Einnahmen des ordentlichen Haushalts im Einzelfall übersteigt, zuständig. Im Jahr 2002 lag die diesbezügliche betragliche Wertgrenze bei rd. 2.300 EUR.

Laut Auskunft der Gemeindeabteilung des Landes Niederösterreich gegenüber dem RH legte die Stadt der Aufsichtsbehörde die genannte Vereinbarung zur Übernahme sämtlicher Kosten nicht vor. Eine derartige zeitlich unbefristete Vereinbarung wäre einer Ausfallhaftung gleichgekommen, die – soweit sie die Wertgrenze auf Grundlage des NÖ STROG überschritten hätte – einer Genehmigung bedurft hätte.

(3) Die Stadt ging die vertraglichen Verpflichtungen mit der Parkdeck GmbH (Baurechtsvertrag, siehe TZ 4, und Zusatzvereinbarung) ein, ohne eine Markterkundung durchzuführen.

- 6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im Mai 2002 abgeschlossene Vereinbarung zwischen der Stadt und der Parkdeck GmbH eine Zusicherung der Stadt darstellte, über die bereits übernommene Haftung (siehe TZ 5) hinaus sämtliche – auch künftige – Kosten in Zusammenhang mit der Errichtung, dem Betrieb, der Wartung und der Instandhaltung des Parkdecks zu übernehmen. Er kritisierte, dass die Stadt für das Eingehen dieser Verpflichtung, die seiner Ansicht nach einer Ausfallhaftung gleichkam, nicht die Genehmigung des Gemeinderats und der Gemeindeaufsicht eingeholt hatte, zumal keine Obergrenze für die Übernahme der Kosten festgelegt war. Die vereinbarte Kostentragung im Zusammenhang mit der Einräumung des Baurechts widersprach explizit dem vom Gemeinderat genehmigten und im April 2002 unterzeichneten Baurechtsvertrag.

Der RH empfahl der Stadt, vor dem Abschluss von Verträgen die erforderlichen Genehmigungen des Gemeinderats und der Gemeindeaufsicht entsprechend den gesetzlich festgelegten Wertgrenzen einzuholen.

Die in der Zusatzvereinbarung vereinbarten Regelungen – wie die Zusicherung der Übernahme aller Kosten, die Tarifgestaltung und die Möglichkeit zur Übernahme durch die Stadt nach zehn Jahren um 1 EUR – bewirkten nach Ansicht des RH zusammen mit der aufgrund des Baurechtsvertrags übernommenen Haftung, dass die Stadt als eigentlicher Betreiber des Parkdecks fungierte und das finanzielle Risiko der Parkdeck GmbH zur Gänze trug. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die Stadt für die Errichtung des Parkdecks damit einen Beschaffungsprozess wählte, der zugunsten einer privaten Gesellschaft einen freien und lautereren Wettbewerb mit anderen möglichen Bewerbern ausschloss. Da die Stadt im Vorfeld keine Markterkundung durchgeführt hatte, nutzte sie nicht die Möglichkeit, ein für die Stadt möglichst sparsames und wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen.

Der RH empfahl der Stadt, zukünftige Projekte auf Grundlage einer Markterkundung und transparenter öffentlicher Vergaben – unter Nutzung der Vorteile des Wettbewerbs – zu realisieren, um eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder sicherzustellen.

- 6.3 Laut Stellungnahme der Stadt existiere für die eingegangenen Verpflichtungen zumindest ein Beschluss des Stadtsenats.
- 6.4 Der RH entgegnete der Stadt, dass ein Beschluss des Stadtsenats für das Eingehen dieser betragslich nicht begrenzten Verpflichtung nicht ausreichend war.

Errichtung des Parkdecks

- 7.1 (1) Die Stadt trug gemäß Baurechtsvertrag und Zusatzvereinbarung das finanzielle Risiko der Parkdeck GmbH.⁷ Sie hatte sich jedoch wenige Aufsichts- und Kontrollrechte im Hinblick auf die Errichtung des Bauwerks und dessen Beschaffenheit gesichert.

Die Parkdeck GmbH war gemäß Baurechtsvertrag berechtigt, Dritte zur Errichtung und zum Betrieb des Parkdecks heranzuziehen und Subunternehmer zu beauftragen, ohne die Stadt einzubeziehen. Die Parkdeck GmbH beauftragte ein Bauunternehmen als Generalunternehmer mit der Errichtung, die im März 2002 begann. Dreieinhalb Monate nach Baubeginn eröffnete das Landesgericht Wiener Neustadt im Juli 2002 ein Konkursverfahren gegen den beauftragten Generalunternehmer. Der Gläubigerausschuss genehmigte dem Unternehmen jedoch einen Kredit, der ihm die Fortführung und weitestgehende⁸ Fertigstellung des Bauvorhabens ermöglichte.

⁷ Errichtung, Betrieb und allfällige Instandhaltungsarbeiten

⁸ Einige Baumängel wurden nicht behoben und Auflagen nicht erfüllt.

In weiterer Folge hielt die Parkdeck GmbH die im Baurechtsvertrag vertraglich vereinbarte sechsmonatige⁹ Frist zur Errichtung des Bauwerks nicht ein. Die Stadt hatte im Baurechtsvertrag keine Vertragsstrafen für den Fall eines Erfüllungsverzugs festgelegt. Letztendlich war die Eröffnung mit rund sechs Monaten Verzug für März 2003 angesetzt.

(2) Die Stadt gab aufgrund der Zusatzvereinbarung vom Mai 2002 den kreditfinanzierten Betrag in Höhe von 1,67 Mio. EUR in Tranchen in Abhängigkeit des Baufortschritts durch Meldung an die Bank frei. Sie behielt sich ansonsten keine Sicherstellungen für die Vertragserfüllung und allfällige Gewährleistungsansprüche ein. Im Jänner 2003 erstellte die Stadt eine Liste wesentlicher vorliegender, behebbarer und nicht behebbarer Baumängel. Zusätzlich begutachtete ein bautechnischer Sachverständiger den Ausführungszustand und stellte weitere, zum Teil schwerwiegende Mängel fest.¹⁰ Obwohl die Baumängel im Jänner 2003 bekannt waren, gab die Stadt Ende März 2003 die letzte Zahlungs tranche an die Parkdeck GmbH mit dem Titel „Fertigstellung“ frei.

Trotz Bemühungen der Stadt, die Mängel in weiterer Folge beheben zu lassen, beseitigte die Parkdeck GmbH nur einen Teil der aufgezeigten Mängel. Dies geschah jedoch laut Unterlagen der Stadt durch Belastung der bereits laufenden Betriebseinnahmen, anstatt auf das für die Errichtung vereinbarte Pauschalentgelt zurückzugreifen.

Im Jahr 2013 attestierte ein Bewertungsgutachten, welches die Stadt im Vorfeld der Übernahme der Parkdeck GmbH (siehe TZ 8) in Auftrag gegeben hatte, dem Bauwerk einen stark reparaturbedürftigen Bauzustand und verwies auf die seit Errichtung noch immer nicht behobenen Baumängel. In diesem Zustand befand sich das Parkdeck auch noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH im Jahr 2018 (siehe TZ 14).

(3) Die Auflagen der bau- und gewerbebehördlichen Bewilligungen waren zur Zeit der Inbetriebnahme des Parkdecks zum Teil nicht erfüllt. Die Stadt drängte die Parkdeck GmbH mehrmals auf die Erfüllung der noch ausstehenden Auflagen, führte mehrere Überprüfungsverhandlungen des Bauwerks durch und setzte Fristen, griff jedoch auf keine Sanktionsmöglichkeiten, wie bspw. Verwaltungsstrafverfahren, zurück.

⁹ sechs Monate ab Vorliegen der rechtskräftigen Baubewilligung

¹⁰ Die aufgezeigten Mängel waren zum Teil behebbar, zum Teil nicht behebbar; sie umfassten u.a. die Ausführung der Betonoberflächen (widersprach den Regeln der ÖNORM), ein im Beton der Stützmauer ersichtliches Erdmaterial (mögliche Beeinträchtigung der Tragfähigkeit), eine nicht dichte Bauausführung mit Sickerwasser-eintritt (Gefahr von Auswaschungen und Zerstörung bis zum Versagen der Konstruktion) und die beschädi-gungsanfällige Materialwahl der Deckendämmung sowie deren Montage.

Im April 2006 – rund drei Jahre nach der Eröffnung des Parkdecks – bescheinigte die Stadt der Parkdeck GmbH die Erfüllung sämtlicher Auflagenpunkte. Darüber hinausgehende Mängel der Bauausführung waren davon jedoch nicht umfasst.

(4) Im Zuge der Errichtung beauftragte die Stadt auch bauliche Maßnahmen im Umfeld des Parkdecks und des Schlosshotels, wie die Herstellung der Gehsteige und die Adaptierung der Beleuchtung.

- 7.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Stadt das finanzielle Risiko der Parkdeck GmbH trug (siehe TZ 6), sich aber nur wenige Mitwirkungs-, Aufsichts- und Kontrollrechte im Zusammenhang mit der Errichtung des Parkdecks gesichert hatte. Die Parkdeck GmbH hatte damit größtenteils freie Hand bezüglich der Umsetzung der Einreichplanung und der Wahl der ausführenden Unternehmen. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadt keine Regelungen traf, damit die Parkdeck GmbH die finanzielle, technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der weiter beauftragten Unternehmen sicherstellte. Dies zeigte sich insbesondere dadurch, dass gegen den von der Parkdeck GmbH ausgewählten Generalunternehmer kurze Zeit nach Baubeginn ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde.

Der RH bemängelte, dass die Parkdeck GmbH die vertraglich vereinbarte Errichtungszeit um mehrere Monate überschritt, aber keine diesbezüglichen Vertragsstrafen festgelegt waren. Der Stadt entstand dadurch ein finanzieller Schaden, da sich die Tilgung des Kredits aufgrund fehlender Einnahmen verzögerte.

Der RH empfahl der Stadt, sich bei zukünftigen Projekten dem finanziellen Risiko entsprechende Mitwirkungs-, Aufsichts- und Kontrollrechte zu sichern. Insbesondere wären Vorkehrungen zu treffen, um die finanzielle, technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Auftragnehmern sicherzustellen, und für den Fall eines Leistungsverzugs Vertragsstrafen vorzusehen.

(2) Der RH hielt darüber hinaus kritisch fest, dass die Stadt die letzte Kredittranche trotz Kenntnis umfangreicher Baumängel freigab. Er wies darauf hin, dass die Stadt auch keine sonstigen Sicherstellungen für die Vertragserfüllung und allfällige Gewährleistungsansprüche einbehalten hatte. Der RH kritisierte, dass das Bauwerk noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit schweren Baumängeln behaftet war und sich in einem stark reparaturbedürftigen Zustand befand.

Der RH empfahl der Stadt, bei zukünftigen Projekten ihre Kontrollrechte entsprechend zu nutzen, um die Qualität und Beschaffenheit einer vertraglich vereinbarten Leistung sicherzustellen und eine Behebung von allfälligen Mängeln durchzusetzen.

(3) Der RH merkte weiters kritisch an, dass die bau- und gewerbebehördlichen Auflagen erst über drei Jahre nach der Eröffnung des Parkdecks erfüllt waren. Er kritisierte, dass die Stadt die gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten, wie bspw. die Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens, nicht zu einer früheren Herstellung des bescheidgemäßen Zustands genutzt hatte.

Der RH empfahl der Stadt, die vorgesehenen gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten zur Herstellung von bescheidgemäßen Zuständen zu nutzen.

Übernahme der Parkdeck GmbH durch die Stadt

- 8.1 Im Zusammenhang mit dem Ausscheiden der privaten Investoren aus dem Hotelprojekt übernahmen die Stadt und die EGW mit Abtretungsvertrag vom 20. Dezember 2013 die Anteile von den drei bisherigen Gesellschaftern an der Parkdeck GmbH. Die Stadt hielt danach mit 33.250 EUR 95 % der Anteile an der Parkdeck GmbH, die EGW – um die Grunderwerbsteuer zu vermeiden – mit 1.750 EUR die übrigen 5 %. Sie übernahmen die Anteile zu einem Abtretungspreis in Höhe von 5.000 EUR. Der Beschluss zur Übernahme der Parkdeck GmbH durch die Stadt wurde entsprechend den Vorgaben des NÖ STROG mit einer Zweidrittelmehrheit gefasst.

Als Geschäftsführer vertrat ein Stadtrat seit der Übernahme die Parkdeck GmbH selbstständig. Der laufende Betrieb blieb bis auf weiteres unverändert (siehe TZ 12).

Im Zuge der Übernahme durch die Stadt im Dezember 2013 wurde der Unternehmensgegenstand u.a. auf verschiedene Tätigkeiten im Bereich der Immobilienbewirtschaftung erweitert. Laut Angabe der Stadt gegenüber dem RH war damals angedacht, eventuell andere städtische Parkdecks bzw. Parkplätze in die Gesellschaft einzubringen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betrieb die Parkdeck GmbH ausschließlich das Parkdeck Schlosscenter. Die Stadt plante keine Entwicklung von Immobilienprojekten durch die Parkdeck GmbH und beabsichtigte vorläufig auch nicht, andere Parkdecks in die Gesellschaft einzubringen.

- 8.2 Die Übernahme der Parkdeck GmbH durch die Stadt war für den RH insofern schlüssig, als diese aufgrund der eingegangenen Vereinbarungen und Haftungen (siehe TZ 5, TZ 6) einerseits für alle Kosten aufkam und andererseits die operative Verwaltung innehatte sowie die Parktarife festlegte. Er nahm zur Kenntnis, dass sich die EGW aus steuerlichen Gründen beteiligte.

Der RH hielt fest, dass die Tätigkeit der Parkdeck GmbH dem im Gesellschaftsvertrag festgelegten Unternehmensgegenstand entsprach. Die ursprünglich geplante Einbringung anderer Parkdecks in die Parkdeck GmbH erfolgte bislang nicht.

Gebahrung der Parkdeck GmbH und Betrieb des Parkdecks

Bilanz

- 9.1 Der Bilanzstichtag der Parkdeck GmbH war der 31. Dezember. Die Aktiva entwickelten sich im Zeitraum von 2013 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 2: Aktiva der Parkdeck GmbH (jeweils zum 31. Dezember)

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in 1.000 EUR					in %
Anlagevermögen	432	412	464	442	432	0,0
Umlaufvermögen	13	47	22	14	27	107,7
aktive Rechnungs- abgrenzung	1	1	1	1	1	0,0
Bilanzsumme	446	460	487	457	460	3,1

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Parkdeck GmbH; RH

Mit Jahresende 2017 bestanden die Aktiva zu rd. 432.000 EUR bzw. 93,9 % aus Anlagevermögen, welches wiederum mit rd. 430.000 EUR das Parkdeck betraf. Die historischen Anschaffungskosten der Garage waren im Anlagenspiegel mit rd. 1,94 Mio. EUR angeführt. Der Buchwert zum 1. Jänner 2012 betrug rd. 1,41 Mio. EUR. Im Zuge der Übernahme der Parkdeck GmbH durch die Stadt wurde eine Verkehrswertschätzung in Auftrag gegeben, die das Baurecht und die dazugehörige Baulichkeit (Garage) mit rd. 450.000 EUR bewertete. Daher kam es zu einer Abwertung des Vermögensgegenstands in Höhe von rd. 961.000 EUR auf rd. 449.000 EUR. Dadurch verringerte sich im Jahr 2012 auch die Bilanzsumme von rd. 1,42 Mio. EUR auf rd. 468.000 EUR.

Das Umlaufvermögen enthielt im Jahr 2017 rd. 18.000 EUR an Guthaben bei Kreditinstituten inkl. des Wechselgelds in den Parkautomaten. Die restlichen Aktivposten spielten eine untergeordnete Rolle.

Die Passiva entwickelten sich im Zeitraum von 2013 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 3: Passiva der Parkdeck GmbH (jeweils zum 31. Dezember)

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in 1.000 EUR					in %
Stammkapital	35	35	35	35	35	0,0
Kapitalrücklagen	93	143	233	273	343	268,8
Jahresüberschuss	16	2	7	3	6	-62,5
Verlustvortrag	657	641	639	632	629	-4,3
negatives Eigenkapital	513	461	364	321	245	-52,2
Rückstellungen	2	4	4	6	4	100,0
Verbindlichkeiten	957	917	847	771	701	-26,8
passive Rechnungs- abgrenzung	0	0	0	1	0	–
Bilanzsumme	446	460	487	457	460	3,1

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Parkdeck GmbH; RH

Die Gesellschaft wies mit Jahresende 2017 ein negatives Eigenkapital in Höhe von rd. 245.000 EUR aus. Davon resultierten rd. 629.000 EUR aus Verlustvorträgen, die zum vorwiegenden Teil aus der Abwertung der Garage im Jahr 2012 stammten. Seit der Übernahme der Parkdeck GmbH mit Ende des Jahres 2013 durch die Stadt und die EGW konnte das negative Eigenkapital im Wesentlichen durch Gesellschafterzuschüsse halbiert werden. Die bisherigen Gesellschafterzuschüsse der Stadt in Höhe von 343.000 EUR wurden in der Bilanz als nicht gebundene Kapitalrücklagen im Eigenkapital ausgewiesen.

Aufgrund einer Vereinbarung zum Baurecht im Mai 2002 war die Stadt u.a. dazu verpflichtet, sämtliche Kosten, die durch die Errichtung, den Betrieb, die Wartung und die Erhaltung des Parkdecks entstehen, zu ersetzen (siehe [TZ 6](#)). Daher leistete die Stadt insgesamt – aufgrund der übernommenen Haftung (siehe [TZ 5](#)) – im Zeitraum von 2005 bis 2017 Zuschüsse in Höhe von rd. 1,16 Mio. EUR an die Parkdeck GmbH. Die Zuschüsse der Stadt vor ihrer Übernahme der Parkdeck GmbH im Jahr 2013 in Höhe von insgesamt 812.000 EUR stellten nicht umsatzsteuerbare Einnahmen dar. Aufgrund der vorgenommenen Teilwertabschreibung der Garage und vorhandener Verlustvorträge fiel keine Körperschaftsteuerbelastung an. Ab dem Jahr 2013 handelte es sich um echte Gesellschafterzuschüsse, die als nicht gebundene Rücklagen in Höhe von 343.000 EUR in der Bilanz ausgewiesen waren (siehe oben). Dadurch konnte das negative Eigenkapital verringert werden.

Eine insolvenzrechtliche Überschuldung der Parkdeck GmbH lag aufgrund der von der Stadt übernommenen Haftung als Bürge und Zahler für die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten nicht vor (siehe [TZ 5](#)).

Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten bildeten mit rd. 693.000 EUR den Großteil des Fremdkapitals der Parkdeck GmbH und wurden im Jahr 2002 zur Finanzierung der Errichtungskosten der Garage in ursprünglicher Höhe von rd. 1,67 Mio. EUR eingegangen (siehe TZ 4). Die restlichen Passivposten waren von untergeordneter Bedeutung.

- 9.2 Der RH wies darauf hin, dass eine insolvenzrechtliche Überschuldung der Parkdeck GmbH im Wesentlichen nur durch die Gesellschafterzuschüsse und die Haftung der Stadt vermieden werden konnte.

Ertragslage

- 10.1 Die Ertragslage der Parkdeck GmbH entwickelte sich im Zeitraum von 2013 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 4: Gewinn- und Verlustrechnung der Parkdeck GmbH

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in 1.000 EUR					in %
Umsatzerlöse	74	65	71	70	81	9,5
Materialaufwand	0	0	0	1	1	–
Abschreibungen	20	20	25	24	25	25,0
sonstiger betrieblicher Aufwand	31	32	29	32	40	29,0
Betriebsergebnis	23	13	17	13	15	-34,8
Finanzergebnis	-6	-10	-8	-8	-7	-16,7
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit bzw. Ergebnis vor Steuern	17	3	9	5	8	-52,9
Steuern	1	1	2	2	2	100,0
Jahresüberschuss = Jahresgewinn	16	2	7	3	6	-62,5
Verlustvortrag	657	641	639	632	629	-4,3
Bilanzverlust	641	639	632	629	623	-2,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Parkdeck GmbH; RH

Die Parkdeck GmbH erwirtschaftete im Jahr 2017 Umsatzerlöse in Höhe von rd. 81.000 EUR und konnte damit eine Steigerung in Höhe von 9,5 % im Vergleich zum Jahr 2013 erreichen. In einer Planrechnung aus dem Jahr 2001 waren die Umsatzerlöse in Höhe von jährlich rd. 164.000 EUR veranschlagt. Durchschnittlich

erwirtschaftete die Parkdeck GmbH in den Jahren 2013 bis 2017 jährliche Erlöse in Höhe von rd. 72.000 EUR.

Den Erlösen des Jahres 2017 in Höhe von rd. 81.000 EUR standen Aufwendungen in Höhe von rd. 73.000 EUR gegenüber, die mit rd. 40.000 EUR vor allem sonstige betriebliche Aufwendungen betrafen. Die Parkdeck GmbH verfügte über kein eigenes Personal. Die operative Verwaltung des Parkdecks Schlosscenter erfolgte durch Bedienstete des Magistrats der Stadt. Diese Leistungen verrechnete die Stadt an die Parkdeck GmbH. Die dafür geleisteten Kostenersätze waren unter den sonstigen betrieblichen Aufwendungen erfasst und betragen zwischen rd. 9.000 EUR im Jahr 2013 und rd. 16.000 EUR im Jahr 2017 (siehe TZ 12).

Ab dem Jahr 2013 kam es durch die Abwertung der Garage im Jahr 2012 zu geringeren Abschreibungen. Zusätzlich änderte sich ab dem Jahr 2016 aufgrund rechtlicher Änderungen auch der Abschreibungssatz von 3 % auf 2,5 %, wodurch sich auch die Restnutzungsdauer von 20 auf 27 Jahre erhöhte.

Die Parkdeck GmbH konnte daher im Jahr 2017 einen Jahresüberschuss von rd. 6.000 EUR erzielen. Durch die insgesamt erwirtschafteten Jahresüberschüsse konnte der bereits im Jahr 2013 bestehende Bilanzverlust in Höhe von rd. 641.000 EUR auf rd. 623.000 EUR geringfügig vermindert werden.

Im Jahr 2018 erarbeitete die Stadt als Betreiber der Garage im Zusammenwirken mit einem Architekturbüro einen Maßnahmenkatalog bzw. einen mittelfristigen Sanierungs- bzw. Investitionsplan, der die baulichen Instandsetzungen bzw. Sanierungen am Objekt enthalten sollte (siehe TZ 14). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH lag noch kein Ergebnis vor.

- 10.2 Der RH stellte fest, dass der wesentliche Beitrag zur Erwirtschaftung der schwach positiven Ergebnisse der Parkdeck GmbH aus der geringeren Abschreibung durch die Abwertung der Garage im Jahr 2012 resultierte.

Im Hinblick auf die schwach positiven Ergebnisse der Parkdeck GmbH wies der RH darauf hin, dass zukünftige Investitionsvorhaben nur mit weiterem Fremdkapital oder höheren Gesellschafterzuschüssen vorgenommen werden könnten. Hinsichtlich der Bewirtschaftung des Parkdecks verwies er auf seine Empfehlung in TZ 28.

Kennzahlen gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz

- 11.1 Die Kennzahlen gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz (**URG**) stellten sich von 2013 bis 2017 wie folgt dar:

Tabelle 5: Kennzahlen gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz (URG) – Parkdeck GmbH

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
						in %
Eigenmittelquote gemäß § 23 URG	negativ	negativ	negativ	negativ	negativ	–
fiktive Schuldentilgungsdauer gemäß § 24 URG in Jahren	26,5	40,6	25,6	29,0	22,4	-15,5

URG = Unternehmensreorganisationsgesetz

Quellen: Parkdeck GmbH; RH

Nach § 273 Unternehmensgesetzbuch (**UGB**) hat der Abschlussprüfer unverzüglich zu berichten, wenn bei der Prüfung des Jahresabschlusses das Vorliegen der Voraussetzungen für die Vermutung eines Reorganisationsbedarfs festgestellt wird. Nach § 22 URG wird ein Reorganisationsbedarf vermutet, wenn die Eigenmittelquote weniger als 8 % und die fiktive Schuldentilgungsdauer mehr als 15 Jahre beträgt.

Die Parkdeck GmbH wies in allen Jahren von 2013 bis 2017 URG-Kennzahlen aus, die einen Reorganisationsbedarf vermuten ließen. Der Abschlussprüfer machte die Geschäftsführung der Parkdeck GmbH zuletzt im Mai 2018 in einem Sonderbericht über die Feststellung des Vorliegens der Vermutung eines Reorganisationsbedarfs gemäß § 22 URG ausdrücklich auf die festgestellte Lage und die bestehenden gesetzlichen Vorschriften aufmerksam. Er ersuchte die Geschäftsführung, den Sonderbericht zur Kenntnis zu nehmen und die dadurch gegebene Warnung betreffend eine möglicherweise kritische Situation des Unternehmens mit besonderer Sorgfalt zu prüfen sowie entsprechende Schritte und eventuelle Gegenmaßnahmen umgehend und ernsthaft zu überlegen bzw. in Angriff zu nehmen. Im Übrigen hatte die Feststellung des Vorliegens der Vermutung eines Reorganisationsbedarfs keine weitere Auswirkung auf das Prüfungsergebnis und auf die Erteilung des uneingeschränkten Bestätigungsvermerks.

- 11.2 Der RH stellte fest, dass die Parkdeck GmbH in allen Jahren seit ihrer Übernahme durch die Stadt Kennzahlen aufwies, die einen Reorganisationsbedarf nach URG vermuten ließen. Dem wurde lediglich durch die seitens der Stadt übernommene Haftung als Bürge und Zahler für die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von rd. 693.000 EUR (siehe **TZ 9**) entgegengewirkt.

Operative Verwaltung des Parkdecks

Personaleinsatz

- 12.1 (1) Im Zuge der Übernahme der Parkdeck GmbH wurde mit Wirksamkeit vom 20. Dezember 2013 ein Stadtrat als Geschäftsführer bestellt, der diese Funktion ehrenamtlich ausübte. Laut Gesellschaftsvertrag wurde die Gesellschaft durch den Geschäftsführer vertreten.

Die operative Verwaltung des Parkdecks Schlosscenter erfolgte durch Bedienstete des Magistrats der Stadt. Einem Mitarbeiter der Liegenschaftsverwaltung oblag die Betriebsleitung, die insbesondere die administrative Betreuung, die Instandhaltung und die Mietverwaltung umfasste. Weitere Mitarbeiter des Magistrats wurden für Störungseinsätze und Bereitschaftsdienste herangezogen. Für diese verrechnete die Stadt der Parkdeck GmbH Kostenersätze auf Basis der eingesetzten Personalressourcen. Die Beschäftigten des Magistrats hatten auch die anderen Parkbereiche in der Stadt (siehe TZ 15) zu betreuen. Der Bauhof stellte Leistungen zur Instandhaltung gesondert in Rechnung. Die Buchhaltung und die Erstellung des Jahresabschlusses erfolgten durch einen Steuerberater.

- (2) Die von der Stadt verrechneten Personalkostenersätze für die Betriebsleitung, Störungseinsätze und Bereitschaftsdienste stiegen exkl. USt von rd. 9.000 EUR im Jahr 2013 auf rd. 16.000 EUR im Jahr 2017.

Der Betriebsleiter erhielt ab dem Jahr 2007 eine gesonderte Abgeltung für seine Tätigkeit, die ab Juli 2015 erhöht wurde. Die Auszahlung erfolgte gemeinsam mit dem Bezug aus dem Dienstverhältnis zur Stadt, wobei die Parkdeck GmbH der Stadt diese Beträge quartalsweise refundierte. Grundlage dafür waren Schreiben der jeweils amtierenden Bürgermeister, die für eine „Parkdeck Schlosscenter BetriebsGmbH“¹¹ unterzeichneten.

Seit dem Jahr 2015 waren in den Rechnungen der Stadt an die Parkdeck GmbH – neben Kostenersätzen für die Betriebsführung, Störungseinsätze und Bereitschaftsdienste – auch weitere Kostenersätze in Höhe von rd. 1.000 EUR jährlich ersichtlich. Dabei handelte es sich nach Angaben der Stadt um die Refundierung von Zuschüssen, die die Stadt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Magistrats gewährte, die im Parkdeck Schlosscenter einen Dauerparkplatz zu den allgemeingültigen Tarifen (siehe TZ 15) mieteten. Der Zuschuss belief sich laut Angaben der Stadt auf 25 % des Tarifs. Ein Beschluss des Gemeinderats oder des Stadtsenats für Zuschüsse an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lag nicht vor.¹²

¹¹ Eine so bezeichnete Gesellschaft bestand laut Firmenbuch nicht.

¹² Laut Baurechtsvertrag (siehe TZ 4) waren die Parktarife im Einvernehmen mit der Stadt festzulegen.

- 12.2 Der RH hielt fest, dass die Parkdeck GmbH im überprüften Zeitraum kein eigenes Personal beschäftigte. Die operative Verwaltung des Parkdecks Schlosscenter durch Mitarbeiter des Magistrats der Stadt erfolgte damit in vergleichbarer Weise zu den übrigen Parkplätzen und Parkzonen, die sich unmittelbar in städtischer Verwaltung befanden.

Der RH hielt kritisch fest, dass sich die von der Stadt der Parkdeck GmbH verrechneten Personalkostensätze von 2013 bis 2017 nahezu verdoppelten, was zu einem großen Teil auf die Änderung der Abgeltung für die Betriebsleitung im Jahr 2015 zurückzuführen war. Im Hinblick auf die vom jeweils amtierenden Bürgermeister unterzeichneten Schreiben wies er darauf hin, dass lediglich der Geschäftsführer für die Parkdeck GmbH zeichnungsberechtigt war.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die Stadt der Parkdeck GmbH Zuschüsse an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Magistrats für die Miete von Dauerparkplätzen im Parkdeck Schlosscenter als Personalkostensätze verrechnete. Nach Ansicht des RH war dies einem vergünstigten Parktarif gleichzuhalten, für den jedoch kein entsprechender Beschluss des Gemeinderats vorlag. Zudem waren die Gestaltung der Parktarife und die Verrechnung der Zuschüsse dadurch nicht transparent.

[Der RH empfahl der Stadt und der Parkdeck GmbH, Sonderregelungen für Parktarife nur auf Grundlage der Beschlüsse der zuständigen Organe zu treffen.](#)

Regelungen zur internen Kontrolle

- 13.1 (1) Gemäß § 22 GmbH-Gesetz hatte der Geschäftsführer u.a. dafür zu sorgen, dass ein internes Kontrollsystem geführt wird, das den Anforderungen des Unternehmens entspricht. Zu Beginn der Gebarungsüberprüfung durch den RH lagen bei der Parkdeck GmbH keine Regelungen zur internen Kontrolle in schriftlicher Form vor. Im Zuge der Überprüfung durch den RH begann die Parkdeck GmbH, kritische Prozesse, wie bspw. Kassenentleerungen und Bestellungen, schriftlich zu beschreiben und dabei Zuständigkeiten und Frequenzen von Kontrollen festzuhalten. Diese würden sinngemäß auch für die Parkraumbewirtschaftung der Stadt gelten.

(2) Bei der Überprüfung risikorelevanter Bereiche stellte der RH folgende Mängel bei internen Kontrollen fest:

(a) Nach Angaben der Liegenschaftsverwaltung der Stadt wurden bspw. die Kassenautomaten immer durch zwei Mitarbeiter entleert. Bei einem im Jahr 2013 durchgeführten Kassasturz erfolgte ein Vergleich des Einzahlungsbelegs mit den Belegen der Kassenautomaten über das entnommene Bargeld. Ob die Daten auch mit dem „Soll-Wert“, der sich aus der Anzahl und Dauer der Parkvorgänge ergab, verglichen wurden, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht mehr eruierbar.

(b) Das Parkdeck Schlosscenter war u.a. auch deshalb errichtet worden, um den Stellplatzbedarf des nahegelegenen Hotels abzudecken (siehe TZ 3). Damit Hotelgäste das Parkdeck nutzen konnten, forderte die Hotelverwaltung Ausfahrtskarten von der Liegenschaftsverwaltung der Stadt an. Die Verrechnung der allgemein gültigen Tagesstarife erfolgte im Nachhinein auf Basis der von der Hotelverwaltung vorgelegten Aufstellungen. Diese beinhalteten das Datum, die Anzahl der vom Hotel ausgegebenen Tickets sowie die Parkdauer der jeweiligen Gäste in Tagen. Laut Angaben der Liegenschaftsverwaltung der Stadt gegenüber dem RH war eine Kontrolle der vorgelegten Aufstellungen nur schwer möglich, da die Anzahl der ausgegebenen Ausfahrtskarten der Stadt keinen Rückschluss auf die tatsächliche Parkdauer der Hotelgäste im Parkdeck zuließ. Die Liegenschaftsverwaltung habe diesbezüglich schon eine Anfrage an den Hersteller der Schrankenanlage gerichtet, um die Kontrollmöglichkeiten zu verbessern.

(c) Die Liegenschaftsverwaltung gab Ausfahrtskarten für das Parkdeck Schlosscenter auch an das Parkbad, den Eislaufplatz oder fallweise im Zusammenhang mit Veranstaltungen (bspw. Flohmarkt) ab, wofür sie vergünstigte Tagesstarife verrechnete (siehe TZ 16). Sie druckte die Ausfahrtskarten für das Parkdeck Schlosscenter und ein weiteres Parkdeck im Stadtzentrum selbst aus. Die Gesamtanzahl der in einem bestimmten Zeitraum gedruckten Ausfahrtskarten und allfällige diesbezügliche technische Abfragemöglichkeiten waren laut Angaben der Liegenschaftsverwaltung zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht bekannt. Damit war kein Abgleich mit den verrechneten Ausfahrtskarten möglich.

(d) Die Liegenschaftsverwaltung führte Listen mit den Personen, die über Dauerparkkarten verfügten. Diese stimmten für das vom RH überprüfte Jahr 2017 nicht in allen Fällen mit den erfolgten Einzahlungen der Parkgebühr überein.¹³

- 13.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Parkdeck GmbH dem gesetzlichen Erfordernis, ein internes Kontrollsystem zu führen, erst ansatzweise entsprach. Er erachtete aber die begonnenen Bemühungen der Parkdeck GmbH und der Stadt, nunmehr kritische Prozesse und Kontrollmaßnahmen zu erarbeiten und schriftlich festzulegen, als positiv.

Der RH wies insbesondere auf die fehlenden bzw. unzureichenden Kontrollmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Abrechnung der vom Hotel ausgegebenen Parktickets sowie dem Druck und der Ausgabe von Ausfahrtskarten für die Parkdecks der Parkdeck GmbH und der Stadt hin. Die Verwaltung der Dauerparkkarten war für den RH nicht zur Gänze nachvollziehbar.

¹³ Teilweise lagen Einzahlungen von Personen vor, die nicht auf der Liste der Dauerparkkundinnen und –kunden vermerkt waren, teilweise befanden sich auf der Liste Personen ohne Einzahlungsnachweis. Teilweise war der überwiesene Betrag nicht nachvollziehbar. Die gemäß Angaben der Stadt fallweise erfolgte Aliquotierung des Jahrestarifs war in den Beschlüssen des Stadtsenats bzw. Gemeinderats nicht vorgesehen.

Der RH empfahl der Stadt und der Parkdeck GmbH, Risiken im Zusammenhang mit der Parkraumbewirtschaftung zu identifizieren und zu bewerten, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Abrechnung der vom Hotel ausgegebenen Parktickets, mit dem Druck und der Ausgabe von Ausfahrtskarten sowie der Verwaltung der Dauerparkkarten. Darauf aufbauend sollte der begonnene Prozess zur Verbesserung der internen Kontrollen fortgesetzt werden. Dabei sollten klare Vorgaben schriftlich und verbindlich festgelegt werden.

- 13.3 Laut Stellungnahme der Stadt befinde sich eine technische Lösung zur Kontrolle bereits in Umsetzung. Damit werde den Empfehlungen des RH entsprochen.

Instandhaltung

- 14.1 Im Jahr 2004 vermerkte das Bauamt der Stadt bei der Bausubstanz des Parkdecks einen höheren Instandhaltungsaufwand als sonst bei Neubauten üblich. Weiters hielt es die geringwertige Ausführung des Bauwerks, die erhöhten Betriebskosten (bspw. durch fehlende Wärmedämmung und Lichtsteuerung) und bereits notwendige Reparaturen fest. Darüber hinaus äußerte es Bedenken über Folgeschäden aufgrund der eingedrungenen Feuchtigkeit.

Die Parkdeck GmbH war vertraglich verpflichtet, das Parkdeck in gutem und gebrauchsfähigem Zustand zu erhalten. Sie verbuchte zwar jährliche Aufwendungen für Instandhaltungsarbeiten, welche zulasten der Betriebseinnahmen erfolgten, ein im Vorfeld der Übernahme des Parkdecks durch die Stadt im Jahr 2013 durchgeführtes Bewertungsgutachten attestierte dem Parkdeck jedoch einen stark reparaturbedürftigen Bauzustand. Die verbuchten Instandhaltungsaufwendungen der Parkdeck GmbH lagen im überprüften Zeitraum abzüglich der an die Stadt bezahlten Personalkostenersätze (siehe [TZ 12](#)) zwischen rd. 1.000 EUR exkl. USt im Jahr 2015 und rd. 10.000 EUR exkl. USt in den Jahren 2013 und 2017.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die seit der Errichtung bekannten Baumängel und dadurch entstandenen Folgeschäden nicht behoben und das Parkdeck befand sich in einem äußerst mangelhaften Zustand (bspw. Grundwasser-eintritt, schadhafte Holzbauteile, beschädigte Schallschutzplatten, verrostete Metallteile). Auch seit der Übernahme durch die Stadt hatte die Parkdeck GmbH Instandhaltungsarbeiten in nur geringem Umfang durchgeführt; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren bspw. Entwässerungsrinnen stark korrodiert und schlecht gereinigt, viele Stellen waren stark vermoost und es fehlten einige Feuerlöscher¹⁴. Der mangelhafte Zustand des Parkdecks Schlosscenter ist in den folgenden Abbildungen ersichtlich:

¹⁴ Die Stadt hatte besonders hinsichtlich der Feuerlöscher und Schallschutzplatten mit Vandalismus zu kämpfen.

Abbildung 1: Baulicher Zustand des Parkdecks Schlosscenter 1



Quelle: RH

Abbildung 2: Baulicher Zustand des Parkdecks Schlosscenter 2



Quelle: RH

Die Stadt gab an, einen Sanierungs– bzw. Investitionsplan bei einem lokalen Architekturbüro in Auftrag gegeben zu haben; Ergebnisse lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

- 14.2 Der RH kritisierte, dass sich das Parkdeck bereits zur Zeit der Übernahme und auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Jahr 2018 in einem äußerst mangelhaften Zustand befand. Er hielt kritisch fest, dass die Stadt nach der Errichtung den mit der Parkdeck GmbH vereinbarten guten Zustand nicht durchsetzte. Zudem wies er darauf hin, dass die Parkdeck GmbH notwendige Instandhaltungsarbeiten auch seit der Übernahme durch die Stadt in sehr geringem Umfang durchgeführt hatte.

Der RH empfahl der Parkdeck GmbH, notwendige Instandhaltungsarbeiten kleineren Umfangs, wie bspw. die Reinigung der Entwässerungsrinnen und die Entfernung von Vermoosungen, regelmäßig durchzuführen.

Der RH erachtete die Erstellung eines Sanierungs– bzw. Investitionsplans für das Parkdeck Schlosscenter als zweckmäßig.

Er empfahl der Parkdeck GmbH und der Stadt, die Finanzierung für den Fall der Sanierung des Parkdecks Schlosscenter sicherzustellen.

Parkraumbewirtschaftung in der Stadt

Stellplätze im zentrumsnahen Bereich und deren Auslastung

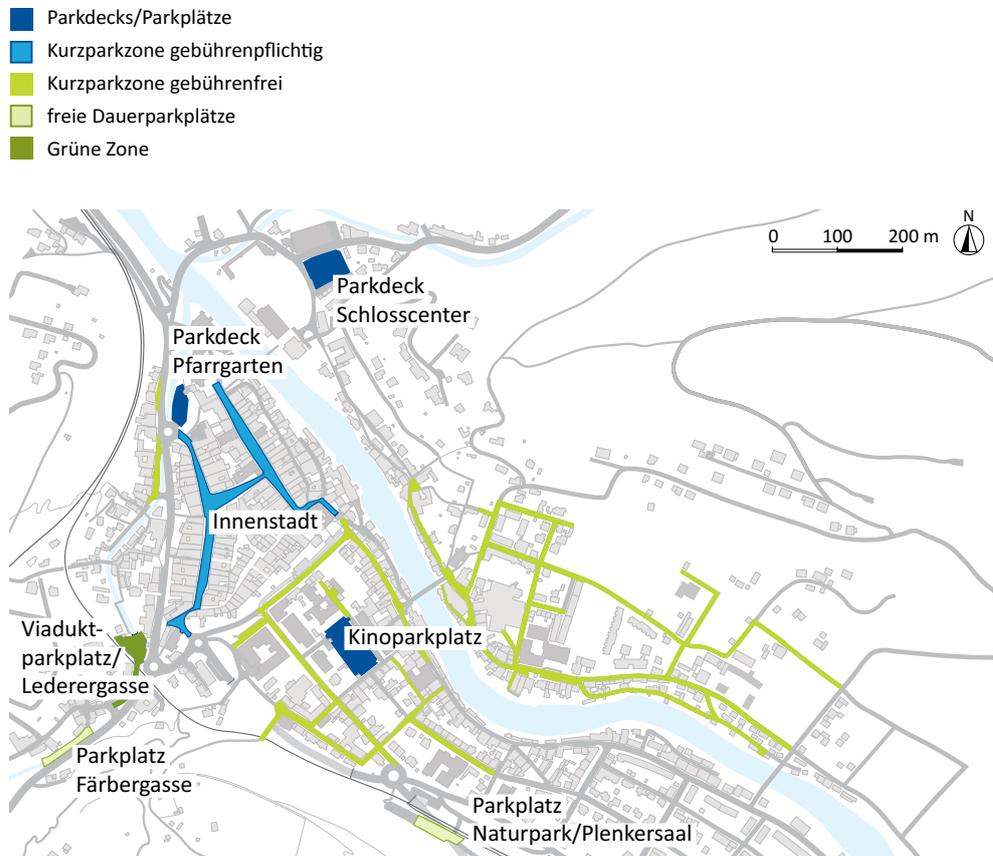
- 15.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befanden sich im bzw. um das Stadtzentrum von Waidhofen an der Ybbs gebührenpflichtige und gebührenfreie Kurzparkzonen, drei gebührenpflichtige Parkdecks bzw. Parkplätze¹⁵, zwei gebührenfreie Parkplätze etwas außerhalb des Zentrums¹⁶ sowie eine „Grüne Zone“¹⁷, in der das Parken ohne Begrenzung der Parkdauer gebührenpflichtig war. Eine Übersicht der zentrumsnahen Parkbereiche ist in Abbildung 3 dargestellt:

¹⁵ Parkdeck Schlosscenter, Parkdeck Pfarrgarten, Kinoparkplatz

¹⁶ Parkplatz Naturpark/Plenkersaal, Färbergasse

¹⁷ Viaduktsparkplatz inkl. Lederergasse

Abbildung 3: Karte der zentrumsnahen Parkbereiche in Waidhofen an der Ybbs



Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; RH

(2) Die Kurzparkzone Innenstadt¹⁸ war seit 1992 durch Verordnung der Stadt gebührenpflichtig. Die Parkgebühren für die Kurzparkzone Innenstadt beliefen sich seit 2002 gleichbleibend auf 0,5 EUR für die erste Stunde und auf 0,5 EUR für jede weitere halbe Stunde. Gebührenfreie Kurzparkzonen beschränkten sich zu diesem Zeitpunkt auf wenige Straßenzüge im Nahbereich des Stadtzentrums oder von Schulen. Die Stadt weitete diese gebührenfreien Kurzparkzonen über die Jahre sukzessive aus, zuletzt im Jahr 2015.

Im Jahr 1999 errichtete die Stadt das Parkdeck Pfarrgarten mit – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – 94 Stellplätzen. Gemeinsam mit einer privaten Investorengruppe ließ die Stadt von 2002 bis 2003 das Parkdeck Schlosscenter mit rd. 300 Stellplätzen errichten. Im ersten Betriebsjahr 2003 waren nur das Parkdeck Schlosscenter und die Kurzparkzone Innenstadt gebührenpflichtig, die anderen Parkbereiche der Stadt waren gebührenfrei. Zudem war das zeitlich uneingeschränkte Parken mit Ausnahme der beiden Parkdecks und der übrigen Kurzpark-

¹⁸ Oberer Stadtplatz, Unterer Stadtplatz, Freisingerberg, Ybbstorgasse, später auch Eberhardplatz

zonen in allen Parkbereichen möglich. Die Entwicklung der zentrumsnahen Parkbereiche und deren Tarife ist in Tabelle 6 dargestellt:

Tabelle 6: Zentrumsnahe Parkbereiche und deren Tarife (auszugsweise)

	Anzahl Stellplätze ²	gebührenpflichtig seit	Tarife für ausgewählte Parkdauern in EUR/Stunde			
			2003 ¹	2004 ¹	2013 ¹	2018 ²
Kurzparkzone Innenstadt	227 ³	1992	1 h: 0,5 EUR 2 h: 1,5 EUR kein Tageshöchsttarif			
Parkdeck Schlosscenter	298	2003	1 h: 0,0 EUR 3 h: 1,0 EUR Tag: 6,0 EUR	1 h: 0,0 EUR 2 h: 1,0 EUR 3 h: 1,0 EUR Tag: 3,0 EUR	1 h: 1,0 EUR 2 h: 1,0 EUR 3 h: 2,0 EUR 4 h: 3,0 EUR Tag: 6,0 EUR	1 h: 1,0 EUR 2 h: 1,0 EUR 3 h: 2,0 EUR 4 h: 3,0 EUR Tag: 6,0 EUR
Parkdeck Pfarrgarten	94	2004	Kurzparkzone 90 Minuten gebührenfrei	3 h: 1,0 EUR Tag: 3,0 EUR	4 h: 3,0 EUR Tag: 6,0 EUR	4 h: 3,0 EUR Tag: 6,0 EUR
Kinoparkplatz	160	2013	–	–	–	–
Viaduktparkplatz ⁴ : ab 2013 „Grüne Zone“	36	2013	Kurzparkzone 180 Minuten gebührenfrei	Kurzparkzone 90 Minuten gebührenfrei	4 h: 1,0 EUR Tag: 2,0 EUR	4 h: 1,5 EUR Tag: 3,0 EUR
ab 2012: Parkplatz Naturpark/Plenkersaal	118	–	–	–	–	–
Parkplatz Färbergasse	38	–	–	–	–	–
übrige Kurzparkzonen	keine Angabe	–	–	–	–	–

¹ Stand 31. Dezember

² Stand Mai 2018

³ Einige dieser Stellplätze waren im Sommer durch Gastgärten belegt.

⁴ inkl. Lederergasse

Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; RH

Im Sinne einer Vereinheitlichung der Parkraumbewirtschaftung beschloss die Stadt im April 2004, im Parkdeck Pfarrgarten – bei einer gleichzeitigen Senkung der Tarife des Parkdecks Schlosscenter¹⁹ – eine Gebühr einzuheben. Die Stadt wandte bei den beiden Parkdecks nunmehr ein einheitliches Tarifmodell (mit Ausnahme der Preise für Dauerparkkarten) an. Bis ins Jahr 2012 blieb das Parken bis zu einer Stunde in allen weiteren Parkbereichen mit Ausnahme der Kurzparkzone Innenstadt gebührenfrei.

Die Gemeindeaufsicht des Landes Niederösterreich sah in einem Bericht im Jahr 2012 einen dringenden Handlungsbedarf der Stadt im Bereich der Parkraumbewirtschaftung, da sich diese die hohen Abgänge nicht mehr leisten können werde (siehe [TZ 20](#)). Ab Ende des Jahres 2012 führte die Stadt eine Reihe von Neuerungen in der Parkraumbewirtschaftung ein: die Erhöhung der Tarife der beiden Parkdecks,

¹⁹ Die Stadt senkte den Tageshöchsttarif von 6 EUR auf 3 EUR; somit entfielen alle Tarife ab 5 Stunden aufwärts.

die erstmalige Vergebührung des Viaduktparkplatzes²⁰ und des Kinoparkplatzes, die Wiedereinführung der gebührenpflichtigen Kurzparkzone in der Innenstadt an Samstagvormittagen sowie die gebührenfreie Nutzung des Parkdecks Pfarrgarten an Samstagen und Sonntagen. Ab Jänner 2018 erhöhte die Stadt die Gebühren²¹ für den Viaduktparkplatz²² und den Kinoparkplatz von 1 EUR auf 1,5 EUR für vier Stunden.

(3) In den Parkdecks Pfarrgarten und Schlosscenter sowie auf dem Kinoparkplatz bestand die Möglichkeit des Erwerbs einer Monats- bzw. Jahresdauerparkkarte. Die Preise für Monats- bzw. Jahresdauerparkkarten von 2008 bis 2018 sind in Tabelle 7 dargestellt.

Tabelle 7: Preise für Monats- bzw. Jahresdauerparkkarten

	Dauer	Preise für Monats- bzw. Jahresdauerparkkarten			
		2008 ¹	2013 ¹	2017 ¹	2018 ²
		in EUR			
Parkdeck Schlosscenter	Monat	20/30 ³	20/30 ³	30	30
	Jahr	120 ⁴	150 ⁵	200	250
Parkdeck Pfarrgarten	Monat	50	60	60	60
Kinoparkplatz	Jahr	–	150	150	200

¹ Stand 31. Dezember

² Stand Mai 2018

³ nicht überdacht/überdacht

⁴ für Beschäftigte von Unternehmen der Innenstadt

⁵ für Beschäftigte von Unternehmen der Innenstadt und des Magistrats

Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; RH

Um einerseits eine bessere Auslastung des Parkdecks Schlosscenter zu erzielen und andererseits den von Dauerparkerinnen und Dauerparkern stark nachgefragten Kinoparkplatz zu entlasten, beschloss die Stadt im April 2008 günstigere Monatsparkkarten sowie die Einführung von Jahresdauerparkkarten; Letztere zunächst nur für Beschäftigte von Unternehmen der Innenstadt und schlussendlich ohne Beschränkungen.

²⁰ Viaduktparkplatz inkl. Lederergasse: Verordnung als „Grüne Zone“ ab März 2013

²¹ Montag bis Freitag: 8:00 – 12:00 Uhr und 14:00 – 18:00 Uhr

²² inkl. Lederergasse

Zum Jahresende 2017 lag der Anteil an Dauerparkerinnen und Dauerparkern²³ bei rd. 80 % beim Kinoparkplatz und rd. 63 % beim Parkdeck Schlosscenter. Der entsprechende Anteil beim Parkdeck Pfarrgarten fiel mit rd. 16 % wesentlich geringer aus; es gab keine Jahresparkkarten und der Preis für eine Monatsdauerparkkarte war mit 60 EUR doppelt so hoch wie beim Parkdeck Schlosscenter.

(4) Für die Festlegung des neuen Tarifs für Dauerparkkarten im Parkdeck Schlosscenter im Jahr 2016 lag kein Beschluss des Gemeinderats vor. Die Stadt begründete dies damit, dass es sich dabei um eine laufende ordentliche Aufgabe der Parkdeck GmbH handelte. Die Änderung der Parktarife für die privatwirtschaftlich bewirtschafteten Parkbereiche Ende des Jahres 2012 erfolgte auf Grundlage eines Beschlusses des Stadtsenats. Die Änderung der Tarife im Jahr 2017 wurde im Gemeinderat beschlossen.

Gemäß NÖ STROG oblag dem Gemeinderat u.a. die Festsetzung der Gebühren und Tarife für die Benutzung der Einrichtungen der Stadt sowie die Festsetzung der Tarife für die Leistungen städtischer Unternehmen. Zudem waren gemäß Baurechtsvertrag die Tarife für die Nutzung des Parkdecks Schlosscenter im Einvernehmen mit dem Grundeigentümer, das heißt mit der Stadt, festzusetzen.

(5) Laut einem von der Stadt in Auftrag gegebenen Mobilitätskonzept²⁴ wies die Auslastung der zentrumsnahen Parkdecks und Parkplätze am Vormittag zu Einkaufszeiten deutliche Spitzen auf, wohingegen die zentral gelegenen Stellplätze im öffentlichen Straßenraum (bspw. Kurzparkzone Innenstadt) gleichmäßig gut ausgelastet waren. Dem Konzept zufolge war dies der Tatsache geschuldet, dass viele Personen – um Fußwege zu reduzieren – zuerst möglichst zentral gelegene Stellplätze aufsuchten und erst nach erfolgloser Suche die übrigen Parkmöglichkeiten ansteuerten. Dies führte in der Innenstadt zu dementsprechend vielen Parkplatzsuchfahrten. Die untersuchten Parkdecks und Parkplätze waren gemäß den im Jahr 2013 erfolgten Erhebungen selten über 80 % ausgelastet, außer an Samstagen, wo rd. 90 % erreicht wurden. Das Parkdeck Schlosscenter war zu Spitzenzeiten an einem Freitag im Vergleich zu den übrigen Parkbereichen am geringsten ausgelastet.²⁵

Angaben der Stadt zufolge war der Kinoparkplatz durch seine günstige Lage zur Innenstadt und durch seine Tarife besonders beliebt und meistens gut ausgelastet; der Fußweg zum Stadtzentrum war kurz und eben. Das Parkdeck Schlosscenter hingegen hatte von Beginn an mit einer geringen Auslastung zu kämpfen; dies schlug sich auch in den Einnahmen des Parkdecks nieder, welche hinter den anfänglichen

²³ Verhältnis ausgegebener Dauerparkkarten zu verfügbaren Stellplätzen mit Stand 31. Dezember 2017

²⁴ Technische Universität Wien, Institut für Verkehrswissenschaften, Waidhofen an der Ybbs – Mobilitätskonzept (2014)

²⁵ rd. 30 % freie Parkplätze auf den Ebenen 1 und 2 des Parkdecks Schlosscenter

Prognosen zurückblieben. Der Weg vom Parkdeck Schlosscenter zum Stadtzentrum war leicht ansteigend und das Parkdeck befand sich schon seit längerer Zeit in einem für Parkkundinnen und –kunden nicht ansprechenden Zustand.

- 15.2 Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Stadt die Tarifgestaltung der Parkraumbewirtschaftung im Hinblick auf die Belegung der Innenstadt gewählt hatte (siehe TZ 2). Der RH hielt jedoch fest, dass die Stadt die Kurzparkzonenabgabe der Kurzparkzone Innenstadt seit 2002 nicht erhöht hatte.

Der RH empfahl der Stadt, die Höhe der Kurzparkzonenabgabe zu evaluieren und gegebenenfalls neu festzusetzen, um zumindest den inflationsbedingten Wertverlust abzudecken.

Der RH wies darüber hinaus darauf hin, dass im ersten Betriebsjahr des Parkdecks Schlosscenter beinahe alle übrigen Parkbereiche – mit Ausnahme der Kurzparkzone Innenstadt – gebührenfrei waren. Die Stadt führte im Jahr 2004 Gebühren für das Parkdeck Pfarrgarten ein und vereinheitlichte die Tarife der beiden Parkdecks. Der RH zeigte jedoch auf, dass das Parken in den Bereichen Kino- und Viaduktparkplatz bis 2012 gebührenfrei blieb. Er hielt daher kritisch fest, dass das Parkdeck Schlosscenter nach der Inbetriebnahme nicht zuletzt aufgrund dieser Tarifgestaltung gering ausgelastet war und die Einkünfte hinter den Prognosen zurückblieben. Der RH sah in der geringen Auslastung des Parkdecks Schlosscenter auch einen Hinweis darauf, dass der ursprünglich angenommene Stellplatzbedarf nicht in vollem Umfang gegeben war.

Der RH nahm positiv zur Kenntnis, dass die Stadt insbesondere ab Ende 2012 – nachfolgend an einen Bericht der Gemeindeaufsicht u.a. über die finanzielle Situation der Parkraumbewirtschaftung – eine Reihe an Maßnahmen zur Steuerung der Auslastung sowie zur Erhöhung der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung beschloss, zuletzt für das Jahr 2018 (siehe TZ 20).

Der RH hielt fest, dass die Stadt im Jahr 2008 den Kinoparkplatz entlasten und die Auslastung des Parkdecks Schlosscenter durch Erhöhung des Anteils an Dauerparkern und Dauerparkern steigern wollte. Der RH wies darauf hin, dass im Jahr 2017 deren Anteil beim Kinoparkplatz bei rd. 80 % und beim Parkdeck Schlosscenter bei rd. 63 % lag.

Der RH empfahl der Stadt, die Tarifmodelle der Parkbereiche weiterhin zu evaluieren, um die Bewirtschaftung – insbesondere jene des Parkdecks Schlosscenter – zu optimieren.

Der RH kritisierte, dass die Parkdeck GmbH im Jahr 2016 die Tarife für Dauerparkkarten ohne Beschluss des Gemeinderats änderte, obwohl dieser für die Festsetzung der Tarife für die Leistungen städtischer Unternehmen zuständig war. Weiters wies

der RH kritisch darauf hin, dass für die Änderungen der Parktarife für die privatwirtschaftlich bewirtschafteten Parkbereiche im Jahr 2012 nur ein Beschluss des Stadtsenats und nicht – wie im NÖ STROG vorgesehen – des Gemeinderats vorlag.

Der RH empfahl der Stadt, Gebühren und Tarife für die Benutzung der Einrichtungen der Stadt sowie Tarife für die Leistungen städtischer Unternehmen auf Grundlage der Beschlüsse der zuständigen Organe festzusetzen.

- 15.3 Laut Stellungnahme der Stadt sei infolge der Übernahme des Parkdecks durch die Stadt im Jahr 2014 bei der erstmaligen Erhöhung der Tarife im Jahr 2016 übersehen worden, dass hierfür ein Gemeinderatsbeschluss erforderlich war. Bereits bei der Erhöhung der Tarife im Jahr 2017 sei dem Rechnung getragen worden; es liege ein diesbezüglicher Gemeinderatsbeschluss vor. Warum die Erhöhung der Tarife der übrigen privatwirtschaftlich bewirtschafteten Bereiche Ende 2012 „nur“ vom Stadtsenat beschlossen wurde, konnte die Stadt nicht mehr nachvollziehen.

Ausnahmebewilligungen und Sonderregelungen

- 16.1 (1) Um Erschwernisse für die Wohnbevölkerung und andere Personenkreise auszugleichen, bestimmte die Stadt durch Verordnung gemäß Straßenverkehrsordnung 1960 (**StVO. 1960**)²⁶ Gebiete, deren Wohnbevölkerung sowie dort tätige Unternehmen und Freiberufliche die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für zeitlich uneingeschränktes Parken in bestimmten Kurzparkzonen beantragen konnten.

Im Jahr 2017 gab es in Waidhofen an der Ybbs per Gebietsabgrenzungsverordnung sieben Zonen. Die Ausnahmebewilligungen wurden für jeweils eine dieser Zonen ausgestellt und konnten ausschließlich von Personen, die dieser Zone zugeordnet waren, beantragt werden. Für Ausnahmebewilligungen der gebührenpflichtigen Kurzparkzone Innenstadt war eine pauschalierte Abgabe zuzüglich Verwaltungsabgaben zu entrichten, für jene der nicht gebührenpflichtigen Kurzparkzonen fielen lediglich Verwaltungsabgaben an.²⁷

Ab dem Jahr 1992 setzte die Stadt die Höhe der pauschalierten Abgabe für eine Ausnahmebewilligung der gebührenpflichtigen Kurzparkzone mit rd. 180 EUR pro Jahr fest. Die Stadt erhöhte diese Abgabe in den darauffolgenden 26 Jahren nicht. In den Jahren 2013 bis 2017 stellte die Stadt jährlich rd. 60 bis rd. 70 Ausnahmebewilligungen für die gebührenpflichtige Kurzparkzone aus. Mit Jänner 2018 hob die Stadt die pauschalierte Abgabe für die Ausnahmebewilligung für Unternehmen und

²⁶ § 43 und § 45 StVO. 1960

²⁷ Diese Gemeindeverwaltungsabgaben betragen im Jahr 2017 rd. 12 EUR für die gebührenpflichtige und rd. 47 EUR für die nicht gebührenpflichtige Kurzparkzone.

Freiberufliche auf rd. 470 EUR pro Jahr an; den Preis für die Wohnbevölkerung behielt sie bei.

Darüber hinaus gab es seit März 2013 durch Verordnung der Stadt gemäß NÖ Kraftfahrzeugabstellabgabegesetz²⁸ für die Wohnbevölkerung sowie Unternehmen und Freiberufliche in der „Grünen Zone“ (Viaduktsparkplatz und Lederergasse) die Möglichkeit, eine Parkkarte für zeitlich uneingeschränktes Parken in dieser Zone zu erwerben. Der Preis dafür betrug 300 EUR für zwei Jahre.

(2) Die Stadt traf Sonderregelungen betreffend die Parktarife, um die Frequentierung der Innenstadt und die Nutzung von Freizeiteinrichtungen zu fördern. Seit dem Jahr 2001 bot die Stadt Wirtschaftstreibenden die Möglichkeit, Parkscheine im Wert von 0,5 EUR²⁹ für 0,35 EUR für die gebührenpflichtige Kurzparkzone Innenstadt zu erwerben, welche diese an ihre Kundinnen und Kunden ausgeben konnten. Im Jahr 2017 gab die Stadt 38.000 dieser Parkscheine aus, zwei Unternehmen nahmen rd. 95 % davon in Anspruch. Den von der Stadt getragenen Betrag von 0,15 EUR pro Parkschein, demnach rd. 6.000 EUR für das Jahr 2017, sah die Stadt als Wirtschaftsförderung.

Darüber hinaus bot die Stadt Gästen des städtischen Parkbads und des Eislaufplatzes die Möglichkeit, das Parkdeck Schlosscenter zu einem vergünstigten Preis von 2 EUR pro Tag bzw. unter Vorlage des Waidhofner Familienpasses gänzlich kostenfrei zu nutzen.

16.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Stadt den Preis einer Ausnahmegewilligung für die gebührenpflichtige Kurzparkzone für Unternehmen und Freiberufliche auf rd. 470 EUR anhebte, aber der Preis für die Wohnbevölkerung nach wie vor auf dem Niveau von 1992 lag.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die von der Stadt geförderten Parkscheine im Jahr 2017 beinahe ausschließlich von zwei Unternehmen genutzt wurden.

Der RH empfahl der Stadt, die Treffsicherheit der Förderung der Parkscheine zu evaluieren und gegebenenfalls durch eine breitenwirksamere Maßnahme zu ersetzen.

²⁸ § 4 NÖ Kraftfahrzeugabstellabgabegesetz

²⁹ Ein Parkschein im Wert von 0,5 EUR ermöglichte seit Einführung dieser Regelung unverändert eine Parkdauer von einer Stunde.

Parkraumüberwachung und Parkstrafen

- 17.1 (1) Die Parkraumüberwachung in Waidhofen an der Ybbs umfasste einerseits die abgabenrechtliche Überwachung der Kurzparkzonen³⁰ gemäß NÖ Kraftfahrzeugabstellabgabegesetz, das heißt die Entrichtung der Abgabe, und andererseits die Überwachung des ruhenden Verkehrs gemäß StVO. 1960, wie bspw. die Einhaltung der höchstzulässigen Parkdauer oder von Halte- und Parkverboten.

Für Übertretungen des NÖ Kraftfahrzeugabstellabgabegesetzes (Abgabendelikte) oder der StVO. 1960 (StVO–Delikte) waren Straf gelder vorgesehen. Die Kontrolle erfolgte im Bereich der Kurzparkzonen und der „Grünen Zone“ durch ein privates Bewachungsunternehmen (siehe [TZ 18](#)). Darüber hinaus erfolgte die Überwachung des ruhenden Verkehrs auch durch Organe der Bundespolizei.

Die Bediensteten des Bewachungsunternehmens waren von der Stadt für die Überwachung der Abgabendelikte und vom Land Niederösterreich für die Überwachung der StVO–Delikte betreffend den ruhenden Verkehr bestellt.³¹

Die Anzahl der von diesem Bewachungsunternehmen ausgestellten Organstrafverfügungen und der in weiterer Folge von der Bezirksverwaltungsbehörde eingeleiteten Verwaltungsstrafverfahren in den Jahren 2013 bis 2017 ist in Tabelle 8 dargestellt:

³⁰ Die Höhe der Abgaben für das Abstellen mehrspuriger Kraftfahrzeuge in Kurzparkzonen (Kurzparkzonenabgabe) oder auf Straßen mit öffentlichem Verkehr außerhalb von Kurzparkzonen (Parkabgabe) legte die Stadt durch Verordnungen des Gemeinderats fest (siehe [TZ 15](#)).

³¹ Gemäß NÖ Kraftfahrzeugabstellabgabegesetz stellten die Hinterziehung oder fahrlässige Verkürzung der Abgabe, sonstige Zuwiderhandlungen gegen dieses Gesetz oder die nicht ordnungsgemäße Verwendung von Kontrolleinrichtungen eine Verwaltungsübertretung dar. Unter Abgabe war eine Kurzparkzonenabgabe oder eine Parkabgabe (für gebührenpflichtige Bereiche außerhalb von Kurzparkzonen) zu verstehen.

Tabelle 8: Durch das Bewachungsunternehmen ausgestellte Organstrafverfügungen und behördlich eingeleitete Verwaltungsstrafverfahren – 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2014 bis 2017 ¹
	Anzahl der ausgestellten Organstrafverfügungen ²					in %
Abgabendelikte	5.649	2.050	1.970	1.938	1.909	-6,9
StVO–Delikte		2.814	3.193	4.645	4.019	42,8
Summe	5.649	4.864	5.163	6.583	5.928	21,9
	Anzahl der eingeleiteten Verwaltungsstrafverfahren ³					in %
Abgabendelikte	383	387	405	397	430	11,1
StVO–Delikte	490	505	673	910	750	48,5
Summe	873	892	1.078	1.307	1.180	32,3

Rundungsdifferenzen möglich

StVO. 1960 = Straßenverkehrsordnung 1960

¹ Als Veränderungszeitraum wurde 2014 bis 2017 gewählt, da für das Jahr 2013 keine Aufschlüsselung der Organstrafverfügungen vorlag.

² Die Werte beziehen sich auf die ausgestellten Organstrafverfügungen; ein Teil davon wurde als Verwaltungsstrafverfahren weitergeführt bzw. eingestellt.

³ Die Werte beziehen sich auf die eingeleiteten Verwaltungsstrafverfahren; ein Teil davon wurde eingestellt.

Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; RH

Im Zeitraum von 2014 bis 2017 war ein deutlicher Anstieg von über 40 % an beanstandeten StVO–Delikten zu verzeichnen. Dies führte die Stadt im Wesentlichen auf die Ausweitung der nicht gebührenpflichtigen Kurzparkzonen zurück.

Im Jahr 2017 sah die Stadt bei rd. 10 % der ausgestellten Organstrafverfügungen bei Abgabendelikten und bei rd. 2 % bei StVO–Delikten von der Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens ab.³² Derartige Stornierungen erfolgten nach Angaben der Stadt auf Basis der vorgebrachten Begründungen und Nachweise durch jeweils einen von zwei Sachbearbeitern. Eine systematische Anwendung des Vier–Augen–Prinzips war dabei nicht vorgesehen. Seit Juni 2018 verwaltete die Stadt die Stornierung der Organstrafverfügungen digital über eine neu angeschaffte Software. Diese vereinfachte auch die Auswertung der vom Bewachungsunternehmen erfassten Beanstandungen (inkl. Fotodokumentation) und der dadurch generierten Strafen. Die Stornierungen fälschlicherweise ausgestellter Organstrafverfügungen durch Organe des Bewachungsunternehmens waren durch dieses Programm ebenfalls einsehbar und mit Fotodokumenten belegt.

(2) Die Kennzahlen der extern vergebenen Parkraumüberwachung und in Bezug dazu stehende Einnahmen durch Strafgebühren aus Abgabendelikten sind in Tabelle 9 dargestellt:

³² gemäß § 45 Verwaltungsstrafgesetz 1991

Tabelle 9: Kennzahlen der extern vergebenen Parkraumüberwachung – 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl				
ausgestellte Organstrafverfügungen	5.649	4.864	5.163	6.583	5.928
vertraglich vereinbarte Wochenarbeitsstunden	62	62	62	72	66
	in EUR				
Ausgaben für das Bewachungsunternehmen	110.000	114.000	108.000	113.000	106.000
Einnahmen durch Strafgelder ¹ (Abgabendelikte)	44.000	41.000	40.000	40.000	40.000
Einnahmen durch die Kurzparkzonenabgabe	188.000	194.000	191.000	199.000	196.000

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Der Stadt waren bis Mai 2018 nur die Strafeinnahmen des privaten Bewachungsunternehmens hinsichtlich Abgabendelikte bekannt.

Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; RH

Die Strafhöhen für StVO–Delikte bei einer Organstrafverfügung oder einer Anonymverfügung waren durch Erlässe des Landes Niederösterreich vorgegeben. Die Strafeinnahmen flossen, sofern die Übertretung auf Gemeindestraßen stattfand, der Gemeinde zu³³ und waren gemäß StVO. 1960 grundsätzlich für die Straßenerhaltung und Verkehrsüberwachung zu verwenden. Bestellte ein Land Straßenaufsichtsorgane zum Zweck der Überwachung des Verkehrs, so war der Personal– und Sachaufwand für diese Organe aus den Strafgeldern jener Verwaltungsübertretungen, die von diesen Organen wahrgenommen wurden, zu bestreiten.

Die Einnahmen aus Geldstrafen aufgrund von StVO–Delikten, die durch Organe des privaten Bewachungsunternehmens und der Bundespolizei wahrgenommen wurden, waren im Rechnungsabschluss der Gemeinde auf demselben Ansatz verbucht. Eine gesonderte Auswertung war zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht möglich.

(3) Die Höhe der Geldstrafen für Abgabendelikte war im NÖ Kraftfahrzeugabgabegesetz geregelt und betrug bei Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens bis zu 220 EUR und bei einer Einhebung mittels Organstrafverfügung seit 2011 bis zu 36 EUR (davor bis zu 20 EUR). Der von der Stadt eingehobene Betrag für diese Organstrafverfügungen lag seit 2002 bei 20 EUR.³⁴ Die Einnahmen aus der gebührenpflichtigen Kurzparkzone (Kurzparkzonenabgabe und Strafeinnahmen aufgrund von

³³ bei einer Einhebung durch die Bundespolizei zu einem Anteil von 80 %

³⁴ Zuvor lag sie ab 1992 bei umgerechnet 21,8 EUR.

Abgabendelikten) verwendete die Stadt zweckgebunden für innerstädtische verkehrspolitische Maßnahmen (u.a. auch für den City-Bus).

- 17.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt bei der Stornierung von Organstrafverfügungen keine systematische Anwendung des Vier-Augen-Prinzips vorsah. Er wies jedoch darauf hin, dass die Einführung einer neuen Software ab Juni 2018 die Überprüfung von Stornierungen erleichterte.

Der RH empfahl der Stadt, bei Stornierungen von Organstrafverfügungen das Vier-Augen-Prinzip systematisch anzuwenden.

- 17.3 Laut Stellungnahme der Stadt würden Stornierungen von Organstrafverfügungen ausschließlich aufgrund der im § 45 Verwaltungsstrafgesetz vorgesehenen Gründe erfolgen. Ein Zuwiderhandeln würde strafrechtliche Konsequenzen für den Betroffenen nach sich ziehen. Der Empfehlung des RH auf systematische Anwendung des Vier-Augen-Prinzips werde nun insofern nachgekommen, als eine Dienstanweisung die zuständigen Sachbearbeiter verpflichte, die Liste der Stornierungen monatlich dem Bereichsleiter zur Kontrolle vorzulegen.

Vergabe der externen Parkraumüberwachung

- 18.1 (1) Die Stadt betraute ab Jänner 1992 ein privates Bewachungsunternehmen mit der Überwachung der Einhaltung der abgaberechtlichen Vorschriften gemäß NÖ Kraftfahrzeugabstellabgabegesetz sowie der Einhaltung der maximalen Parkdauer gemäß StVO. 1960. Die Vertragsdauer war zwar auf ein Jahr beschränkt, verlängerte sich jedoch automatisch um jeweils ein weiteres Jahr bei Nichtkündigung des Vertrags³⁵ durch die Stadt. Da die Stadt von ihrem Kündigungsrecht keinen Gebrauch machte, hatte sie dadurch den Vertrag – bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – 26-mal verlängert. Die jährlichen Ausgaben der Stadt für das Bewachungsunternehmen lagen seit 2013 über 100.000 EUR (bei rd. 83.000 EUR exkl. USt) (siehe TZ 17).³⁶

(2) Im Jahr 2015 lag der Stundensatz für die Parkraumüberwachung bei rd. 38 EUR.³⁷ Im Zuge der Einholung von Vergleichsangeboten konnte die Stadt den Stundensatz des Bewachungsunternehmens um rd. 20 % auf rd. 31 EUR senken, ohne aus dem laufenden Vertrag auszusteigen.

Im Oktober 2017 beauftragte die Stadt eine Unternehmensberatung mit der Optimierung der Sachkosten der Stadt. Vertraglich vereinbart war ein Honorar

³⁵ bis spätestens drei Monate vor Ablauf eines Jahres

³⁶ Der Auftragswert einer bereits zweijährigen Vertragslaufzeit lag dadurch bei über 166.000 EUR exkl. USt und damit im Fall einer Neuvergabe deutlich über dem Schwellenwert für Direktvergaben von 100.000 EUR exkl. USt.

³⁷ Der Stundensatz wurde laut ursprünglichem Vertrag jährlich valorisiert.

exkl. USt von 60 % der berechneten Brutto-Jahreseinsparung. Im Bereich der Parkraumbewirtschaftung handelte die Unternehmensberatung mit dem Bewachungsunternehmen im April 2018 eine Senkung des Stundensatzes um rd. 13 % von rd. 33 EUR auf rd. 29 EUR mit Wirkung ab dem 1. Jänner 2018 aus. Dies entsprach einer berechneten Brutto-Jahreseinsparung von rd. 15.000 EUR für das Jahr 2018. Die Stadt stimmte letztendlich einem erhöhten Honorar inkl. USt von insgesamt rd. 12.000 EUR, somit rd. 80 % der berechneten Brutto-Jahreseinsparung, zu. Auf Nachfrage des RH begründete die Stadt dies mit dem Eingriff der Unternehmensberatung in den bereits laufenden Vertrag des Jahres 2018 und den rückwirkend erzielten Einsparungen.

Im Gegenzug zur Tarifsenkung vereinbarte die Stadt mit dem Bewachungsunternehmen eine Verlängerung des Vertrags derart, dass eine Beendigung erst zum 31. Dezember 2019 möglich ist.

- 18.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt den mit dem Bewachungsunternehmen für das Jahr 1992 abgeschlossenen Vertrag bereits zum 26. Mal verlängert hatte. Eine Neuvergabe hätte der Stadt die Möglichkeit gegeben, die Angemessenheit der Kosten zu überprüfen und gegebenenfalls eine günstigere Lösung zu erzielen. Er wies darauf hin, dass beim derzeitigen Leistungsumfang der Auftragswert einer bereits zweijährigen Vertragslaufzeit deutlich über dem Schwellenwert für Direktvergaben von 100.000 EUR exkl. USt lag.

Der RH empfahl der Stadt, bei älteren noch laufenden Dienstleistungsverträgen Vergleichsangebote einzuholen und gegebenenfalls Neuvergaben gemäß den gültigen vergaberechtlichen Bestimmungen durchzuführen.

(2) Der RH anerkannte die im Jahr 2015 – mittels Einholung von Vergleichsangeboten für die Parkraumüberwachung durch die Stadt – erzielte Senkung des Stundensatzes um 20 %. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Stadt im Jahr 2018 – anstatt die Leistungen für die Parkraumüberwachung neu auszuschreiben oder neu zu verhandeln – eine Unternehmensberatung mit der Senkung der Kosten beauftragte. Der RH kritisierte, dass das vereinbarte Honorar einen Großteil der für das Jahr 2018 kalkulierten Einsparungen verbrauchte, zumal ein zumindest vergleichbares Ergebnis ohne Unternehmensberatung durch eigene Einholung von Angeboten erzielbar gewesen wäre.

Der RH empfahl der Stadt, auf externe Beratungsleistungen erst zurückzugreifen, wenn die Möglichkeiten innerhalb ihres eigenen Wirkungsbereichs erschöpft sind.

- 18.3 Laut Stellungnahme der Stadt nehme sie die Empfehlung des RH zur Einholung von Vergleichsangeboten und gegebenenfalls Neuvergabe von älteren laufenden Dienstleistungsverträgen zur Kenntnis. In diesem Sinne sei auch bereits im September 2018

eine entsprechende interne Dienstanweisung an die Fachbereiche des Magistrats ergangen. Allerdings sei die Aufkündigung und Neuausschreibung lang laufender bzw. unbefristeter Verträge mit bewährten Vertragspartnern aus Sicht der Stadt – gerade unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit – nur dann sinnvoll, wenn eine Markterkundung ergeben sollte, dass die Leistungen nicht (mehr) zu marktkonformen Preisen erbracht werden.

Zum konkreten Fall merkte die Stadt an, dass die Parkraumüberwachung ein äußerst sensibler Bereich sei. Erfahrungen anderer Städte würden zeigen, dass ein Wechsel des Überwachungsunternehmens mit Umstellungs- und Anlaufschwierigkeiten verbunden sei. Darin liege auch der lange Bestand des Vertragsverhältnisses in Waidhofen an der Ybbs begründet. Die Stundentarife der Parkraumüberwachung hätten seit dem Jahr 2015 – in Zeiten allgemein steigender Personalkosten – im Ausmaß von 24 % reduziert werden können.

Das im Jahr 2018 eingebundene externe Beratungsunternehmen verfüge über eine umfangreiche Markterfahrung durch Kenntnis aktueller Ausschreibungsergebnisse vergleichbarer Städte. Dadurch habe auch für das bereits laufende Vertragsjahr 2018 im Nachhinein eine nicht unwesentliche Einsparung erzielt und für das Jahr 2019 eine Tarifsenkung erreicht werden können. Aus Sicht der Stadt habe die gewählte Vorgehensweise – selbst unter Berücksichtigung des Beraterhonorars – seit dem Jahr 2015 vergaberechtskonform wesentliche Einsparungen ohne den Aufwand einer Neuausschreibung und die Risiken eines allfällig damit verbundenen Wechsels des Überwachungsunternehmens gebracht und werde dem Gedanken der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gerecht.

- 18.4 Der RH wertete die von der Stadt im Sinne seiner Empfehlung erlassene Dienstanweisung positiv. Er stellte aber klar, dass er keine grundsätzliche Neuausschreibung von länger laufenden Dienstleistungsverträgen empfohlen hatte, sondern die Einholung von Vergleichsangeboten entsprechend der von der Stadt angesprochenen Markterkundung. Hinsichtlich der Begründung der Stadt für die Beauftragung des Beratungsunternehmens – die Markterfahrung und die Kenntnis von aktuellen Ausschreibungsergebnissen – verwies der RH auf den möglichen Erfahrungsaustausch der Stadt mit anderen Gemeinden.

Dass die Stadt vor Neuausschreibungen die möglichen Kosteneinsparungen und den Aufwand gegeneinander abwog, erachtete er – bei Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen – als zweckmäßig.

Neuausstattung mit Schrankenanlagen

- 19.1 Die Stadt bzw. die Parkdeck GmbH stattete in den Jahren 2013 bis 2017 sukzessive den Kinoparkplatz, das Parkdeck Pfarrgarten und das Parkdeck Schlosscenter mit neuen Schrankenanlagen aus: im Jahr 2013 zunächst den Kinoparkplatz und einige Monate später das Parkdeck Pfarrgarten. Für die erste Vergabe holte die Stadt mehrere Angebote, für die zweite Vergabe insgesamt zwei Angebote ein. Obwohl die Stadt die gleichartigen Investitionen in einem zeitlichen Nahbereich tätigte und letztendlich denselben Anbieter wählte, führte sie die Vergaben dazu separat durch. Der gemeinsame Auftragswert exkl. USt lag bei rd. 57.000 EUR.

Die Anlagen für das Untergeschoß und das Erdgeschoß des Parkdecks Schlosscenter erwarb die Parkdeck GmbH im Jahr 2015 und jene für das Obergeschoß im Jahr 2017. Der Auftragswert exkl. USt für die Anlagen des Parkdecks Schlosscenter lag bei rd. 50.000 EUR für das Unter- und Erdgeschoß und bei rd. 15.000 EUR für das Obergeschoß.

- 19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt die im Jahr 2013 erfolgte Neuausstattung zweier Parkbereiche mit Schrankenanlagen – trotz eines vorliegenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs – als separate Projekte behandelte, anstatt diese gemeinsam zu vergeben. Dadurch nützte die Stadt nicht die Möglichkeit, die Investitionen innerhalb eines Projekts effizient abzuwickeln und durch Mengenvorteile die Gesamtkosten³⁸ zu senken.

Der RH empfahl der Stadt, bei zukünftigen Vergaben gleichartige Leistungen zusammenzufassen, um Synergieeffekte zu nutzen und Preisvorteile zu erzielen.

Einnahmen und Ausgaben der Parkraumbewirtschaftung

- 20.1 (1) Aus einem Bericht der Gemeindeaufsicht des Landes Niederösterreich vom Juli 2012 ging u.a. hervor, dass im Bereich der Parkraumbewirtschaftung eine erhebliche finanzielle Schieflage mit einem Abgang von rd. 208.000 EUR (inkl. Schuldendienst und City-Bus) vorlag. Aus Sicht der Aufsichtsbehörde war daher ein dringender Handlungsbedarf gegeben. Unter Berücksichtigung des außerordentlichen Haushalts lag der Abgang bei über 300.000 EUR.

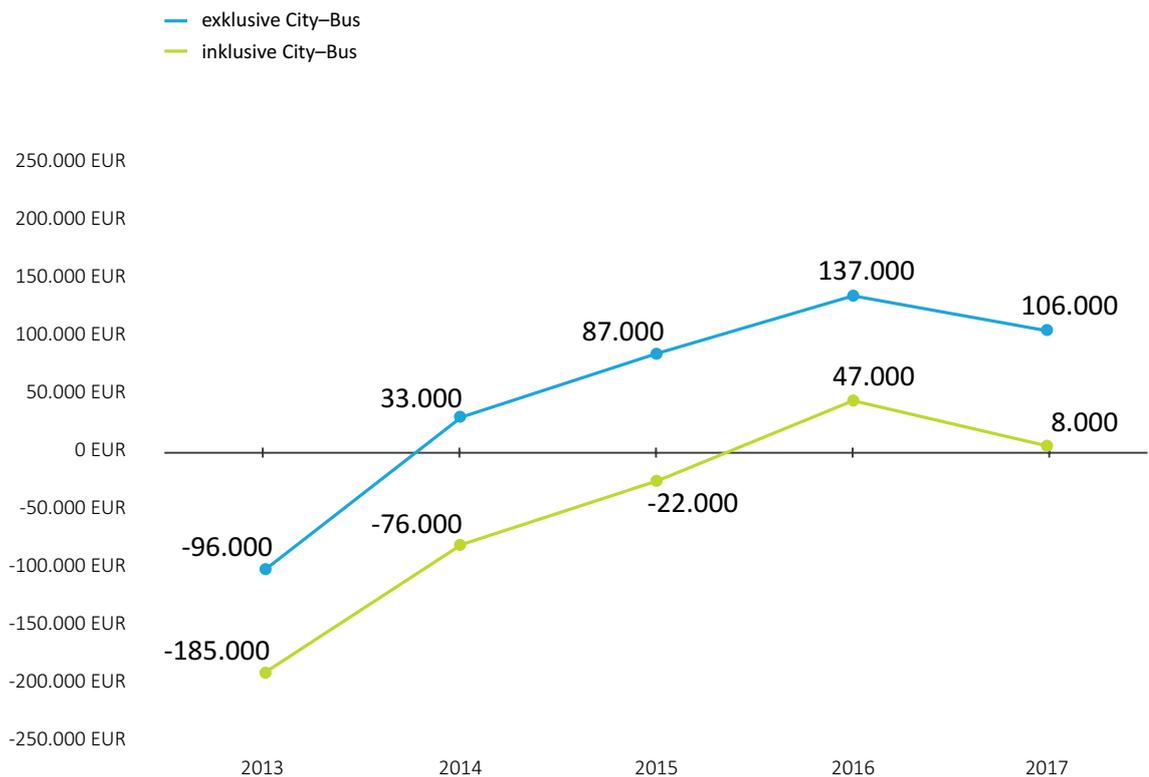
(2) Die Stadt wies im Rechnungsabschluss des Jahres 2017 einen Schuldenstand in Höhe von rd. 42,72 Mio. EUR aus. Das entsprach rd. 134 % der laufenden Einnahmen (rd. 31,87 Mio. EUR). Der Stand an Gemeindehaftungen betrug rd. 5,67 Mio. EUR.

³⁸ Aufgrund der pro Auftragsvergabe erhöhten Stückanzahl und aufgrund von Synergieeffekten kann von einem niedrigeren Gesamtpreis ausgegangen werden.

Die Stadt erwirtschaftete im Zeitraum von 2013 bis 2017 durchgehend negative freie Finanzspitzen zwischen rd. -2,02 Mio. EUR im Jahr 2013 und rd. -90.000 EUR im Jahr 2017. Das bessere Ergebnis des Jahres 2017 war vor allem auf eine Bedarfszuweisung des Landes Niederösterreich für den Haushaltsausgleich in Höhe von rd. 1,18 Mio. EUR zurückzuführen.

(3) Der Verlauf der vom RH ermittelten Überschüsse bzw. Abgänge³⁹ der Parkraumbewirtschaftung zwischen 2013 bis 2017 ist in Abbildung 4 dargestellt. Da die Stadt die Einnahmen aus der gebührenpflichtigen Kurzparkzone zweckgebunden zur Stützung des City-Busses⁴⁰ (als verkehrspolitische Maßnahme) verwendete, wurden die diesbezüglichen Kosten in der Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben der Parkraumbewirtschaftung berücksichtigt.

Abbildung 4: Überschuss bzw. Abgang der Parkraumbewirtschaftung Waidhofen an der Ybbs in den Jahren 2013 bis 2017 (gerundet)



Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; RH

³⁹ Differenz aus den Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung des außerordentlichen Haushalts

⁴⁰ Der City-Bus wurde von einem privaten Unternehmen betrieben, die Stadt leistete jedoch Zahlungen aufgrund einer Ausfallhaftung und schoss eine Fahrpreisstützung zu.

Im Jahr 2013 konnte die Stadt im Vergleich zum Rechnungsabschluss 2011 (Basis des Berichts der Gemeindeaufsicht) einen geringeren Abgang erzielen. Dies war u.a. auf die Einführung von Gebühren sowie geringere Investitionen zurückzuführen. Wesentliche Gründe für die Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben zwischen 2013 und 2017 waren die Höhe der Gesellschafterzuschüsse an die Parkdeck GmbH, die Tilgungen der Finanzschulden, die Zuschüsse für den City-Bus und Ausgaben für Investitionen oder Instandsetzungen. Im Jahr 2016 konnte erstmals ein Überschuss (inkl. City-Bus) erwirtschaftet werden.⁴¹

- 20.2 Der RH hielt fest, dass sich die finanzielle Lage der Parkraumbewirtschaftung im Vergleich zu dem von der Gemeindeaufsicht geprüften Jahr 2011 verbesserte. Er wies jedoch darauf hin, dass die Stadt besonders beim Parkdeck Schlosscenter künftig mit höheren Aufwendungen aufgrund der anstehenden Sanierungen und der Tilgung des laufenden Kredits rechnen muss, wofür im Hinblick auf die angespannte Finanzlage der Stadt vorzusorgen wäre. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 5 und TZ 14.

Exkurs: Gebarung der Stadt im Zusammenhang mit dem Hotel

Chronologie Hotel

- 21 (1) Die Errichtung des Parkdecks erfolgte in engem Zusammenhang mit dem Hotel auf der Liegenschaft des Schlosses Zell. Die drei ursprünglichen Gesellschafter der Parkdeck GmbH und der Hotel GmbH gehörten derselben Investorengruppe an (siehe TZ 3). Für eine aussagekräftige und vollständige Beurteilung betrachtete daher der RH die wirtschaftlichen Beziehungen der Stadt mit dem ursprünglichen Parkdeck-Betreiber.

In Anknüpfung an das in den 1990er Jahren entwickelte städtebauliche Leitprojekt erwarb die Stadt die Liegenschaft mit dem Schloss Zell um rd. 727.000 EUR. Im November 2000 gründeten private Investoren die Hotel GmbH mit einem Stammkapital in Höhe von 35.000 EUR, an der sich die Stadt still beteiligte. Die echte stille Beteiligung der Stadt an der Hotel GmbH wurde Anfang des Jahres 2011 abgelöst.

In Tabelle 10 sind die wesentlichen Eckpunkte der Projektentwicklung des Hotels angeführt; nähere Ausführungen finden sich in den TZ 22 bis TZ 27.

⁴¹ Im Jahr 2017 war der Überschuss aufgrund der Instandsetzungsarbeiten beim Parkdeck Pfarrgarten geringer.

Tabelle 10: Eckpunkte der Projektentwicklung des Hotels

Zeitraum	Hotel
Juni 1998	Erwerb der Liegenschaft mit dem sanierungsbedürftigen Schloss Zell durch die Stadt von einem privaten Eigentümer
November 2000	Gemeinderatsbeschluss zum Verkauf der Liegenschaft und zur stillen Beteiligung der Stadt an der „Hotel und Veranstaltungszentrum Waidhofen/Ybbs Errichtungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.“ (Hotel GmbH) in der Höhe von 4 Mio. EUR sowie Verpflichtungserklärung der Stadt gegenüber einem Kreditinstitut baubehördliche Bewilligung des Hotels und des Veranstaltungszentrums Gründung der Hotel GmbH (im Juli 2002 in „Das Schloss“ an der Eisenstrasse Hotel- und Betriebsgesellschaft m.b.H. umfirmiert) durch eine private Investorengruppe
März 2001	Verkauf der Liegenschaft von der Stadt an die Hotel GmbH Unterzeichnung des Vertrags über die stille Beteiligung der Stadt an der Hotel GmbH
Mai 2002	Eröffnung des Hotels „Schloss an der Eisenstrasse“ mit 53 Zimmern
Juli 2003	Übernahme einer Ausfallhaftung durch die Stadt für ein Unternehmen der privaten Investorengruppe der Hotel GmbH bei einem Kreditinstitut
August 2005	baubehördliche Bewilligung des Hotelzubaus (mit 39 Zimmern), der im Vorfeld der Landesausstellung im Jahr 2007 errichtet wurde
2008	Übernahme der operativen Führung des Hotelbetriebs durch einen neuen Betreiber
Dezember 2009	negatives Eigenkapital der Hotel GmbH in Höhe von rd. 5,51 Mio. EUR in weiterer Folge Gespräche über den möglichen Ausstieg der Eigentümer der Hotel GmbH, eine drohende Insolvenz und eine allfällige Übernahme des Hotels durch die Stadt
September 2010	Darlegung möglicher Szenarien eines Erwerbs des Hotels in einem und außerhalb eines etwaigen Insolvenzverfahrens der Hotel GmbH durch einen Rechtsberater
Dezember 2010	Beschluss des Gemeinderats zur Aufgabe der stillen Beteiligung
Jänner 2011	Unterzeichnung der Ablösevereinbarung, mit der die Stadt u.a. auf einen Teil ihrer stillen Einlage in der Höhe von rd. 2,75 Mio. EUR verzichtete Übernahme des Hotelbetriebs durch einen privaten Pächter
Juni 2014	Erwerb der Hotelliegenschaft durch den seit 2011 tätigen Pächter

Quellen: Stadt Waidhofen an der Ybbs; RH

(2) Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie sich seit den 1990er Jahren im Rahmen der Stadtentwicklung mit der Notwendigkeit der Errichtung eines Hotels samt Veranstaltungszentrum auseinandergesetzt habe. Mehrere Machbarkeitsstudien, u.a. von namhaften Beratern, hätten ein derartiges Projekt befürwortet, falls auch die Stadt dem Hotelprojekt finanziell beitrete und der Fremdkapitalanteil durch zusätzliche, weitere (atypische) Gesellschafter ein Drittel der Bilanzsumme nicht überschreite. Diese Verhältnisse seien in den ersten Jahren gegeben gewesen und seien vor Finanzierung der laufenden Verluste auch vorgelegen. Eine Gruppe örtlicher Unternehmer hätte gemeinsam mit der Stadt die Mittel für die Errichtung bereitstellen sollen, um anschließend den Betrieb einem anerkannten Hotelbetreiber zu übergeben. Mehrere anerkannte Hotelbetreiber seien aber, trotz positiver Studien, einem Angebot zur Betriebsführung nicht nachgekommen.

Eine völlig neue Situation sei entstanden, als das Interesse der Investorengruppe gewonnen werden konnte. Dabei habe es sich um einen mehrfach ausgezeichneten Objektentwickler gehandelt, der auf Planung und Bauausführung hochwertiger Bauprojekte, auch im Hotelbau, spezialisiert war. Darüber hinaus habe ein Teil der Gesellschafter der Investorengruppe selbst Hotelbetriebe im Westen Österreichs betrieben. Die Ausgangslage der Stadt, mit diesem erfahrenen Partner ein Hotel mit Veranstaltungszentrum zu errichten, sei geradezu ideal gewesen.

(3) Der RH verwies auf die Stellungnahme der Stadt, wonach selbst erfahrene Hotelbetreiber, trotz positiver Studien, von einer Betriebsführung absahen. Er merkte an, dass es trotz der Zusammenarbeit mit einem mehrfach ausgezeichneten Objektentwickler, der auf Planung und Bauausführung hochwertiger Bauprojekte, auch im Hotelbau, spezialisiert war, zu deutlichen Kostenüberschreitungen bei der Renovierung des Hotels gekommen war (siehe TZ 22). Auch in weiterer Folge wurden durch die Betriebsführung der Investorengruppe laufend Verluste erwirtschaftet, die letztendlich zu einem finanziellen Schaden von mehr als 3 Mio. EUR für die Stadt führten.

Stille Beteiligung der Stadt an der Hotel GmbH

- 22.1 (1) Im Jahr 1998 erwarb die Stadt das Schloss Zell von einem privaten Eigentümer um rd. 727.000 EUR. Es war nach Angaben der Stadt nach mehreren Eigentümerwechseln dem Verfall preisgegeben. Ziel der Stadt war es, einen Investor bzw. Betreiber für die Sanierung sowie den Betrieb des unter Denkmalschutz stehenden Objekts als Hotel zu finden. Um ein „entsprechend modern ausgestattetes und den Anforderungen für Seminare, Bälle, Musikveranstaltungen und dergleichen entsprechendes Hotel und Veranstaltungszentrum“ zu errichten, gründeten private Investoren mit Gesellschaftsvertrag vom 30. November 2000 die Hotel GmbH mit einem Stammkapital in Höhe von 35.000 EUR. Im Jahr 2002 wurde die Gesellschaft in die „Das Schloss“ an der Eisenstrasse Hotel- und Betriebsgesellschaft m.b.H. umfirmiert.

Der Unternehmensgegenstand der Gesellschaft umfasste die „durchgreifende Sanierung, die Errichtung und den Betrieb des Schlosses Zell in Waidhofen an der Ybbs als ‚Schlosshotel Waidhofen an der Ybbs‘ samt Nächtigungstraktenbau sowie die Errichtung und den Betrieb eines neben dem Schlosshotel gelegenen Veranstaltungszentrums“.

(2) Ein Unternehmensberater hatte im April 2000 eine Studie für das damals geplante Projekt Schloss Zell (Hotel mit Veranstaltungshalle) erstellt, in der er das Projekt bezogen auf die Wirtschaftlichkeit als durchschnittlich qualifizierte. Die vom Auftraggeber durchgeführte Projektkostenschätzung belief sich auf rd. 8,83 Mio. EUR.

Die für die Hotel GmbH tätige Anwaltskanzlei hatte im August 2000 eine Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Hotelprojekts mit dem Europäischen Beihilfenrecht verfasst. Demgemäß würde eine Beteiligung der Stadt keine Beihilfe darstellen, wenn die Beteiligung zu marktkonformen Bedingungen erfolge. In einem Schreiben vom August 2000 hielt ein Wirtschaftstreuhänder im Hinblick auf ein Vergleichsprojekt und die effektive Verzinsung für die Stadt fest, dass die Verzinsung auf jeden Fall ein Ausmaß erreiche, das auch einen privaten Investor zu diesem finanziellen Engagement veranlassen könnte.

(3) Mit Vertrag vom 20. März 2001 beteiligte sich die Stadt mit einer Einlage in Höhe von rd. 4 Mio. EUR als echter stiller Gesellschafter an der Hotel GmbH. Sie leistete eine Bareinlage in Höhe von rd. 3,27 Mio. EUR und eine Einlage in Höhe von rd. 727.000 EUR in Form einer Verrechnung mit der Kaufpreisforderung aus der Veräußerung des Schlosses Zell an die Hotel GmbH. Der Gemeinderat beschloss die Beteiligung in seiner Sitzung am 27. November 2000 mit der dafür erforderlichen Zweidrittelmehrheit. Eine aufsichtsbehördliche Bewilligung war nicht erforderlich. Mit dem Verkauf der Liegenschaft wurde der Stadt ein Vorkaufsrecht auf die Liegenschaft und ein Pfandrecht zur Sicherstellung der stillen Einlage über 4 Mio. EUR eingeräumt.

Die Beteiligung finanzierte die Stadt aus dem Verkauf von Wertpapieren und der Auflösung einer Rücklage. Darüber hinaus fielen rd. 33.000 EUR für die Vergebüh- rung der hypothekarischen Sicherstellung der Beteiligung an.

Die Stadt gab im Zuge ihrer stillen Beteiligung eine Verpflichtungserklärung in Höhe von 1,45 Mio. EUR für Verbindlichkeiten der Hotel GmbH gegenüber einem Kreditinstitut ab (siehe TZ 23).

(4) Die Stadt als stiller Gesellschafter war an der Hotel GmbH mit 4 % der in einem Geschäftsjahr erwirtschafteten Nettoumsätze beteiligt. Darüber hinaus war sie weder an sonstigen Erträgen noch am Vermögen, an den stillen Reserven, dem Firmenwert oder einem Liquidationserlös beteiligt. Der stille Gesellschafter nahm daher am Umsatz, jedoch weder am Gewinn noch an einem allenfalls erwirtschafteten Verlust teil. In den Jahren 2002 und 2003 erhielt die Stadt rd. 44.000 EUR an Umsatzbeteiligung. Danach stundete sie die Umsatzbeteiligungen und verzichtete im Jahr 2010 – im Zuge der Abschichtung der stillen Beteiligung (siehe TZ 24) – auf den bis dahin aufgelaufenen Betrag in Höhe von rd. 483.000 EUR.

Der stille Gesellschafter war berechtigt, eine Abschrift des festgestellten Jahresab- schlusses zu verlangen, der auch die Grundlage für die Ermittlung der Umsatzbeteili- gung darstellte. Zur Unterstützung der Geschäftsführung der Hotel GmbH sollte laut Gesellschaftsvertrag ein Beirat bestehend aus drei Personen eingerichtet werden. Zwei Beiräte sollten von der Hotel GmbH und ein weiterer Beirat vom stillen Gesell-

schafter entsandt werden. Die Hotel GmbH sollte die Mitglieder des Beirats zumindest vierteljährlich schriftlich, vor allem durch die Übermittlung geschäftsüblicher Controlling–Unterlagen, über die laufende Entwicklung des Unternehmens informieren. Das vom stillen Gesellschafter entsandte Beiratsmitglied war berechtigt und verpflichtet, der Stadt über seine Wahrnehmungen im Beirat zu berichten. Berichte des Beirats lagen nicht vor. Auch aus den Gemeinderatsprotokollen war die Tätigkeit eines Beirats nicht ersichtlich.

(5) Daneben bestand eine weitere echte stille Beteiligung an der Hotel GmbH von einem Unternehmen aus dem Umfeld der privaten Investorengruppe.

Durch atypisch stille Beteiligungen sollte eine Finanzierungslücke in Höhe von rd. 1,24 Mio. EUR geschlossen werden (siehe TZ 25). Darüber hinaus erhielt die Hotel GmbH im Zuge der Hotelerrichtung Förderungen vom Land Niederösterreich aus Mitteln der Regionalförderung, aus EU–Kofinanzierungsmitteln und Mitteln der Denkmalpflege in Höhe von 4,34 Mio. EUR.

Im Mai 2002 wurde das „Schloss an der Eisenstrasse“ eröffnet. Als Kosten für die Investition gab die Hotel GmbH rd. 10,25 Mio. EUR ohne die Kosten für das Grundstück an.

(6) Im Jahr 2003 gewährte ein Unternehmen der privaten Investorengruppe der Hotel GmbH ein Darlehen in Höhe von rd. 2 Mio. EUR, für das es wiederum ein Refinanzierungsdarlehen bei einem Kreditinstitut aufnahm. Im Juli 2003 übernahm die Stadt eine Ausfallhaftung für dieses Refinanzierungsdarlehen (siehe TZ 23).

(7) Vor der Niederösterreichischen Landesausstellung im Jahr 2007 errichtete ein Unternehmen der privaten Investorengruppe einen Zubau mit 39 Zimmern. Mit dem Bau wurde im Jahr 2005 begonnen. Die Hotel GmbH räumte dem Unternehmen das Recht zur Errichtung eines Superädifikats ein und mietete den Beherbergungstrakt in weiterer Folge an. Die Investitionen beliefen sich auf rd. 2,75 Mio. EUR inkl. der Betriebs– und Geschäftsausstattung. Das Land Niederösterreich förderte den Ausbau mit rd. 935.000 EUR aus Mitteln der Regionalförderung.

22.2 Der RH hielt fest, dass die Kapitalausstattung der Hotel GmbH im Wesentlichen von der Stadt sowie aus Förderungen des Landes Niederösterreich inkl. EU–Kofinanzierungsmitteln stammte. Der finanzielle Beitrag der privaten Investorengruppe war hingegen von untergeordneter Bedeutung.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadt von der ihr vertraglich zustehenden Umsatzbeteiligung letztlich nur einen Betrag in Höhe von 44.000 EUR für die Jahre 2002 und 2003 erhielt, wodurch die ursprünglich angenommene Verzinsung nicht erreicht werden konnte.

Zudem war für den RH nicht nachvollziehbar, ob der im Gesellschaftsvertrag vorgesehene Beirat eingerichtet wurde und ob er seiner Tätigkeit auch nachkam. Das dem Beirat zugestandene Recht, vierteljährlich über die laufende Geschäftsentwicklung der Hotel GmbH schriftlich durch die Übermittlung geschäftsüblicher Controlling-Unterlagen informiert zu werden, wäre nach Auffassung des RH für die Stadt jedenfalls ein unverzichtbarer Beitrag zur Wahrnehmung aller ihrer Informationsrechte gewesen.

- 22.3 Die Stadt legte in ihrer Stellungnahme zur Feststellung des RH, dass die Kapitalausstattung der Hotel GmbH im Wesentlichen von der Stadt und aus Förderungen des Landes inkl. EU-Kofinanzierung gestammt habe, Folgendes dar: Der finanzielle Beitrag der Investorengruppe zur Kapitalausstattung habe im Jahr 2002, als erstes Jahr nach der Bauphase, rd. 9,9 % und im Jahr 2003 rd. 28,2 % betragen und könne somit nicht als „von untergeordneter Bedeutung“ gewertet werden. Im Zuge des Verkaufs des Betriebs samt Immobilie und der nachfolgenden Liquidation der Hotel GmbH habe die Stadt auf 3,11 Mio. EUR und die Investorengruppe auf 4,43 Mio. EUR verzichtet. Das finanzielle Engagement der Investorengruppe sei somit um 1,32 Mio. EUR bzw. 42,3 % höher als jenes der Stadt gewesen. Der im Jahr 2014 in die Hotel GmbH geflossene Kaufpreis habe nicht ausgereicht, die bestehenden Schulden zu regulieren. Die Gruppe der atypisch stillen Gesellschafter habe mit Ausnahme des Kreditinstituts, des Steuerberaters, des Bürgermeisters und zwei weiterer Personen aus Gesellschaftern und Mitarbeitern der Investorengruppe bestanden.

Laut Stellungnahme der Stadt habe ihre ausschließliche Beteiligung am Umsatz das Ziel gehabt, unabhängig von der Ertragskraft der Hotelgesellschaft zu bleiben. Dies sei, rückwirkend gesehen, die richtige Entscheidung gewesen. Im Falle einer Teilnahme am Betriebsergebnis der Gesellschaft wäre die Einlage durch Verluste zur Gänze aufgebraucht worden und die Stadt hätte ohne Abschichtungszahlung im Jahr 2011 aus der Gesellschaft ausscheiden müssen. Im Insolvenzfall wäre die Einlage der Stadt als Eigenkapitalersatz gewertet worden.

Die Stadt teilte weiters mit, dass aufgrund der nachhaltigen Verluste und des damit verbundenen Mangels an Liquidität die vereinbarte Umsatzprovision an die Stadt nicht ausgezahlt werden konnte. Sie habe die Provisionen aus betriebswirtschaftlichen Gründen gestundet, die Investorengruppe habe im Gegenzug durch die Zuführung weiterer Mittel die Liquidität der Hotelgesellschaft aufrecht gehalten.

Zudem teilte die Stadt mit, dass die Umsatzprovision in Höhe von 483.000 EUR auch die zu entrichtende Kapitalertragsteuer enthalten habe, welche aber mangels Provisionsauszahlung nicht geschuldet worden sei. Diese wäre von der Hotel GmbH, bei Auszahlung der Provision, einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen gewesen.

Die Buchhaltung des Hotels habe laut Stellungnahme der Stadt Controlling–Unterlagen, auch ohne Zusammentreten des geplanten Beirats, periodisch an die Stadt übermittelt. Die laufende Kontrolle sei durch die quartalsweise Vorlage der betriebswirtschaftlichen Auswertung des Hotels an die Stadt erfolgt. Die Stadt habe zudem auch in Gesprächen mit dem Steuerberater der Hotel GmbH und Vertretern der Investorengruppe ihr Informationsrecht wahrgenommen. Im Ergebnis hätten diese Gespräche zu Maßnahmen geführt, die die Ertragssituation der Hotelgesellschaft laufend verbessern sollten. Die Stadt wies in ihrer Stellungnahme auf den Ausbau der Bettenkapazität, die Änderung der Person des Betriebsleiters und die Einbindung der regionalen Unternehmen zur Nutzung des Betriebs als Seminar– und Nächtigungshotel hin.

- 22.4 Der RH wies darauf hin, dass sich seine Kritik hinsichtlich der Kapitalausstattung der Hotel GmbH auf die Planungsphase und den Projektstart bezog. Der finanzielle Beitrag der Investorengruppe lag dabei, wie die Stadt auch in ihrer Stellungnahme feststellte, unter 10 % und war daher für den RH von untergeordneter Bedeutung. Die nachfolgende höhere finanzielle Beteiligung der Investorengruppe lag für den RH vor allem in der Finanzierung der laufenden, durch ihre Betriebsführung verursachten, Verluste begründet. Die genaue Höhe der finanziellen Beteiligung war dem RH, auch aufgrund der nicht oder nicht mehr bei der Stadt vorliegenden Jahresabschlüsse des Hotels, nicht nachvollziehbar und wurde daher von ihm auch nicht kritisiert. Im Hinblick auf die von der Stadt erwähnte „nachfolgende Liquidation“ der Hotel GmbH rief der RH in Erinnerung, dass diese zumindest bis zu einer Außenprüfung der Finanzverwaltung im Jahr 2017 nicht erfolgt war (siehe TZ 25).

Darüber hinaus wies der RH nochmals auf die öffentlichen Fördermittel des Landes Niederösterreich und der Europäischen Union in Höhe von rd. 5,27 Mio. EUR hin, die in das Hotelprojekt geflossen waren (siehe TZ 24).

Der RH nahm die Stellungnahme der Stadt, wonach sie die Umsatzprovision aus betriebswirtschaftlichen Gründen stundete, zur Kenntnis, verwies aber darauf, dass die Hotel GmbH die dazu erforderlichen Mittel nicht erwirtschaften konnte.

Zur Stellungnahme der Stadt, dass die Umsatzprovision in Höhe von 483.000 EUR auch die zu entrichtende Kapitalertragsteuer enthielt, verwies der RH darauf, dass üblicherweise Bruttobeträge vereinbart und daher auch in seinen Berichten angeführt werden. Die nachfolgende Verminderung dieser Bruttobeträge durch die Besteuerung trifft auch auf alle anderen Erträge und vor allem die daraus erwirtschafteten Gewinne zu.

Der RH nahm zur Kenntnis, dass es laut Stellungnahme der Stadt laufende Informationen über den Geschäftsverlauf gab. Der RH verwies jedoch noch einmal darauf, dass dies für ihn nicht anhand von Unterlagen nachvollziehbar war und dass sich bei

der periodischen Übermittlung von Unterlagen seiner Auffassung nach noch um kein Controlling handelte. Zudem wies der RH darauf hin, dass der – von der Stadt in ihrer Stellungnahme hervorgehobene – Ausbau der Bettenkapazität, der Austausch der Person des Betriebsleiters und die Einbindung der regionalen Unternehmen zur Nutzung des Betriebs als Seminar- und Nächtigungshotel die finanzielle Lage der Hotel GmbH nicht wesentlich verbessern konnten.

Haftungen der Stadt für die Hotel GmbH

- 23.1 (1) Im Zusammenhang mit ihrer echten stillen Beteiligung gab die Stadt – auf Grundlage eines Gemeinderatsbeschlusses von November 2000 – eine Verpflichtungserklärung gegenüber einem Kreditinstitut für die Hotel GmbH ab. Sie verpflichtete sich dabei, im Falle einer gerichtlichen Verwertung der Hotelliegenschaft ein Meistbot abzugeben, sodass ein zugunsten des Kreditinstituts grundbücherlich sichergestellter Kredit in Höhe von rd. 1,45 Mio. EUR bedient werden konnte. Für den Fall, dass der aushaftende Betrag niedriger war, hätte sich die Verpflichtung entsprechend reduziert. Alternativ hätte die Stadt ihrer Verpflichtung auch dadurch entsprechen können, dass sie das Kreditinstitut im genannten Umfang schadlos gehalten hätte.

Laut § 76 NÖ STROG waren der Verkauf einer Liegenschaft und die Übernahme einer Bürgschaft oder sonstigen Haftung an die Genehmigung der Landesregierung gebunden.⁴² Im Zuge des Verkaufs der Liegenschaft „Schloss Zell“ an die Hotel GmbH übermittelte die Stadt im November 2000 die dem Gemeinderatsbeschluss beigelegten Unterlagen betreffend das Hotel und Veranstaltungszentrum Waidhofen an der Ybbs an die Gemeindeabteilung des Landes Niederösterreich mit dem Ersuchen um aufsichtsbehördliche Genehmigung „insbesondere des beiliegenden Kaufvertrags“. Die Unterlagen enthielten auch den Entwurf der genannten Verpflichtungserklärung. Eine gemeindeaufsichtsbehördliche Bewilligung lag für den Verkauf der Liegenschaft, nicht aber für die Verpflichtungserklärung vor. Laut Angabe des Landes Niederösterreich gegenüber dem RH sei eine ausdrückliche Genehmigung nur für den Grundstücksverkauf erfolgt; eine rechtskonform gezeichnete Verpflichtungserklärung sei der Aufsichtsbehörde nicht zur Genehmigung vorgelegt worden.

(2) Im Jahr 2003 gewährte ein Unternehmen der privaten Investorengruppe der Hotel GmbH ein Darlehen in Höhe von rd. 2 Mio. EUR, für das es wiederum ein Refinanzierungsdarlehen bei einem Kreditinstitut aufnahm. Im Juli 2003 übernahm die Stadt eine Ausfallhaftung für dieses Refinanzierungsdarlehen. Das Darlehen mit einer Laufzeit von 20 Jahren war aufgrund höherer Errichtungskosten des Hotels erforderlich. Als Grundlage lag ein Gutachten eines Steuerberaters vor, die das Risiko, das sich aus der Übernahme der Haftung ergab, als „begrenzt“ beurteilte. Die

⁴² Die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht lag im Jahr 2000 bei einer Veräußerung von unbeweglichem Vermögen bei 1 % der veranschlagten Einnahmen des ordentlichen Haushalts (rd. 440.000 EUR), bei der Übernahme einer Bürgschaft oder sonstigen Haftung bei 3 % (rd. 1,32 Mio. EUR).

Aufsichtsbehörde erteilte die dazu erforderliche Genehmigung im Juli 2003. Es war vorgesehen, dass die Stadt für die Übernahme der Ausfallhaftung eine jährliche Provision in Höhe von 1 % der Haftungssumme (20.000 EUR) erhalten sollte. Die Stadt erhielt – im Gegensatz zur Vereinbarung – keine Haftungsprovision. In weiterer Folge wurden weder die Verpflichtungserklärung noch die Haftung schlagend.

23.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine ausdrückliche Genehmigung der Aufsichtsbehörde zwar für den Verkauf der Liegenschaft, nicht jedoch für die im Jahr 2000 beschlossene Verpflichtungserklärung über rd. 1,45 Mio. EUR vorlag.

(2) Darüber hinaus hielt der RH kritisch fest, dass die Stadt für die Übernahme der Ausfallhaftung für ein Unternehmen der Investorengruppe der Hotel GmbH in Höhe von 2 Mio. EUR die vertraglich vereinbarten Provisionszahlungen nicht erhielt.

23.3 Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sich die Übernahme der Haftungen positiv auf die Kreditkonditionen der Gläubigerbanken der Hotelgesellschaft ausgewirkt habe und sie als Sanierungsbeitrag der Stadt für die Hotelgesellschaft in einer schwierigen finanziellen Situation zu werten seien.

23.4 Der RH entgegnete, dass er keineswegs die durch die Übernahme der Haftungen durch die Stadt erzielten günstigeren Kreditkonditionen kritisierte, sondern vielmehr den Umstand, dass die Stadt die vereinbarten Provisionszahlungen nicht erhielt.

Abschichtung der stillen Beteiligung

24.1 (1) Bis zum Ende des Jahres 2009 erwirtschaftete die Hotel GmbH ein negatives Eigenkapital in Höhe von rd. 5,51 Mio. EUR. In der Folge wollten sich die bisherigen Betreiber aus dem Projekt zurückziehen und im Jahr 2010 ihre Gesellschaftsanteile an die Stadt abgeben. Die weitere Führung des Hotels in einer stadt eigenen Gesellschaft hätte einer Zweidrittelmehrheit im Gemeinderat bedurft, die nicht erzielt werden konnte.

(2) In einem Entwurf vom 14. September 2010 stellte ein Rechtsberater die Szenarien eines Erwerbs des Schlosshotels inner- und außerhalb eines etwaigen Insolvenzverfahrens der Hotel GmbH gegenüber. Die von ihm dargestellten Szenarien beinhalteten einerseits die Insolvenz der Hotel GmbH und andererseits den einzelvertraglichen Erwerb der Hotel GmbH (Share Deal) oder der Hotelliegenschaft (Asset Deal).

Der Rechtsberater empfahl aus rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht das Insolvenzverfahren der Hotel GmbH, zumal aus seiner Sicht für die Stadt dabei die Möglichkeit bestünde, die Hotelliegenschaft hypothekensfrei zu erwerben. Darüber hinaus hätte die Stadt im Insolvenzverfahren von Anfang an Klarheit über die Aufwendungen, die im Zusammenhang mit dem Erwerb der Liegenschaft anfallen. Die Stadt könnte des

Weiteren die Verträge über die Anmietung des Hotelzubaus kündigen und der Eigentümer wäre aus wirtschaftlichen Gründen dazu gezwungen, über eine Übernahme durch die Stadt zu verhandeln. Im Insolvenzverfahren bestünde für die Stadt als Hauptgläubiger der Hotel GmbH zudem auch noch die Möglichkeit, mit dem Insolvenzverwalter die wesentlichen Eckpunkte des Insolvenzverfahrens abzustimmen.

Bei Übernahme der Hotelliegenschaft in Form des Erwerbs der Geschäftsanteile an der Hotel GmbH müsste die Stadt aus Sicht des Rechtsberaters in Bezug auf die atypisch still beteiligten Gesellschafter und die steuerlichen Folgen eine nähere Prüfung veranlassen; dadurch würden weitere Kosten anfallen. Darüber hinaus bestünde ein erhebliches Haftungsrisiko.

Für die Rechtsberatung, die auf Basis einer Dringlichkeitsverfügung aus dem Jahr 2007 erfolgte, fielen in den Jahren 2010 und 2011 Aufwendungen in Höhe von rd. 80.000 EUR an.

(3) Eine Insolvenz wollte die damalige Stadtführung aufgrund eines von ihr befürchteten Image- und Arbeitsplatzverlusts jedenfalls verhindern. Bis Ende des Jahres 2010 hatte die Hotel GmbH an die Stadt Zahlungen für Hausbesitzabgaben, Kommunalsteuern und Nächtigungsabgaben in Höhe von rd. 476.000 EUR geleistet.

Das Ziel der Stadtführung war es, dass ein im Hotelgewerbe erfahrener neuer Pächter das Hotel weiterführt. Die entsprechenden Verhandlungen führte vonseiten der Stadt im Wesentlichen der damalige Bürgermeister.

Ende des Jahres 2010 befürwortete der Stadtsenat mehrstimmig eine Vereinbarung, wonach die stille Beteiligung abgelöst werden sollte. Für die Aufgabe einer Beteiligung an einem sonstigen Unternehmen war laut einem Schreiben der Aufsichtsbehörde von Dezember 2010 die einfache Mehrheit im Gemeinderat erforderlich. Dieser Beschluss kam am 20. Dezember 2010 zustande.

Mit Ablösevereinbarung vom 14. Jänner 2011 verpflichteten sich die Hotel GmbH und ein Unternehmen der privaten Investorengruppe als ihr indirekter Eigentümer, die stille Beteiligung der Stadt in Höhe von rd. 4 Mio. EUR um rd. 1,25 Mio. EUR abzulösen. Demnach verzichtete die Stadt auf rd. 2,75 Mio. EUR zugunsten der Hotel GmbH. Damit waren jegliche Forderungen der Stadt aus der stillen Beteiligung an der Hotel GmbH – inkl. der bis dahin aufgelaufenen und gestundeten Umsatzbeteiligung in Höhe von rd. 483.000 EUR – abgegolten (siehe [TZ 22](#)). Darüber hinaus verzichtete die Stadt in diesem Zusammenhang auf das Vorkaufsrecht an der von ihr im Rahmen der stillen Beteiligung eingebrachten Hotelliegenschaft und auf das einverlebte Pfandrecht über rd. 4 Mio. EUR. Die Ablösezahlung war in sechs Halbjahresraten von 1. Februar 2011 bis 30. Juni 2013 fällig. In diesem Zusammenhang

wurden auch die im November 2000 geschlossene Verpflichtungserklärung der Stadt sowie der Bürgschaftsvertrag von Juli 2003 aufgelöst (siehe [TZ 22](#)).

(4) Ein Gemeinderat brachte einen Abänderungsantrag zur Ablösevereinbarung ein. Demnach sollten alle Vertragspartner übereinkommen, dass im Falle einer späteren Veräußerung des Objekts 30 % der Verkaufssumme, höchstens jedoch 2,7 Mio. EUR, an die Stadt ausbezahlt werden. Dieser Antrag wurde im Gemeinderat vom 20. Dezember 2010 mehrheitlich abgelehnt.

Ein Optionsvertrag, der im Zuge der Ablöse der stillen Beteiligung der Stadt zwischen der Hotel GmbH und dem neuen Pächter ausgehandelt wurde, sah eine Option zum Kauf der Liegenschaft durch den Pächter vor, wobei bereits ein Kaufpreis bestimmt worden war. Gemäß den dem RH vorliegenden Unterlagen war dieser Optionsvertrag zur Zeit des Beschlusses im Jahr 2010 im Magistrat aktenkundig, aber zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nach Angaben der Stadt nicht mehr auffindbar.

Im Jahr 2014 kaufte der private Pächter die Hotelliegenschaft. Über den Kaufpreis wurde Stillschweigen vereinbart. Laut dem im Grundbuch hinterlegten Kaufvertrag belief sich der Kaufpreis im Jahr 2014 auf rd. 2,35 Mio. EUR.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt im Zuge der Abschichtung der stillen Beteiligung an der Hotel GmbH Rechtsberatungsleistungen in Höhe von rd. 80.000 EUR in Anspruch nahm, dem Ergebnis der Beratungsleistung aber nicht folgte. Die Stadt wählte einen Weg, bei dem sie auf einen Betrag in Höhe von rd. 2,75 Mio. EUR ihrer stillen Beteiligung sowie auf rd. 483.000 EUR an Umsatzbeteiligung verzichtete. Darüber hinaus konnte auch das Pfand- und Vorkaufsrecht nicht geltend gemacht werden. Mit dieser Vorgangsweise wollte die Stadt den mit einem Konkurs des Hotels verbundenen Image- und Arbeitsplatzverlust vermeiden.

Die Stadt folgte auch nicht dem Abänderungsantrag zur Ablösevereinbarung eines Gemeinderats, dass im Falle einer späteren Veräußerung des Objekts 30 % der Verkaufssumme, höchstens jedoch 2,7 Mio. EUR, an die Stadt ausbezahlt werden sollten. In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass die Hotelliegenschaft im Jahr 2014 um rd. 2,35 Mio. EUR an eine private Gesellschaft veräußert werden konnte und die Hotel GmbH diesen Verkaufserlös zur Gänze vereinnahmte. Der RH ging aufgrund der vorliegenden Unterlagen davon aus, dass zur Zeit der Beschlussfassung der im Optionsvertrag bestimmte Preis zum Verkauf der Hotelliegenschaft durch die Hotel GmbH an den Pächter im Magistrat aktenkundig war.

Der RH wies weiters darauf hin, dass bis zum Jahr 2010 auch öffentliche Fördermittel des Landes Niederösterreich und der Europäischen Union in Höhe von rd. 5,27 Mio. EUR in das Hotelprojekt geflossen waren.

- 24.3 Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Rechtsberater der Hotelgesellschaft mehrmals die Einleitung eines Konkursverfahrens angekündigt habe, falls die Stadt nicht weitere Mittel zur Verfügung stelle. Der im Jahr 2011 mit der Investorengruppe erreichte Kompromiss in der Form, dass die Stadt auf einen Teil der stillen Einlage verzichtete, sei die einzige Variante gewesen, um an weiteren Zahlungen für bestehende Haftungen und Kosten bei Einstellung des Betriebs und nachfolgender Löschung der Gesellschaft nicht teilnehmen zu müssen. Die Höhe der Kosten sei, aus damaliger Sicht, nicht abschätzbar gewesen. So seien in der Folge nicht nur die bereits bekannten Verpflichtungen der Gesellschaft zu berichtigen, sondern auch noch Arbeitsprozesse zu führen und Zahlungen für die Nichteinhaltung von Abnahmevereinbarungen auszuverhandeln gewesen. Nachträglich gesehen sei daher, wie der weitere Verlauf im Rahmen der Liquidation der Gesellschaft zeigen würde, der anteilige Verzicht auf die stille Einlage im Rahmen der Abschlachtung die richtige Entscheidung gewesen. Die Investorengruppe hätte ihr finanzielles Engagement zur Berichtigung der Außenstände und zur Führung von Vergleichen und Prozessen bei Beendigung und Auflösung der Gesellschaft wesentlich erhöhen müssen. Die Stadt verwies dabei auch auf ihre Stellungnahme zu TZ 22 und dass dabei nur Zahlungen bis März 2011 erfasst waren, zumal es für sie danach eine Einsichtnahme in die Geschäftsbücher nicht mehr gegeben habe.

Darüber hinaus hielt die Stadt in ihrer Stellungnahme nochmals fest, dass sie die von der Rechtsberatung empfohlene Insolvenz des Hotelbetriebs im Hinblick auf eine allfällige Weiterführung durch die Stadt wegen des daraus entstehenden Imageschadens als unvorteilhaft betrachtet habe. Erfahrungsgemäß dauere es Jahre, einen insolventen Betrieb am Markt neu zu positionieren. Die Stadt habe daher, um eine Fortführung zu ermöglichen, auf ihre stille Beteiligung verzichtet. Das habe sich im Ergebnis als richtig erwiesen, da heute ein gesunder Hotelbetrieb mit positiven Effekten für den Tourismus und der daraus entstehenden Umwegrentabilität existiere.

- 24.4 Der RH verwies auf die – den teilweise bereits bekannten Sachverhalt ergänzende – Stellungnahme der Stadt. Er wiederholte seine Feststellung, dass im Zuge der Abschlachtung der stillen Beteiligung an der Hotel GmbH Rechtsberatungsleistungen in Höhe von rd. 80.000 EUR in Anspruch genommen, dem Ergebnis der Beratungsleistung aber nicht gefolgt wurde. Die Stadt folgte auch nicht dem Abänderungsantrag zur Ablösevereinbarung eines Gemeinderats.

Der RH hielt, im Gegensatz zur Stadt, Aufwendungen, die aufgrund von Arbeitsprozessen und für die Nichteinhaltung von Abnahmevereinbarungen entstehen können, sehr wohl für abschätzbar. Darüber hinaus verwies der RH nochmals auf das Rechtsgutachten, aus dem hervorging, dass die Stadt im Rahmen eines Insolvenzverfahrens die Möglichkeit hatte, die Hotelliegenschaft hypotheckenfrei zu erwerben. Gemäß Gutachten hätte auch von Anfang an Klarheit bestanden, welche

Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Erwerb der Liegenschaft entstanden wären.

Atypisch stille Beteiligungen

- 25.1 (1) Als Finanzierungsbeitrag zum Hotelprojekt schloss die Hotel GmbH auch 27 Verträge über atypisch stille Gesellschaften ab. Gemäß Prospekt der Hotel GmbH war geplant, rd. 1,24 Mio. EUR an atypisch stillen Geschäftseinlagen aufzunehmen. Die Mindesteinlage betrug rd. 7.300 EUR. Die atypisch stillen Gesellschafter waren am Gewinn und Verlust der Hotel GmbH beteiligt. Es bestand keine Nachschusspflicht.

Aufgrund von Planrechnungen ging die Hotel GmbH im Prospekt davon aus, dass die Verlustzuweisungen kumuliert rd. 16.000 EUR pro Mindestanteil betragen würden. Die atypisch stille Beteiligung (Mitunternehmerschaft) wurde unter bestimmten Voraussetzungen als Einkunftsquelle anerkannt. Die Verlustzuweisungen waren dadurch mit anderen Einkunftsarten ausgleichsfähig. Dazu musste über die Laufzeit der Beteiligung ein Gesamtgewinn erzielt werden. Die Hotel GmbH ging in ihrem Prospekt davon aus, dass die Verlustzuweisungen steuerlich geltend gemacht werden können. Bei einer Mindestbeteiligung im Ausmaß von rd. 7.300 EUR und einem persönlichen Grenzsteuersatz von 50 % rechnete sie mit einem Steuervorteil von rd. 8.000 EUR.

Neben einem Kreditinstitut, dem Steuerberater, dem Geschäftsführer und den Gesellschaftern der Hotel GmbH hielt u.a. auch der damalige Bürgermeister der Stadt eine atypisch stille Beteiligung im Mindestausmaß.

(2) Mit Kaufvertrag vom 17. Juni 2014 veräußerte die Hotel GmbH die Liegenschaft an den zuvor tätigen privaten Pächter (siehe [TZ 24](#)). Damit wurde die Hotel GmbH zu einer funktionslosen leeren Hülle, zumal sie über keinerlei Betriebsanlagen mehr verfügte, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ermöglichen. Aus Sicht der Finanzverwaltung – im Zuge einer Außenprüfung im Jahr 2017 – wurde die Liquidation der Hotel GmbH deshalb nicht durchgeführt, um die Nachversteuerung der negativen steuerlichen Anschaffungskosten der atypisch stillen Gesellschafter (Substanzgenussrechtsinhaber) der Hotel GmbH zu vermeiden. Bis zur Prüfung durch die Finanzverwaltung waren auch keinerlei Liquidationsmaßnahmen gesetzt worden. Aufgrund der im Ertragsteuerrecht inhärenten wirtschaftlichen Betrachtungsweise war aber bereits durch die Veräußerung der Liegenschaft eine finale Beendigung der Geschäftstätigkeit mit „Versilberung“ der Vermögensgegenstände eingetreten, vergleichbar mit einer Liquidation. Sie führte zu einer Nachversteuerung der negativen Kapitalkonten auf Gesellschafterebene.

(3) Im November 2010 stellte eine Gemeinderatsfraktion eine dringliche Anfrage an die Aufsichtsbehörde des Landes Niederösterreich wegen Befangenheit des Bürgermeisters in Angelegenheiten der Hotel GmbH. Der Bürgermeister habe in Angelegenheiten des Schlosses insbesondere bei der Übernahme einer Haftung in der Gemeinderatssitzung im Juni 2003 aktiv mitberaten und –gestimmt; damals sei der Bürgermeister bereits atypisch stiller Gesellschafter an der Hotel GmbH gewesen.

Betreffend die Befangenheit teilte die Aufsichtsbehörde – nach Stellungnahme des damaligen Magistratsdirektors – mit, dass ausgehend von ihrem damaligen Wissensstand der Bürgermeister atypisch stiller Gesellschafter an der Hotel GmbH und Kommanditist an dem Unternehmen, das den Hotelzubau errichtet hatte, war. Aufgrund dieses Umstands lagen für die Aufsichtsbehörde Befangenheitsgründe vor, hervorgerufen durch eine zum damaligen Zeitpunkt in Betracht gezogene Übernahme des Hotels durch die Stadt und die Vermeidung eines Konkurses mit den damit verbundenen wirtschaftlichen Interessen der an den Unternehmen beteiligten Personen. Aus Sicht der Aufsichtsbehörde ergab sich daher aufgrund von § 27 NÖ STROG ein Befangenheitsgrund, da die volle Unbefangenheit nicht vorlag. Die Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat betreffend die Ablöse der stillen Beteiligung am 20. Dezember 2010 (siehe TZ 24) erfolgten in Abwesenheit des damaligen Bürgermeisters.

- 25.2 Der RH schloss sich den Ausführungen der Aufsichtsbehörde in Bezug auf eine mögliche Befangenheit an, weil ein Eigeninteresse des damaligen Bürgermeisters nicht auszuschließen war. Auch wenn es sich bei seiner Beteiligung an der Hotel GmbH lediglich um eine Mindestbeteiligung handelte, war der persönliche Steuervorteil aufgrund der Verlustzuweisungen jedenfalls zu berücksichtigen. Der RH hielt fest, dass die Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat betreffend die Ablöse der stillen Beteiligung am 20. Dezember 2010 in Abwesenheit des damaligen Bürgermeisters erfolgten, dieser aber maßgeblich an den Verhandlungen im Vorfeld beteiligt gewesen war (siehe TZ 24).

Weitere Feststellungen

Veranstaltungszentrum und Vorbenützungszentrum der Stadt

- 26.1 Die Hotel GmbH räumte der Stadt als stillem Gesellschafter auch ein Vorbenützungszentrum hinsichtlich des Veranstaltungszentrums ein. Das Vorbenützungszentrum erstreckte sich auf 50 Tage im Jahr, wobei davon nur Gebrauch gemacht werden konnte, wenn die Veranstaltungen zumindest sechs Monate im Vorhinein der Hotel GmbH schriftlich bekannt gemacht wurden und die Saalfläche zumindest zur Hälfte in Anspruch genommen wurde. Dabei galten die jeweiligen Termine als verbindlich vorbestellt. Das indexierte Benützungszentrum für die gesamte Saalfläche betrug rd. 1.100 EUR exkl. USt und lag laut Vertrag zumindest 35 % unter dem Listenpreis. Die Stadt garantierte der Hotel GmbH, für eine festgelegte Anzahl von Tagen von diesem Vorbenützungszentrum Gebrauch zu machen und das Benützungszentrum zu entrichten. Als Vorauszahlung war ein einmaliger und unverzinslicher Betrag in Höhe von rd. 174.000 EUR bei Aufnahme des Betriebs durch die Hotel GmbH fällig. Die Stadt leistete diese Vorauszahlung im Jahr 2002 und finanzierte sie über den Verkauf von Anteilen an einem internationalen Rentenfonds.

Die Vorauszahlung wurde mit Entgelten und Forderungen der Hotel GmbH für oder im Zusammenhang mit der Benützung des Veranstaltungszentrums in den Jahren 2002 bis 2006 gegenverrechnet.

- 26.2 Für den RH war der für die Nutzung des Veranstaltungszentrums vorausbezahlte Betrag in Höhe von rd. 174.000 EUR nicht nachvollziehbar. Nach Ansicht des RH stellte die Stadt dadurch zusätzliche finanzielle Mittel für das Hotelprojekt bereit. In diesem Zusammenhang kritisierte er, dass sie die Vorauszahlung zinsfrei leistete.

Pflichtstellplätze des Hotels

- 27.1 (1) Gemäß NÖ Bauordnung waren u.a. bei der Errichtung eines Gebäudes oder der Änderung seines Verwendungszwecks dem voraussichtlichen Bedarf entsprechend Abstellanlagen für Kraftfahrzeuge, sogenannte Pflichtstellplätze, herzustellen. War die Herstellung der Stellplätze auf dem Baugrundstück nicht möglich (bspw. aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen), durften diese auf einem anderen Grundstück in einer Entfernung bis zu 300 m errichtet werden, wenn dies grundbücherlich sichergestellt wurde. Falls von der Herstellung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge abgesehen wurde, hatte der Eigentümer des Bauwerks oder des Grundstücks eine Stellplatz-Ausgleichsabgabe zu entrichten.⁴³

⁴³ Dabei handelte es sich um eine ausschließliche Gemeindeabgabe, die zweckgebunden war und nur für die Errichtung von Abstellplätzen oder die Finanzierung von öffentlichen Abstellanlagen für Kraftfahrzeuge und Fahrräder oder für Zuschüsse zu den Betriebskosten des öffentlichen Personen-Nahverkehrs zu verwenden war.

(2) In den Baubescheiden betreffend das Hotel und das Veranstaltungszentrum aus den Jahren 2000 und 2002 war eine Stellplatz–Ausgleichsabgabe für insgesamt 112 PKW–Abstellplätze in der Höhe von rd. 153.000 EUR vorgeschrieben, da die Herstellung dieser Stellplätze auf Eigengrund nicht möglich war. Laut den Bescheiden war dieser Betrag jeweils binnen eines Monats nach Zustellung zur Einzahlung zu bringen. Auf Antrag der Hotel GmbH stundete die Stadt in den Jahren 2001 bis 2003 mehrmals zinsenlos die vorgeschriebene Stellplatz–Ausgleichsabgabe.

(3) Im September 2004 stellte die Parkdeck GmbH der Hotel GmbH mit einem Servitutsvertrag die erforderliche Anzahl von Abstellplätzen zur Verfügung, was im Grundbuch eingetragen wurde. Als Gegenleistung hatte die Hotel GmbH (als Servitutsberechtigter) der Parkdeck GmbH (als Servitutsbestellerin) für die tatsächliche Benützung jedes Stellplatzes ein Entgelt entsprechend den von der Stadt festgelegten – allgemeingültigen – Parktarifen zu bezahlen. Es stand der Hotel GmbH jedoch frei, keinen Gebrauch von einer Benützung zu machen.

(4) Im März 2004 hatte die Stadt – auf Grundlage eines mehrstimmigen Beschlusses des Stadtsenats – dieser Servitutsvereinbarung als Grundeigentümerin der Parkdeck–Liegenschaft zugestimmt.⁴⁴ Im Dezember 2004 hob der Magistrat der Stadt schließlich die beiden Abgabenbescheide auf, weil aufgrund des eingeräumten Servituts die Voraussetzungen für die Vorschreibung nicht mehr vorlagen.

(5) Im baubehördlichen Bewilligungsbescheid aus dem Jahr 2005 für den geplanten Zubau war eine Stellplatz–Ausgleichsabgabe für weitere sieben PKW–Abstellplätze in der Höhe von rd. 18.000 EUR vorgeschrieben. Bis ins Jahr 2008 erfolgte die Stundung der Abgabe, danach kam es in analoger Vorgehensweise zur Servitutsbestellung und zur Aufhebung des Abgabenbescheids.

27.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt der Hotel GmbH die Entrichtung der bescheidmäßig vorgeschriebenen Stellplatz–Ausgleichsabgabe fast vier bzw. drei Jahre stundete, bis letztlich die Hotel GmbH mit der Parkdeck GmbH eine Vereinbarung über die grundbücherliche Sicherstellung der vorgeschriebenen Stellplätze traf.

Er wies darauf hin, dass die Stadt durch ihre Zustimmung zu den Servitutsverträgen in Verbindung mit der vereinbarten Kostenübernahme für das Parkdeck (siehe TZ 6) – zusätzlich zu ihrer stillen Beteiligung von 4 Mio. EUR – einen weiteren finanziellen Beitrag leistete, welcher der Hotel GmbH zugute kam.

⁴⁴ Aufgrund einer im Mai 2002 geschlossenen Vereinbarung der Stadt mit der Parkdeck GmbH waren sämtliche Verträge für den Betrieb des Parkdecks im Einvernehmen mit der Stadt abzuschließen (siehe TZ 6).

Zusammenfassende Beurteilung der Hotel- und Parkdeckbeteiligung

- 28.1 (1) Die Kapitalausstattung der Hotel GmbH stammte im Wesentlichen von der Stadt sowie aus Förderungen des Landes Niederösterreich inkl. EU-Kofinanzierungsmitteln. Der finanzielle Beitrag der privaten Investorengruppe war hingegen von untergeordneter Bedeutung (siehe [TZ 22](#)).

Die Stadt gab aber darüber hinaus eine Verpflichtungserklärung gegenüber einem Kreditinstitut in Höhe von 1,45 Mio. EUR ab und übernahm eine Ausfallhaftung für ein Unternehmen der Investorengruppe in Höhe von 2 Mio. EUR (siehe [TZ 23](#)). Weiters machte sie der Hotel GmbH Zugeständnisse, wie

- den Verzicht auf die ihr zustehende Haftungsprovision (siehe [TZ 23](#)),
- die mehrjährige Stundung und letztlich den Verzicht auf die vereinbarte Umsatzbeteiligung in Höhe von rd. 483.000 EUR (siehe [TZ 24](#)),
- eine zinsenlose Vorauszahlung für die Nutzung des Veranstaltungszentrums in Höhe von rd. 174.000 EUR (siehe [TZ 26](#)),
- die mehrjährige Stundung der von der Hotel GmbH zu entrichtenden Stellplatz-Ausgleichsabgabe in der Höhe von insgesamt 171.000 EUR und die Zustimmung zu einer Servitutsvereinbarung, die nur die Bezahlung von Entgelten für die Nutzung von Parkplätzen, aber keinen finanziellen Beitrag zur Errichtung von Abstellplätzen vorsah (siehe [TZ 27](#)).

Das finanzielle Engagement der Stadt ging in Summe über die ursprünglich vereinbarte echte stille Beteiligung weit hinaus und wirkte sich damit negativ auf die ursprünglich kalkulierte Verzinsung der Investition aus.

Im Zuge der Abschtung der stillen Beteiligung wählte die Stadt einen Weg, bei dem sie auf einen Betrag in Höhe von rd. 2,75 Mio. EUR ihrer stillen Beteiligung verzichtete. Darüber hinaus konnte auch das Pfand- und Vorkaufsrecht nicht geltend gemacht werden. Mit dieser Vorgangsweise wollte die Stadt den mit einem Konkurs des Hotels verbundenen Image- und Arbeitsplatzverlust vermeiden. Die Erlöse des Verkaufs der Hotelliegenschaft an eine private Gesellschaft im Jahr 2014 in Höhe von rd. 2,35 Mio. EUR vereinnahmte zur Gänze die Hotel GmbH (siehe [TZ 24](#)). Zudem waren bis zum Jahr 2010 öffentliche Fördermittel des Landes Niederösterreich und der Europäischen Union in Höhe von rd. 5,27 Mio. EUR in das Hotelprojekt geflossen.

(2) Die Errichtung des Parkdecks Schlosscenter war ursprünglich als gemeinsames Projekt der Stadt und der Investorengruppe, die das Hotel errichtete, gedacht. Das Parkdeck sollte einerseits den Stellplatzbedarf des Hotels abdecken und andererseits neue Parkmöglichkeiten für die Stadt schaffen. Das Interesse der Stadt lag vor allem auch darin, die Parktarife zu gestalten, was von Beginn an auch erfolgte. Dafür ging die Stadt jedoch auch beim Parkdeck eine Reihe finanzieller Verpflichtungen und Zugeständnisse ein:

- die Vereinbarung eines Bauzinses, der deutlich unter einem marktüblichen Wert lag, sowie die Übernahme aller mit der Baurechtseinräumung verbundenen Kosten entgegen dem Baurechtsvertrag (siehe TZ 4, TZ 6);
- die Übernahme einer Haftung als Bürge und Zahler in Höhe von 1,67 Mio. EUR, was im Zeitraum von 2005 bis 2017 zu Zuschüssen der Stadt in Höhe von rd. 1,16 Mio. EUR an die Parkdeck GmbH führte; zum 31. Dezember 2017 betrug der aushaftende Darlehensbetrag noch rd. 693.000 EUR (siehe TZ 5);
- die Übernahme einer weiteren Bürgschaft mit einer daraus folgenden Darlehensaufnahme durch die Stadt in Höhe von rd. 280.000 EUR (siehe TZ 5);
- den Abschluss einer Zusatzvereinbarung, in der die Stadt der Parkdeck GmbH zusicherte, sämtliche – auch künftige – Kosten ohne betragsmäßige Begrenzung in Zusammenhang mit der Errichtung, dem Betrieb, der Wartung und der Instandhaltung des Parkdecks zu übernehmen, wobei für diese Verpflichtung weder ein Gemeinderatsbeschluss noch eine Genehmigung der Gemeindeaufsicht vorlag (siehe TZ 6).

Vor allem die in der Zusatzvereinbarung vereinbarten Regelungen bewirkten, dass die Stadt als eigentliche Betreiberin des Parkdecks fungierte und das finanzielle Risiko der Parkdeck GmbH zur Gänze trug.

Im Gegenzug hatte sich die Stadt jedoch zu wenige Mitwirkungs-, Aufsichts- und Kontrollrechte im Hinblick auf die Errichtung des Bauwerks und dessen Beschaffenheit gesichert. In der Folge war das Bauwerk noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit schweren Baumängeln behaftet und befand sich in einem stark reparaturbedürftigen Zustand (siehe TZ 7).

Die Übernahme der Parkdeck GmbH durch die Stadt war für den RH insofern schlüssig, als diese aufgrund der eingegangenen Vereinbarungen und Haftungen einerseits für alle Kosten aufkam und andererseits die operative Verwaltung innehatte und die Parktarife festlegte (siehe TZ 8).

(3) Die vor der Errichtung des Parkdecks Schlosscenter kalkulierten Einnahmen konnten bei Weitem nicht erzielt werden (siehe TZ 10). Zudem gingen auch die im Zuge der Errichtung entstandenen Mehrkosten, Nebenkosten sowie die Behebung der Baumängel zulasten der laufenden Betriebseinnahmen (siehe TZ 5, TZ 7).

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte eine insolvenzrechtliche Überschuldung der Parkdeck GmbH im Wesentlichen nur durch die Gesellschafterzuschüsse und die Haftung der Stadt vermieden werden. Zukünftige Investitionsvorhaben, wie die anstehende Sanierung des Parkdecks, können nur mit weiterem Fremdkapital oder höheren Gesellschafterzuschüssen vorgenommen werden (siehe TZ 9).

- 28.2 Im Hinblick darauf, dass die operative Verwaltung des Parkdecks Schlosscenter in vergleichbarer Weise zu den übrigen Parkplätzen und Parkzonen erfolgte, die sich unmittelbar in städtischer Verwaltung befanden, und die Stadt aufgrund der eingegangenen Verpflichtungen die finanziellen Lasten des Parkdecks zu tragen hatte, bestanden nach Ansicht des RH für die Stadt keine wirtschaftlichen Vorteile in der weiteren Verwaltung des Parkdecks Schlosscenter durch die Parkdeck GmbH.

Der RH empfahl daher der Stadt, eine Eingliederung der Tätigkeit der Parkdeck GmbH in den Gemeindehaushalt unter Abwägung aller wirtschaftlichen und steuerlichen Vor- und Nachteile zu prüfen.

Dadurch könnte die Bewirtschaftung aller Parkflächen (Parkdecks) in einem einheitlichen System gewährleistet, die zusätzliche Entlohnung von Bediensteten und Doppelgleisigkeiten bei Finanzbuchhaltung und Jahresabschluss könnten vermieden werden.

Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend empfahl der RH:

Stadt Waidhofen an der Ybbs

- (1) Beim Abschluss von Baurechtsverträgen wäre der Bauzins auf Basis von unabhängigen Bewertungsgutachten festzulegen. (TZ 4)
- (2) Für die anstehende Restrate zur Tilgung des Darlehens der „Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs– und Betriebs GmbH wäre finanziell vorzusorgen. (TZ 5)
- (3) Vor dem Abschluss von Verträgen wären die erforderlichen Genehmigungen des Gemeinderats und der Gemeindeaufsicht entsprechend den gesetzlich festgelegten Wertgrenzen einzuholen. (TZ 6)
- (4) Zukünftige Projekte wären auf Grundlage einer Markterkundung und transparenter öffentlicher Vergaben – unter Nutzung der Vorteile des Wettbewerbs – zu realisieren, um eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder sicherzustellen. (TZ 6)
- (5) Bei zukünftigen Projekten sollte sich die Stadt dem finanziellen Risiko entsprechende Mitwirkungs–, Aufsichts– und Kontrollrechte sichern. Insbesondere wären Vorkehrungen zu treffen, um die finanzielle, technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Auftragnehmern sicherzustellen. Für den Fall eines Leistungsverzugs wären Vertragsstrafen vorzusehen. (TZ 7)
- (6) Bei zukünftigen Projekten wären Kontrollrechte entsprechend zu nutzen, um die Qualität und Beschaffenheit einer vertraglich vereinbarten Leistung sicherzustellen und eine Behebung von allfälligen Mängeln durchzusetzen. (TZ 7)
- (7) Die vorgesehenen gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten zur Herstellung von bescheidgemäßen Zuständen wären zu nutzen. (TZ 7)
- (8) Die Höhe der Kurzparkzonenabgabe wäre zu evaluieren und gegebenenfalls neu festzusetzen, um zumindest den inflationsbedingten Wertverlust abzudecken. (TZ 15)
- (9) Die Tarifmodelle der Parkbereiche wären weiterhin zu evaluieren, um die Bewirtschaftung – insbesondere jene des Parkdecks Schlosscenter – zu optimieren. (TZ 15)

- (10) Gebühren und Tarife für die Benutzung der Einrichtungen der Stadt Waidhofen an der Ybbs sowie Tarife für die Leistungen städtischer Unternehmen wären auf Grundlage der Beschlüsse der zuständigen Organe festzusetzen. (TZ 15)
- (11) Die Treffsicherheit der Förderung der Parkscheine wäre zu evaluieren und gegebenenfalls durch eine breitenwirksamere Maßnahme zu ersetzen. (TZ 16)
- (12) Bei Stornierungen von Organstrafverfügungen wäre das Vier-Augen-Prinzip systematisch anzuwenden. (TZ 17)
- (13) Bei älteren noch laufenden Dienstleistungsverträgen wären Vergleichsangebote einzuholen und gegebenenfalls Neuvergaben gemäß den gültigen vergaberechtlichen Bestimmungen durchzuführen. (TZ 18)
- (14) Auf externe Beratungsleistungen wäre erst zurückzugreifen, wenn die Möglichkeiten innerhalb des eigenen Wirkungsbereichs erschöpft sind. (TZ 18)
- (15) Bei zukünftigen Vergaben wären gleichartige Leistungen zusammenzufassen, um Synergieeffekte zu nutzen und Preisvorteile zu erzielen. (TZ 19)
- (16) Eine Eingliederung der Tätigkeit der „Das Schloss“ Parkdeck-Errichtungs- und Betriebs GmbH in den Gemeindehaushalt wäre unter Abwägung aller wirtschaftlichen und steuerlichen Vor- und Nachteile zu prüfen. (TZ 28)

Stadt Waidhofen an der Ybbs; „Das Schloss“ Parkdeck-Errichtungs- und Betriebs GmbH

- (17) Sonderregelungen für Parktarife wären nur auf Grundlage der Beschlüsse der zuständigen Organe zu treffen. (TZ 12)
- (18) Risiken im Zusammenhang mit der Parkraumbewirtschaftung wären zu identifizieren und zu bewerten, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Abrechnung der vom Hotel ausgegebenen Parktickets, mit dem Druck und der Ausgabe von Ausfahrtskarten sowie der Verwaltung der Dauerparkkarten. Darauf aufbauend sollte der begonnene Prozess zur Verbesserung der internen Kontrollen fortgesetzt werden. Dabei sollten klare Vorgaben schriftlich und verbindlich festgelegt werden. (TZ 13)
- (19) Für den Fall der Sanierung des Parkdecks Schlosscenter wäre die Finanzierung sicherzustellen. (TZ 14)

„Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs– und Betriebs GmbH

- (20) Notwendige Instandhaltungsarbeiten kleineren Umfangs, wie bspw. die Reinigung der Entwässerungsrinnen und die Entfernung von Vermoosungen, wären regelmäßig durchzuführen. (TZ 14)



Parkdeckbeteiligung sowie Parkraumbewirtschaftung
der Stadt Waidhofen an der Ybbs



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Oktober 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

„Das Schloss“ Parkdeck–Errichtungs–
und Betriebs GmbH

Geschäftsführung

Franz Sommer

(seit 20. Dezember 2013)

R
—
H

