

Bericht des Rechnungshofes



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2015/1

Stadtgemeinde Tulln:
Finanzielle Lage und
Ausgliederung von
Immobilienprojekten

Rechnungshof
GZ 001.503/296-1B1/15

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben: Wien, im Jänner 2015

Vorbemerkungen

Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag

Der Rechnungshof erstattet dem Gemeinderat der Stadtgemeinde Tulln gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr. Dieser Bericht wird inhalts- und zeitgleich dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Absatz 6 Bundes-Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 18 Absatz 8 Rechnungshofgesetz 1948 vorgelegt.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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

Bericht des Rechnungshofes

**Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage
und Ausgliederung von Immobilienprojekten**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	6
Abkürzungsverzeichnis _____	9

Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Tulln**Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung
von Immobilienprojekten**

Kurzfassung _____	12
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	32
Finanzielle Lage _____	33
Beteiligungen _____	94
Auslagerung von Immobilienprojekten _____	116
Schlussempfehlungen _____	172

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Einnahmen, Ausgaben und vereinheitlichtes Jahresergebnis _____	36
Abbildung 1:	Einnahmenstruktur der Stadtgemeinde Tulln und der Vergleichsgemeinden, Durchschnitt 2010 bis 2012, in % _____	39
Tabelle 2:	Laufende Einnahmen _____	40
Abbildung 2:	Ausgabenstruktur der Stadtgemeinde Tulln und der Vergleichsgemeinden, Durchschnitt 2010 bis 2012, in % _____	42
Tabelle 3:	Laufende Ausgaben _____	44
Tabelle 4:	Außerordentlicher Haushalt _____	46
Tabelle 5:	Entwicklung der Ausgaben im außerordentlichen Haushalt, 2010 bis 2013 _____	47
Tabelle 6:	Kennzahlen zur laufenden Gebarung und zur Vermögensgebarung _____	57
Tabelle 7:	Freie Finanzspitze, 2010 bis 2013 _____	58
Tabelle 8:	Finanzschulden und Finanzierungsverpflichtungen, 2010 bis 2013 _____	62
Tabelle 9:	Belastung durch Zinsaufschläge _____	66
Tabelle 10:	Kennzahlen zur Verschuldung _____	68
Tabelle 11:	Kennzahlen zu den Haftungen _____	71
Tabelle 12:	Überblick – Transfers _____	76
Abbildung 3:	Entwicklung des Transfersaldos (2010 bis 2013) in Mio. EUR _____	77
Tabelle 13:	Kennzahlen zu den öffentlichen Transfers _____	78

Tabelle 14:	Mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2018 _____	81
Abbildung 4:	Mittelfristplan – Finanzschulden _____	84
Abbildung 5:	Mittelfristiger Finanzplan – Schuldendienst (in Mio. EUR) _____	85
Tabelle 15:	Beteiligungsunternehmen und deren Geschäftsbereiche _____	94
Tabelle 16:	Beteiligungsunternehmen – Ausgaben der Stadtgemeinde Tulln _____	100
Tabelle 17:	Beteiligungsunternehmen – Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln _____	101
Tabelle 18:	Haftungen der Stadtgemeinde Tulln _____	103
Tabelle 19:	Investitionen, Förderungen und Finanzierungs- bedarf für das Zukunftsprojekt _____	106
Tabelle 20:	Kennzahlen nach dem Unternehmens- reorganisationsgesetz _____	112
Tabelle 21:	Kurzfristige sowie mittel- und langfristige Verbindlichkeiten _____	114
Tabelle 22:	Haftungen der Stadtgemeinde Tulln für Darlehen der TLG GmbH _____	117
Tabelle 23:	Betriebsleistung der TLG GmbH _____	133
Tabelle 24:	Auszug aus der Planrechnung der TKI KG _____	145
Tabelle 25:	Auszug aus der Planrechnung der TWI KG _____	149
Tabelle 26:	Ausgliederungskosten kommunale Immobilien _____	157
Tabelle 27:	Auszug Vorteilsberechnung kommunale Immobilien (Stadtgemeinde) _____	158
Tabelle 28:	Alternativszenario Vorteilsberechnung kommunale Immobilien (RH) _____	159

Tabelle 29:	Ausgliederungskosten Wohnimmobilien _____	162
Tabelle 30:	Kenndaten TKI KG und TWI KG 2012 _____	164
Tabelle 31:	Kaufpreistranchen TWI KG _____	166
Tabelle 32:	Kreditinstitutsverbindlichkeiten und Haftungen für Wohnimmobilien _____	167

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AfA	Absetzung für Abnutzung
ao.	außerordentlich(e)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
ecoplus GmbH	ecoplus. Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EStR	Einkommensteuerrichtlinien
etc.	et cetera
EUR	Euro
EURIBOR	European Interbank Offered Rate
exkl.	exklusive
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
f./ff.	folgende
FH Wiener Neustadt	Fachhochschule Wiener Neustadt für Wirtschaft und Technik GmbH
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GemO	Gemeindeordnung
GmbH & Co KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft
HJ	Halbjahr
HR	Hochrechnung
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
KG	Kommanditgesellschaft(en)
KöSt	Körperschaftsteuer
KStR	Körperschaftsteuerrichtlinien

Abkürzungen



LGBL.	Landesgesetzblatt
LGS GmbH	NÖ Landesgartenschau Planungs- und Errichtungs- G.m.b.H.
lit.	litera
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
n.v.	nicht vorhanden
NÖ	Niederösterreich(isch)
Nr.	Nummer
RA	Rechnungsabschluss
rd.	rund
RdW	Recht der Wirtschaft
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
Rz	Randzahl
S.	Seite
TKI KG	Tullner Kommunal Immobilien KG
TLG GmbH	Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H.
TPT GmbH	Techno-Park Tulln GmbH
TWI KG	Tullner Wohn Immobilien KG
TZ	Textzahl(en)
TZT GmbH	TZT Technologiezentrum Tulln Ges.m.b.H.
u.a.	unter anderem/n
udgl.	und dergleichen
UGB	Unternehmensgesetzbuch
URG	Unternehmensreorganisationsgesetz
USt	Umsatzsteuer
UStG	Umsatzsteuergesetz
UStR	Umsatzsteuerrichtlinien
VA	Voranschlag
vgl.	vergleiche
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WBFF	Wohnbauförderungsfonds
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zl.	Zahl

Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Tulln

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Das vereinheitlichte Jahresergebnis der Stadtgemeinde Tulln war, trotz gestiegener laufender Einnahmen, im Zeitraum 2010 bis 2013 deutlich negativ; es bewegte sich zwischen – 2,62 Mio. EUR (2011) und – 4,94 Mio. EUR (2010).

Die Stadtgemeinde Tulln drohte im Jahr 2010 zahlungsunfähig zu werden, weil sie Ausgaben tätigte, die durch vorgesehene Einnahmen aus Grundstückserlösen nicht bedeckt werden konnten. Aus diesem Grund war sie gezwungen, ein Sonderdarlehen in Höhe von 9,90 Mio. EUR aufzunehmen. Unter Berücksichtigung weiterer Darlehensaufnahmen in Höhe von rd. 4,62 Mio. EUR erhöhte sich der Schuldenstand sprunghaft um 24,2 %. Insbesondere durch den Verkauf von Grundstücken tilgte die Stadtgemeinde das Sonderdarlehen in den Folgejahren teilweise.

Der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe der Stadtgemeinde verstießen gegen Vorschriften der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung und der Niederösterreichischen Gemeindeordnung, indem sie bspw. nicht realisierte Grundstücksverkäufe, informelle Förderzusagen von Landespolitikern und nicht ausgenutzte Optionsrechte des Landes Niederösterreich als sogenannte „Soll-Einnahmen“ einbuchen ließen. Dadurch wurden zu Unrecht Einnahmen verbucht, denen kein tatsächlicher Zahlungsanspruch im jeweiligen Haushaltsjahr gegenüberstand. Im Zuge der Erstellung des Rechnungsabschlusses 2010 musste die Stadtgemeinde Tulln daher Ausgaben für Schadensfälle in Höhe von rd. 2,04 Mio. EUR zur Korrektur der zu Unrecht ausgewiesenen Grundstückserlöse verbuchen.

Die Stadtgemeinde haftete Ende 2013 für Darlehen ihrer Beteiligungsunternehmen in Höhe von 15,46 Mio. EUR. Die Verbindlichkeiten in den von der Stadtgemeinde beherrschten Unternehmen häuften sich bis Ende 2012 auf 23,27 Mio. EUR an. Damit wurden potenzielle unternehmerische Risiken auf die Stadtgemeinde überwältigt und die Haushaltsgebarung weiter belastet. Die Stadtgemeinde verfügte jedoch über kein Beteiligungsmanagement.

Mitte 2012 übertrug die Stadtgemeinde Tulln 24 kommunale Immobilien im Wert von 14,55 Mio. EUR an die Tullner Kommunal Immobilien KG. Die Ausgliederung erfolgte aus steuerlichen Gründen. Die Inanspruchnahme des Vorsteuerabzugs hatte die Umgehung des Finanzausgleichs zur Folge. Der für die Anmietung der kommunalen Immobilien zu entrichtende Mietzins in Höhe von rd. 208.000 EUR (2014) belastete den Gemeindehaushalt zusätzlich.

Ebenfalls Mitte 2012 verkaufte die Stadtgemeinde Tulln ihre Wohnimmobilien um 8,67 Mio. EUR an die Tullner Wohn Immobilien KG. Durch die Auslagerung entstanden auch hier „graue Finanzschulden“ von bis zu 8,53 Mio. EUR.

Die Ausgliederungen zur Immobilienbewirtschaftung trugen zur Verschleierung der Finanzlage der Gemeinde bei und schränkten die politische Kontrolle ein. Darüber hinaus unterliefen die Ausgliederungen die Zuständigkeiten der Gemeindeaufsichtsbehörde.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln, der mit Ausgliederungen bzw. Beteiligungen allenfalls verbundenen Risiken für die Stadtgemeinde Tulln und der Auslagerung von Immobilienprojekten der Stadtgemeinde. (TZ 1)

Finanzielle Lage

Jahresergebnis

Die vereinheitlichten Jahresergebnisse¹ 2010 bis 2013 der Stadtgemeinde Tulln waren alle deutlich negativ und bewegten sich zwischen – 2,62 Mio. EUR (2011) und – 4,94 Mio. EUR (2010). Trotz gestiegener laufender Einnahmen (um rd. 12,71 % bis 2013) war es der Stadtgemeinde im gesamten Überprüfungszeitraum nicht gelungen, ausgeglichene (vereinheitlichte) Jahresergebnisse zu erwirtschaften. Durchgehend negative Jahresergebnisse waren äußerst kritisch, weil sie aufzeigten, dass jeweils eine Neuverschuldung zum Haushaltsausgleich erforderlich war. Auch bei Abzug der Schuldentilgungen war das Jahresergebnis 2010 negativ. In den Jahren 2011 bis 2013 wies Tulln außerordentliche Schuldentilgungen

¹ Der RH verminderte das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene Jahresergebnis (Saldo 4) um die neu aufgenommenen Finanzschulden. Das so ermittelte Ergebnis bezeichnete er als vereinheitlichtes Jahresergebnis. Es stellt einen rechnerischen Wert dar, um die Jahresergebnisse der Gemeinden vergleichen zu können.

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

auf, wodurch in diesen Jahren positive „vereinheitlichte Jahresergebnisse abzüglich Tilgung“ erzielt wurden. (TZ 4, 6)

Einnahmen, Ausgaben

Die Einnahmen aus Ertragsanteilen und eigenen Steuern hatten für Tulln mit zusammen rd. 43 % eine geringere Bedeutung als dies bei den Vergleichsgemeinden der Fall war (rd. 45 % in Niederösterreich und rd. 49 % in Österreich). Die Stadtgemeinde finanzierte sich jedoch deutlich stärker durch Einnahmen aus Leistungen und Besitz (rd. 15 %) und Schuldenaufnahmen (rd. 15 %) als die Vergleichsgemeinden. (TZ 5)

Gegenüber den Vergleichsgemeinden wies Tulln höhere Ausgaben in den Haushaltsgruppen 3 (Kunst, Kultur und Kultus), 6 (Straßen- und Wasserbau, Verkehr), 7 (Wirtschaftsförderung) und 8 (Dienstleistungen) auf, somit weitgehend in Bereichen der Ermessensausgaben. Den bedeutendsten Anteil an den Gesamtausgaben hatte die Haushaltsgruppe 8 (45,1 % der Gesamtausgaben) mit dem Bauhof, dem Annuitätendienst für ein Sonderdarlehen, der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und dem Bereich Wohn- und Geschäftsgebäude. (TZ 7)

Die laufenden Ausgaben der Stadtgemeinde Tulln erhöhten sich im Beobachtungszeitraum 2010 bis 2013 von 33,13 Mio. EUR auf 34,94 Mio. EUR bzw. um 5,5 %. Insbesondere war ein nominell hoher Anstieg bei den laufenden Transferzahlungen um 1,24 Mio. EUR (+ 16,2 %) zu verzeichnen. Deutlich erhöhten sich auch die Leistungen für Personal und Pensionen (+ 7,6 %). Obwohl die laufenden Ausgaben damit weniger stark anstiegen als die laufenden Einnahmen (+ 12,71 % bzw. 4,46 Mio. EUR), war es der Stadtgemeinde nicht gelungen, ein positives vereinheitlichtes Jahresergebnis zu erzielen. (TZ 8)

Der Ausgabenumfang des außerordentlichen Haushalts war im Zeitraum 2010 bis 2013 ansteigend; er erhöhte sich von 8,24 Mio. EUR auf 14,61 Mio. EUR bzw. um rd. 77,3 %. Der Anstieg im Jahr 2011 war auf Investitionen für die Errichtung von Gemeindestraßen und auf wasser- sowie kanalbauliche Maßnahmen zurückzuführen. Die höheren Ausgaben im Jahr 2012 begründeten sich mit Investitionen für die Errichtung eines Kindergarten-Neubaus und einem Gesellschafterzuschuss an die Messe Tulln. Im Jahr 2013 stiegen die außerordentlichen Ausgaben bedingt durch die Ausgliederung des Bereichs Wohn- und Geschäftsgebäude. Der Ausgabenumfang

ohne die Ausgliederung an die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) im Jahr 2013 betrug 9,61 Mio. EUR und zeigte gegenüber dem Jahr 2010 einen stetigen Anstieg des jährlichen Investitionsvolumens. (TZ 9)

Bis zum Jahr 2010 entstanden im außerordentlichen Haushalt beim Vorhaben „Grundtransaktionen“ sogenannte Soll-Abgänge in Höhe von 8,49 Mio. EUR. Ursache für diese Finanzierungslücke war, dass es der Stadtgemeinde in den Jahren 2007 bis 2010 nicht gelungen war, budgetierte Grundstücksverkäufe zu realisieren, sie dessen ungeachtet jedoch die budgetierten Ausgaben und Projekte umsetzte. Im Jahr 2010 drohte die Zahlungsunfähigkeit; die Stadtgemeinde war zur Aufrechterhaltung der Liquidität im Jahr 2010 schließlich gezwungen, ein Sonderdarlehen in der Höhe von 9,90 Mio. EUR aufzunehmen. Unter Berücksichtigung weiterer Darlehensaufnahmen in Höhe von rd. 4,62 Mio. EUR in diesem Jahr erhöhte sich der Schuldenstand sprunghaft um 24,2 % von 47,71 Mio. EUR (2009) auf 59,24 Mio. EUR (2010). (TZ 10)

Dieses Sonderdarlehen diente sowohl der Bedeckung der Finanzierungslücke von 8,49 Mio. EUR als auch der Bedeckung von Schadensfällen in der Höhe von 2,04 Mio. EUR, die durch rechtswidrige Einnahmenbuchungen von Grundstückserlösen in den Jahren 2007 und 2008 entstanden waren. Auf Anordnung der Aufsichtsbehörde des Landes Niederösterreich war dieses Sonderdarlehen aus den Verkaufserlösen bestimmter Grundstücke bis zum Jahr 2020 zurückzuzahlen. (TZ 10)

Entgegen den Bestimmungen der VRV und der NÖ GemO und in Überschreitung ihrer Kompetenzen veranlassten der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe der Stadtgemeinde die Verbuchung von Einnahmen, indem sie bspw. nicht realisierte Grundstücksverkäufe, informelle Förderzusagen von Landespolitikern oder nicht ausgenutzte Optionsrechte des Landes Niederösterreich im außerordentlichen Haushalt als sogenannte „Soll-Einnahmen“ wiederholt einbuchen ließen. Die Stadtgemeinde stellte mit diesen Buchungen zu Unrecht Einnahmen zur Verbesserung des Haushaltsergebnisses dar, denen kein tatsächlicher Zahlungsanspruch im jeweiligen Haushaltsjahr gegenüberstand. Diese Mängel und mehrfachen Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Buchführung beeinträchtigten die Vollständigkeit und Aussagekraft des Rechnungswesens. (TZ 11)



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

So wurden im Jahr 2007 Grundstückserlöse in der Höhe von 2,15 Mio. EUR verbucht, die mangels vorliegender Kaufverträge faktisch keine Zahlungsansprüche der Stadtgemeinde Tulln begründeten. Mitte des Jahres 2008 wurde ein Teil der „vereinnahmten“ Grundstückserlöse storniert (1,74 Mio. EUR) und Ende des Jahres 2008 neuerlich eingebucht. Da in den Jahren 2009 und 2010 von den bereits „vereinnahmten“ Grundstückserlösen nur rd. 130.000 EUR erzielt werden konnten, sah sich die Stadtgemeinde Tulln im Zuge der Erstellung des Rechnungsabschlusses 2010 schließlich gezwungen, Ausgaben für Schadensfälle in Höhe von 2,04 Mio. EUR zur Korrektur der zu Unrecht ausgewiesenen Grundstückserlöse zu buchen. (TZ 11)

Darüber hinaus ordneten der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe der Stadtgemeinde wiederholt die Verbuchung von Fördereinnahmen als sogenannte Sollstellungen an, obwohl zum Zeitpunkt der Anordnung keine Rechtsgrundlage für den Anspruch auf die Zahlung durch den potenziellen Fördergeber, das Land Niederösterreich, vorlag. Durch diese Vorgangsweise trugen sie dazu bei, dass die Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde ein günstigeres und nicht den Tatsachen entsprechendes Bild der finanziellen Lage lieferten. (TZ 12)

Die Quote freie Finanzspitze war in den Jahren 2010, 2012 und 2013 negativ und hatte sich von 2010 auf 2012 verschlechtert, während sich jene der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs und Österreichs verbessert hatte. Die starken Schwankungen der Quote freie Finanzspitze waren in vorzeitigen Darlehensrückführungen begründet. Die Eigenfinanzierungsquote der Stadtgemeinde Tulln lag 2010 unter 100 % und zeigte, dass die Stadtgemeinde in diesem Jahr – ohne Berücksichtigung von Finanztransaktionen – keine Mittel für Investitionen, Schuldentilgungen oder zum Rücklagenaufbau erwirtschaftet hatte. In den Folgejahren konnten durchwegs Werte über 100 % – mit ansteigendem Trend – erzielt werden. Dies war hauptsächlich auf die Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken und von Wohn- und Geschäftsgebäuden zurückzuführen. Die öffentliche Sparquote stieg von 2010 bis 2012 stark an (von 5,99 % auf 16,68 %), weil sich die laufenden Einnahmen stärker als die laufenden Ausgaben erhöhten. (TZ 13)

Vermögen

Entgegen den Bestimmungen der Niederösterreichischen Gemeindeordnung (NÖ GemO) hatte die Stadtgemeinde Tulln im gesamten Überprüfungszeitraum weder eine Bewertung noch eine laufende Ausweisung ihres gesamten Aktiv- und Passivvermögens vorgenommen und konnte somit auch keine Vermögensnachweise erstellen. Auch war den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2010 bis 2013 der Nachweis über den Stand der gegebenen Darlehen und der noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und -schulden nur teilweise beigegeben. (TZ 14, 15)

Finanzschulden

Die Finanzschulden der Stadtgemeinde Tulln betragen im Jahr 2010 59,24 Mio. EUR. Dies entsprach rd. 169 % der laufenden Einnahmen der Stadtgemeinde. Bis zum Jahr 2013 sanken die Finanzschulden auf 50,89 Mio. EUR. Sie beliefen sich damit aber noch immer auf rd. 129 % der laufenden Einnahmen. Der Rückgang der Finanzschulden in den Jahren 2012 und 2013 war hauptsächlich durch vorzeitige Schuldentrückführungen und die Ausgliederung der Wohn- und Geschäftsgebäude samt den dazugehörigen 46 Darlehen in die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) bedingt. Die dadurch begründeten sogenannten „grauen“ Finanzschulden erhöhten die Intransparenz. (TZ 15)

Die Stadtgemeinde Tulln wies im Zeitraum 2010 bis 2013 keine Finanzschulden in Fremdwährungen auf. Der Anteil der variabel verzinsten Darlehen betrug rd. 91 %. Bei einem sprunghaften Anstieg des Marktzinsniveaus könnte das Gemeindebudget aus diesem hohen Anteil variabler Verzinsung erheblich belastet werden. (TZ 16)

Im Jahr 2012 informierten vier Kreditinstitute die Stadtgemeinde Tulln von beabsichtigten Erhöhungen der Zinsaufschläge für insgesamt 78 bestehende Darlehen der Stadtgemeinde und begründeten dies mit gestiegenen Refinanzierungskosten. Nach Verhandlungen mit den Kreditinstituten vereinbarte die Stadtgemeinde bspw. Fristverlängerungen für das Wirksamwerden von erhöhten Zinsaufschlägen oder eine Zinnsatzdeckelung. Sie akzeptierte jedoch den einseitigen Wunsch der Kreditinstitute zur Erhöhung der Zinsaufschläge, ohne den Banken einen glaubhaften Nachweis abzuverlangen, dass sich ihre Refinanzierungskosten für die an die Stadtgemeinde vergebenen Darlehen tatsächlich erhöht hatten; sie nahm somit eine

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Verteuerung der Kreditkosten um 1,36 Mio. EUR in Kauf; dies ohne Einholung eines Gemeinderatsbeschlusses. (TZ 17)

Gegenüber den Vergleichsgemeinden Österreichs war die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Stadtgemeinde Tulln im Zeitraum 2010 bis 2012 beinahe 2,5-mal so hoch. Bezogen auf die Vergleichsgemeinden Niederösterreichs war sie im gleichen Zeitraum durchschnittlich um rd. 45 % höher. Obwohl die Stadtgemeinde Tulln nach einer hohen Nettoneuverschuldung im Jahr 2010 in den Folgejahren einen Nettoschuldenabbau erzielen konnte, waren der Schuldenstand pro Einwohner (3.703 EUR gegenüber 1.624 EUR bundesweit und 2.606 EUR in Niederösterreich) und die Schuldendienstquote (30,7 % gegenüber 12,8 % bundesweit und 19,6 % in Niederösterreich) im Jahr 2012 noch immer überdurchschnittlich hoch. (TZ 18)

Haftungen

Die Haftungen der Stadtgemeinde Tulln sanken von 18,37 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 16,65 Mio. EUR im Jahr 2012. Aufgrund von Haftungsübernahmen der Stadtgemeinde anlässlich der Übertragung von 46 Darlehen in die TWI KG stiegen die Haftungen im Jahr 2013 auf 17,00 Mio. EUR an und werden in weiterer Folge nach gänzlicher Zuzählung aller behafteten Darlehen noch um 3,48 Mio. EUR anwachsen. Im Jahr 2013 betrug die Haftungssumme bereits rd. 43 % der laufenden Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln. (TZ 19)

Organe der Stadtgemeinde Tulln unterfertigten Haftungserklärungen bzw. Wechselverpflichtungserklärungen, die in einem Ausmaß von 1,07 Mio. EUR nicht vom Gemeinderat beschlossen worden waren. Für die Verlängerung einer Haftung für die Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. (TLG GmbH) holte die Stadtgemeinde Tulln keine aufsichtsbehördliche Genehmigung gemäß § 90 NÖ GemO ein. Damit waren die unterfertigten Wechselverpflichtungen teilweise und die Haftungsverlängerung gänzlich schwebend unwirksam. (TZ 19)

Transfers

Der Transfersaldo der Stadtgemeinde Tulln war im Zeitraum 2010 bis 2013 durchgehend negativ und stieg von – 4,25 Mio. EUR (2010) auf – 5,19 Mio. EUR (2013) an. Wie bei den Vergleichsgemeinden veränderte sich der Transfersaldo je Einwohner von 2010 bis 2012

auch in Tulln zulasten der Gemeinde. Die Stadtgemeinde konnte diese Zahlungen zum Teil weder der Höhe noch ihrer Verwendung nach beeinflussen. Eine Reduzierung der vielfältigen und intransparenten Transferströme und eine Vereinfachung der Gestaltung des Finanzausgleichs war daher dringend notwendig. Eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften kann nur durch die Zusammenführung der Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung sowie durch einen aufgabenorientierten Finanzausgleich erreicht werden. (TZ 20, 21)

Mittelfristige Finanzplanung

Die Stadtgemeinde Tulln schätzte in der mittelfristigen Finanzplanung die Entwicklung der Einnahmen der laufenden Gebarung vergleichsweise optimistisch ein. Insbesondere ging die prognostizierte Entwicklung der Ertragsanteile und der Kommunalsteuer von einem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum aus, wodurch die mittelfristige Finanzplanung von einem hohen Unsicherheitsfaktor geprägt war. (TZ 22)

Laut mittelfristigem Finanzplan der Stadtgemeinde Tulln sollten sich die Finanzschulden von 59,24 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 39,92 Mio. EUR bis zum Jahr 2018 verringern. Die Nachhaltigkeit der mittelfristigen Haushaltsführung der Stadtgemeinde war jedoch von erheblichen externen und internen Unsicherheitsfaktoren geprägt (stagnierende Zunahme der Ertragsanteile und der eigenen Steuern, stärkeres Ansteigen des Zinsniveaus, unvorhersehbare Ausgabenerfordernisse etc.). Es bestand kaum Spielraum für ungünstige Wirtschaftsentwicklungen. (TZ 23)

Transparenz der finanziellen Lage

Bereits vor Inkrafttreten der entsprechenden Novelle der NÖ GemO unterzog die Stadtgemeinde Tulln die Jahresabschlüsse ihrer Beteiligungen regelmäßig einer Jahresabschlussprüfung. Allerdings unterließ sie in den Jahren 2012 und 2013 die Erstellung des Beteiligungs-, Vereins- und Genossenschaftsnachweises. (TZ 24)

Die genannte Novelle der NÖ GemO mit verpflichtender Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse einschließlich der geprüften Lageberichte und der Berichte des Abschlussprüfers an den Gemeinderat war ein wichtiger Schritt zu einer umfassenden Darstellung der finanziellen Lage der Gemeinden einschließlich der ausgegliederten Ein-

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

heiten. Allerdings hatte diese Vorlage erst mit dem „nächstfolgenden Rechnungsabschluss“ zu geschehen, wodurch sich erhebliche zeitliche Verzögerungen ergeben können, die wiederum der angestrebten Transparenz der öffentlichen Finanzen abträglich sind. (TZ 24)

Projekt zur Haushaltskonsolidierung

Das im Dezember 2011 gestartete Projekt Syntegration zur Haushaltskonsolidierung in der Stadtgemeinde Tulln führte zu überwiegend einnahmenseitigen Maßnahmen (98,6 % im Jahr 2012, 80 % im Jahr 2013) und nur minimalen ausgabenseitigen Maßnahmen. Der mit dem Projekt verbundene Aufwand rechtfertigt sich aber nur dann, wenn verstärkt ausgabenseitige Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung umgesetzt werden. Aus diesem Grund waren die bereits durchgeführten Maßnahmen „Energie sparen“ und „Optimierung des Energieeinkaufs“ ein positiver Beitrag. (TZ 26)

Dem Land Niederösterreich entstanden für das Projekt Syntegration Tulln bis Dezember 2012 Kosten von mehr als 420.000 EUR. Ein großer Teil der Budgetkonsolidierung in Tulln war auf einnahmenseitige Maßnahmen zurückzuführen. Auch wenn das Projekt positive Begleiteffekte zeigte (bspw. ein erhöhtes Kostenbewusstsein in der Verwaltung und ein verstärktes Engagement der Bürger), waren die bisher angefallenen Kosten – in Anbetracht der Ergebnisse und nur minimaler ausgabenseitiger Maßnahmen – unverhältnismäßig. (TZ 27)

Beteiligungen

Beteiligungsunternehmen nach Geschäftsbereichen

Die Stadtgemeinde Tulln war zum Ende der Gebarungsüberprüfung an acht rechtlich selbständigen Unternehmen direkt oder indirekt beteiligt. Sie wies in dem Rechnungsabschluss gemäß der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) den Stand ihrer direkten Beteiligungen aus. Der RH hielt es aus Gründen der Transparenz für nachteilig, dass laut VRV nicht auch die indirekten Beteiligungen (Enkelgesellschaften) darzustellen waren. Dies deshalb, weil auch die Enkelunternehmen ebenso finanzielle Verbindlichkeiten für die Stadtgemeinde nach sich zogen. (TZ 28)

Die Schwerpunkte der Beteiligungen waren Immobilienbewirtschaftung, Positionierung als Messestandort und Betriebsansiedelungen inklusive Bildungsangebot (Fachhochschule (FH)). Hinsichtlich der fünf Beteiligungen zur Immobilienbewirtschaftung kam es durch

die komplexen Firmenstrukturen zu Einschränkungen bezüglich der Transparenz in den Rechenwerken und der politischen Kontrolle durch den Gemeinderat. (TZ 28, 29)

Die Stadtgemeinde Tulln war an der im Jahr 1963 gegründeten Messe Tulln GmbH zu 99,95 % beteiligt. Die finanzielle Situation der Messe Tulln GmbH hatte sich bis 2010 massiv zugespitzt. Die in den Folgejahren seitens der Stadtgemeinde durchgeführten organisatorischen Maßnahmen – vor allem aber die finanziellen Unterstützungen der Stadtgemeinde und des Landes – führten zwar zur Verbesserung der finanziellen Lage der Messe Tulln GmbH, das Unternehmen wies jedoch im Jahr 2012 noch immer Verbindlichkeiten von mehr als 4,81 Mio. EUR aus. (TZ 30)

Zur Sicherung des Messestandorts Tulln beabsichtigte die Stadtgemeinde im Rahmen des „Zukunftsprojekts – Messe Tulln“ Investitionen von 9,29 Mio. EUR in der Messe Tulln GmbH. Im März 2012 beschloss der Gemeinderat, an die Messe Tulln GmbH einen Gesellschafterzuschuss in Höhe von 3,00 Mio. EUR für die Errichtung einer Veranstaltungshalle zu leisten, welchen sie durch „zugesagte Mittel vom Land Niederösterreich“ in fünf Jahrestanchen wieder refundiert bekommen sollte. Bis Ende 2013 waren 1,20 Mio. EUR ausbezahlt. Für den Restbetrag von 1,80 Mio. EUR musste sich die Stadtgemeinde auf politische Zusagen verlassen, zumal kein Fördervertrag bestand. (TZ 34)

Mitte November 2013 stellte die Messe Tulln GmbH einen Förderantrag an die ecoplus GmbH. Demzufolge hatte sich die ursprüngliche Investition von 9,29 Mio. EUR auf 12,35 Mio. EUR ausgeweitet, weil am Standort der Messe Tulln nunmehr auch die Büros von den Betrieben „Die Garten Tulln“ und „Natur im Garten“ zur Nutzung von Synergien gebündelt werden sollten. Im Dezember 2013 beschloss die Niederösterreichische Landesregierung auf Empfehlung des Aufsichtsrats der ecoplus GmbH, eine Förderung von 50 % der Investitionssumme – somit 6,18 Mio. EUR – als verlorenen Zuschuss an die Messe Tulln GmbH zu gewähren. Das Land Niederösterreich wollte somit Investitionen in den Messestandort Tulln mit Zuschüssen in Höhe von 9,18 Mio. EUR fördern; dies entsprach der Übernahme von 74 % der Investitionskosten. Bei einem Investitionsvolumen von 12,35 Mio. EUR musste die Messe Tulln GmbH 3,17 Mio. EUR aus dem eigenen Betrieb erwirtschaften. Damit verblieb das Finanzierungsrisiko indirekt bei der Stadtgemeinde. (TZ 34)



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Die Stadtgemeinde Tulln war zu 1 % an der Fachhochschule Wiener Neustadt für Wirtschaft und Technik GmbH beteiligt. Seit dem Jahr 2002 hatte sie für die Etablierung des FH-Standorts Tulln mehr als 7,08 Mio. EUR für Grundstücksankäufe, Förderungen des laufenden Betriebs und den Kauf von Infrastruktureinrichtungen aufgewendet. Darunter fielen auch Zahlungen an die Fachhochschul-Immobilien-gesellschaft m.b.H. (FHI) in den Jahren 2010 bis 2013 in Höhe von 1,19 Mio. EUR. Die Stadtgemeinde wendete umfangreiche finanzielle Mittel auf, um den FH-Standort Tulln zu positionieren. Die der Stadtgemeinde Tulln vertraglich zustehende Möglichkeit, Überschüsse aus dem FH-Standort Tulln gegenzurechnen, nutzte sie nicht. (TZ 31, 36)

Die Stadtgemeinde Tulln war zu 17 % an der NÖ Landesgartenschau Planungs- und Errichtungs-G.m.b.H. (LGS GmbH) beteiligt. Ungeachtet klarer Verträge mit der LGS GmbH vertraute die Stadtgemeinde zur Zählung der Besucher der Gartenschau, für die die Stadtgemeinde ein Entgelt zu entrichten hatte, lediglich auf Stichprobenzählungen des Vertragspartners; neben der jährlichen Akontozahlung von 30.000 EUR fielen so aus Nachverrechnungen für 2010 bis 2012 65.000 EUR an. Ihren eigenen Aufwand für Pflege- bzw. Erhaltungsarbeiten für ein 180.000 m² großes Areal, den die LGS GmbH zu refundieren hatte, schätzte die Stadtgemeinde nur, eine Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand unterblieb. (TZ 31, 35)

Einnahmen und Ausgaben, Höhe der Verbindlichkeiten

Die Ausgaben (5,60 Mio. EUR) der Stadtgemeinde an ihre Beteiligungsunternehmen waren in den Jahren 2010 bis 2013 mehr als doppelt so hoch wie die Einnahmen von ihren Beteiligungsunternehmen (2,77 Mio. EUR). Insbesondere die Gesellschafterzuschüsse an die Messe Tulln GmbH mit 3,25 Mio. EUR und Förderungen an die FH Wiener Neustadt mit 1,19 Mio. EUR führten zu diesem Ungleichgewicht. (TZ 32)

Die Stadtgemeinde haftete Ende 2013 mit 15,46 Mio. EUR für Darlehen ihrer Beteiligungsunternehmen; diese Haftungen werden sich aufgrund der Ausgliederung der Wohnimmobilien in die TWI KG um weitere 3,49 Mio. EUR erhöhen. Damit wurden potenzielle unternehmerische Risiken auf die Stadtgemeinde überwältigt, die Haushaltsgebarung weiter belastet und mit den Haftungsübernahmen für die TWI KG zusätzliche „graue“ Finanzschulden begründet. (TZ 33)

Kurzfassung

In den ausgegliederten Unternehmen, die dem unmittelbaren Einfluss der Stadtgemeinde Tulln unterstanden (TLG GmbH, Messe Tulln GmbH, TWI KG und TKI KG), hatten sich im Jahr 2012 Verbindlichkeiten in Höhe von insgesamt 23,27 Mio. EUR angehäuft. Der RH gab zu bedenken, dass aus diesen Verbindlichkeiten zusätzliche Belastungen für den Gemeindehaushalt resultieren könnten, die die angespannte finanzielle Lage zusätzlich verschärfen würden. Laut Unternehmensreorganisationsgesetz (URG) war Ende 2012 bei der TLG GmbH und der TWI KG jeweils ein Reorganisationsbedarf anzunehmen. (TZ 38, 39)

Beteiligungsmanagement

Die Stadtgemeinde verfügte über kein Beteiligungsmanagement, obwohl durch die Neugründungen der Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) und der Tullner Kommunal Immobilien KG (TKI KG) die Anzahl der Beteiligungen seit 2013 auf acht Unternehmen angewachsen war und die Höhe der Verbindlichkeiten in diesen Unternehmen im Jahr 2012 bereits 30,30 Mio. EUR betrug. (TZ 37)

Auslagerungen von Immobilienprojekten

Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. (TLG GmbH)

Im August 2000 errichtete die Stadtgemeinde Tulln die Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. (TLG GmbH), um – laut eigenen Angaben – vor dem Hintergrund des Österreichischen Stabilitätspakts weiterhin eine aktive Stadtentwicklung durch kreditfinanzierte Liegenschaftstransaktionen betreiben zu können, ohne gleichzeitig eine Erhöhung des Maastricht-Schuldenstands der Stadtgemeinde zu bewirken. Die TLG GmbH erwarb in der Regel landwirtschaftlich genutzte Liegenschaften von privaten Eigentümern unter stadtentwicklungsspezifischen Gesichtspunkten in enger Abstimmung mit der Stadtgemeinde als Alleingesellschafterin. (TZ 40, 41)

Die TLG GmbH finanzierte ihre Liegenschaftsankäufe durchwegs mittels Darlehensaufnahmen. Mehrere dieser Darlehen wiesen eine Höhe auf, aufgrund derer sie ohne Ausgliederung einer Genehmigung der Niederösterreichischen Landesregierung bedurft hätten. Durch die Ausgliederung war nicht nur ein Verlust der aufsichtsbehördlichen Kontrolle verbunden, sondern waren die Liegenschaftsankäufe und -verkäufe der TLG GmbH auch einer Diskussion und Beschlussfassung durch den Gemeinderat entzogen. Zudem erlangte die interessierte Öffentlichkeit keine weitere Kenntnis über Grundstückstransaktionen im Einflussbereich der Stadtgemeinde. Auch



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

wichtige Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung waren dem Gemeinderat entzogen. (TZ 40)

Durch die Schaffung einer privatrechtlichen Gesellschaft zur Abwicklung von Liegenschaftstransaktionen (TLG GmbH) war auch kein getreues Bild der finanziellen Lage und Risiken in den Rechnungsab schlüssen der Stadtgemeinde mehr gegeben. Die Ausgliederung konterkarierte somit die Intention des Stabilitätspakts und begünstigte die Intransparenz bei der Beurteilung der tatsächlichen Schuldenhöhe bzw. der Eventualverbindlichkeiten der Stadtgemeinde. (TZ 40)

Für den überwiegenden Teil der ausschließlich darlehensfinanzierten Liegenschaftsankäufe der TLG GmbH übernahm die Stadtgemeinde Tulln die Haftung in Form von Wechselverpflichtungserklärungen in Höhe von 9,87 Mio. EUR. Dadurch standen der TLG GmbH günstige Darlehenskonditionen in Form niedriger Risikoaufschläge auf die Darlehenszinsen zur Verfügung. Bei mehreren Abstattungskrediten überstieg die vom Kreditinstitut übermittelte Wechselverpflichtungserklärung den von der Stadtgemeinde genehmigten Haftungsbetrag. In einem Fall übermittelte das Kreditinstitut zeitlich versetzt zweimal inhaltlich gleichlautende Wechselverpflichtungserklärungen für denselben Abstattungskredit. Dennoch unterfertigten seitens der Stadtgemeinde der Vizebürgermeister, ein Mitglied des Stadtrats und zwei Mitglieder des Gemeinderats diese Wechselverpflichtungserklärungen. (TZ 40, 41)

Unter Bedachtnahme auf ihren Betriebs- und Wohnflächenbedarf widmete die Stadtgemeinde die Liegenschaften der TLG GmbH in Bauland um. In weiterer Folge veräußerte die TLG GmbH unterschiedlich groß parzellierte Grundstücksflächen. Gewinne der TLG GmbH verblieben gemäß den Gesellschaftsverträgen in der Gesellschaft und wurden nicht an die Stadtgemeinde als Alleingesellschafterin ausgeschüttet. Die TLG GmbH erwarb und veräußerte somit indirekt Liegenschaften auf Rechnung und im Namen der Stadtgemeinde, weshalb die Gründung der TLG GmbH nicht nachvollziehbar war. Die Stadtgemeinde hatte durch die Auslagerung des im Interesse der Stadtgemeinde gelegenen Grundstückshandels das volle finanzielle Risiko zu tragen, ohne am Gewinn zu partizipieren. (TZ 41)

Die TLG GmbH bezahlte für landwirtschaftlich genutzte Liegenschaften mindestens das Vierfache des üblichen Preises (46,29 EUR/m² statt 10 EUR/m²). Die aufgeschlossenen und parzellierten Grundstücke veräußerte sie im Prüfungszeitraum nicht zum höchstmög-

lichen Preis, sondern verlangte – unabhängig von der Grundstückslage – einen einheitlichen Quadratmeter-Preis. Beides verringerte die Gewinnspanne. Die Geschäftsführung der TLG GmbH agierte augenscheinlich – obwohl keine schriftliche Weisung des Alleingeschafters vorlag – nicht immer nach marktwirtschaftlichen Prinzipien und nahm Umsatzeinbußen für die TLG GmbH bewusst in Kauf. (TZ 42)

Die TLG GmbH beschäftigte kein eigenes Personal für die anfallenden Aufgaben, sondern die Stadtgemeinde stellte Gemeindemitarbeiter für nicht näher definierte „Sachbearbeiter- und Geschäftsführertätigkeiten“ in der TLG GmbH, gegen Bezahlung eines Kostenersatzes, zur Verfügung. Ein entsprechender Personalbeistellungsvertrag lag nicht vor; die Aufzeichnung der durch die Gemeindemitarbeiter für die TLG GmbH erbrachten Arbeitsstunden unterblieb. (TZ 43)

Seit Gründung der Gesellschaft bekleideten ausschließlich Organe der Gemeinde (Bürgermeister, Vizebürgermeister) und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung (Stadtamtsdirektor, Gruppenleiter Finanzen) die Geschäftsführerfunktionen bzw. die Funktion des Prokuristen. Die Verknüpfung von Ämtern in der Stadtgemeinde, von Funktionen in der Gemeindeverwaltung und von Funktionen in der TLG GmbH barg das Risiko von Interessenkonflikten. So standen der Bürgermeister sowie der Stadtamtsdirektor nicht nur innerhalb des Gemeindeamts in einem direkten Weisungsverhältnis zueinander, sondern auch in der TLG GmbH – hier in den Rollen als Alleingesellschaftsvertreter zu Geschäftsführer –, bzw. waren der Bürgermeister der Stadtgemeinde und der Geschäftsführer der TLG GmbH phasenweise dieselbe Person. Darüber hinaus bestand für den Bürgermeister ebenso wie den Stadtamtsdirektor ein Treueverhältnis einerseits zur Stadtgemeinde, andererseits aber auch zur TLG GmbH. (TZ 44)

Die Entscheidung des Gemeinderats vom März 2012, den Aufsichtsrat der TLG GmbH in Hinkunft mit vom Gemeinderat ausgewählten fachlich versierten unabhängigen Personen zu besetzen, war zweckmäßig. (TZ 45)

Die TLG GmbH beteiligte sich an der Techno-Park Tulln GmbH (TPT GmbH) bzw. der TZT Technologiezentrum Tulln GmbH (TZT GmbH), weil dies „in den Verhandlungen mit dem Land Niederösterreich und der ecoplus festgelegt“ wurde. Maßgebend waren die Zielsetzungen der Stadtgemeinde für zusätzliche Arbeitsplätze und Kommunalsteuererträge. Eine Betrachtung bezüglich der strategisch-betriebswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit für die TLG GmbH oder der Auswir-



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

kungen der Beteiligungen auf ihre Ertragsentwicklung erfolgte nicht; die Beteiligungen waren ausschließlich den politischen Intentionen der Stadtgemeinde aber auch Dritter, wie dem Land Niederösterreich, geschuldet. Damit nutzten die Stadtgemeinde Tulln und das Land Niederösterreich das privatrechtliche Institut einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, um ihre Interessen zu verfolgen, die jedoch mitunter im Widerspruch zu jenen der TLG GmbH standen. Zu beanstanden war auch – nicht zuletzt in Ansehung potenzieller Interessenkonflikte –, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH, obwohl ihr keine entsprechenden Weisungen erteilt worden waren, nicht ausschließlich die Interessen der Gesellschaft verfolgte, sondern primär die des Alleingeschafters (Stadtgemeinde Tulln). (TZ 46)

Insgesamt wendete die TLG GmbH für ihre Beteiligung an der TZT GmbH zwischen 2004 und 2013 2,18 Mio. EUR auf, von denen die Stadtgemeinde 1,16 Mio. EUR als Großmutterzuschuss über die TLG GmbH der TZT GmbH zuführte. Die Bilanzverluste betragen zwischen rd. 600.000 EUR (2012) und rd. 800.000 EUR (2011). Dennoch schloss die Geschäftsführung der TLG GmbH einen Rückzug aus der Beteiligung bei der TZT GmbH aus, weil die Beteiligung „für die Entwicklung der Stadtgemeinde von strategischer Bedeutung“ sei. Da eine positive wirtschaftliche Entwicklung der TZT GmbH nicht absehbar war, war die Entscheidung der Geschäftsführung der TLG GmbH, den 2009 ausgelaufenen Verlustabdeckungsvertrag nicht zu verlängern, zweckmäßig. (TZ 47)

Im Jahr 2012 gliederte die Stadtgemeinde Tulln die in ihrem Eigentum stehenden Gemeindewohnhäuser sowie die kommunalen Immobilien aus und gründete zu diesem Zweck gemeinsam mit der TLG GmbH als Komplementärin zwei Kommanditgesellschaften (TWI KG und TKI KG). Die TLG GmbH haftete bei beiden Gesellschaften unbeschränkt, war aber nicht an deren Gewinn und Verlust beteiligt. (TZ 46)

Die Geschäftsführung der TLG GmbH verstieß im Prüfungszeitraum mehrfach gegen ihre gesetzliche Verpflichtung zur fristgerechten Vorlage des Jahresabschlusses an den Aufsichtsrat sowie zur fristgerechten Feststellung des Jahresabschlusses durch die Generalversammlung. Ebenso verabsäumte es die Geschäftsführung, den Jahresabschluss 2012 zeitgerecht im Firmenbuch einzutragen. (TZ 48)

Die Betriebsleistung, der Aufwand und das Betriebsergebnis der TLG GmbH waren im Prüfungszeitraum wesentlich von der Anzahl der veräußerten Liegenschaften bestimmt. So betrug die Betriebsleistung im Jahr 2011 mangels Verkaufs von Liegenschaften ledig-

lich rd. 116.500 EUR, im Geschäftsjahr 2012 hingegen wegen der Veräußerung von 14 Grundstücken rd. 2.245.000 EUR. Die Erlöse aus Vermietung und Verpachtung erlaubten bestenfalls die Erwirtschaftung eines leicht positiven Betriebsergebnisses. (TZ 49)

Den in den Jahren 2010 bis 2012 positiven Betriebsergebnissen (zwischen rd. 9.900 EUR (2011) und rd. 634.000 EUR (2012)) standen deutlich negative Finanzergebnisse von bis zu rd. 569.300 EUR gegenüber. Diese resultierten aus den jährlich anfallenden hohen Zinsaufwendungen aus dem ausschließlich darlehensfinanzierten Liegenschaftserwerb und den außerordentlichen Abschreibungen der Jahre 2011 bzw. 2012 für die Beteiligung der TLG GmbH an der TZT GmbH. Die hohen Zinsaufwendungen belasteten die Geschäftsbearbeitung der TLG GmbH sohin massiv und schmälerten das EGT signifikant. Sie brauchten auch die in den Grundstücken des Umlaufvermögens enthaltenen stillen Reserven sukzessive auf. (TZ 49)

Ausgliederung von kommunalen Immobilien und Wohnimmobilien

Mitte 2012 übertrug die Stadtgemeinde Tulln kommunale Immobilien im Wert von 14,55 Mio. EUR mittels Sacheinlagevertrag an die Tullner Kommunal Immobilien KG (TKI KG). Anschließend schlossen die TKI KG und die Stadtgemeinde Tulln über die ausgegliederten Immobilien Mietverträge ab. Die auf den kommunalen Immobilien zum Zeitpunkt der Übertragung noch lastenden Verbindlichkeiten (1,85 Mio. EUR per 31. Dezember 2012) verblieben bei der Stadtgemeinde Tulln. Ebenfalls Mitte 2012 verkaufte die Stadtgemeinde Tulln ihre Wohnimmobilien um 8,67 Mio. EUR an die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG). Im Gegenzug übernahm die TWI KG von der Stadtgemeinde Tulln – in Anrechnung auf den Kaufpreis – bestehende Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 3,23 Mio. EUR (Stand per 9. Juli 2012). Der Restkaufpreis in Höhe von 5,44 Mio. EUR wurde von der TWI KG fremdfinanziert und von der Stadtgemeinde Tulln behaftet. (TZ 50, 51)

Auch durch diese Ausgliederungen begründete die Stadtgemeinde Tulln sohin „graue“ Finanzschulden, umging den Finanzausgleich und trug zur Intransparenz der Finanzlage der Stadtgemeinde bei. Für die angestrebte Professionalisierung der Immobilienverwaltung hätte es keiner Ausgliederung bedurft. (TZ 50, 51)

Obwohl die kommunalen Immobilienausgliederungen in erster Linie aus steuerlichen Gründen erfolgten, unterließ es die Stadtgemeinde Tulln, bei der zuständigen Abgabenbehörde um deren



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

steuerliche Anerkennung anzufragen. Kritisch hinzuweisen war in diesem Zusammenhang auf die mit den Ausgliederungen verbundenen hohen Kosten von rd. 389.000 EUR für die Jahre 2012 und 2013. (TZ 51)

Im Juni 2012 holte die Stadtgemeinde Tulln von einer Steuerberatungsgesellschaft ein Angebot für Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Ausgliederung gemeindeeigener Immobilien ein. Die Steuerberatungsgesellschaft legte der Honorarplanung 1.065 Personenstunden à 200 EUR, somit 213.000 EUR (exkl. USt) zugrunde. Im Zuge der Angebotseinholung definierte die Stadtgemeinde Tulln den von der Steuerberatungsgesellschaft zu erbringenden Leistungsumfang nicht zweifelsfrei, holte lediglich ein konkretes Angebot ein und nahm die Beauftragung zur Leistungserbringung nicht schriftlich vor. Darüber hinaus führte sie rechtswidrig keinen Gemeinderatsbeschluss zur Vergabe der Ausgliederungsberatung herbei. Die Voraussetzungen für das von der Stadtgemeinde Tulln gewählte Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung waren nicht erfüllt. Die Anwendung des korrekten Vergabeverfahrens im Oberschwellenbereich hätte voraussichtlich zu einem breiteren Bieterkreis und zu einer niedrigeren Honorarforderung geführt. (TZ 53)

Die Planrechnungen der Ausgliederungs-KG (TWI KG und TKI KG) basierten auf unzureichenden Grundlagen, weil aktivierungspflichtige Investitionen nicht gesondert ausgewiesen waren, Planbilanzen fehlten und keine Soll-Ist-Vergleiche erstellt wurden. Die Ausgliederungs-KG nahm keine jährlich rollierenden Neuplanungen vor und bezog die vorgesehenen Aufwandsersätze zum Teil nicht in die Planrechnung mit ein. (TZ 54)

Durch den von der Stadtgemeinde Tulln für die Anmietung der kommunalen Immobilien zu entrichtenden Mietzins in Höhe von rd. 208.000 EUR (2014) wird der Gemeindehaushalt der Stadtgemeinde Tulln belastet, was ohne Ausgliederung nicht der Fall wäre. (TZ 54)

Auf Basis der von der Stadtgemeinde Tulln vorgelegten Unterlagen lag bei der TKI KG das vereinbarte Mietentgelt bei zwei von 24 kommunalen Immobilien unter dem zur steuerlichen Anerkennung erforderlichen Wert. Eine steuerliche Abklärung mit der Abgabenbehörde war nicht erfolgt. (TZ 55)

Bei den von der TKI KG geplanten jährlichen Sanierungsaufwendungen in Höhe von 700.000 EUR handelte es sich um bloße Abschätzungen. Ihnen lagen keine verschriftlichten Erfahrungswerte oder Sanierungspläne (mit örtlicher Bestandsaufnahme, Kostenabschät-

zung, Priorisierung und Zeitplan) zugrunde. Diese stellte keine taugliche Grundlage für eine Ausgliederungsentscheidung dar. (TZ 56)

Die geplante Verdoppelung der Mieterträge war optimistisch: Bei der TWI KG erwartete die Stadtgemeinde Tulln von 2013 bis 2019 jährliche Mietertragssteigerungen in Höhe von 90.000 EUR, weil sie bei jedem Wechsel eines Wohnungsmieters wohnungskategorieanhebende Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen plante. Dabei ging sie von 35 Mieterwechseln im Jahr (Fluktuationsrate: 14,9 %) aus. Laut Mietzinsliste der TWI KG erfolgten in den Jahren 2008 bis 2012 durchschnittlich etwa elf Mieterwechsel jährlich (Fluktuationsrate: 4,7 %). Somit war mit geringeren als in der Planrechnung ausgewiesenen Mietertragssteigerungen zu rechnen. (TZ 57)

Die Betriebskosten fanden in der Planrechnung keine Berücksichtigung. Die TWI KG verfügte über kein aussagekräftiges Instrumentarium zur Kostensteuerung, weil sie immobilienwirtschaftliche Kennzahlen, wie z.B. Mietrückstandsquoten, Fluktuation, Mieterstruktur und Renditeberechnungen, nicht elektronisch auswertbar erfasste. (TZ 57)

Zwischen der TLG GmbH und der TKI KG bzw. der TWI KG gab es keine schriftliche Vereinbarung über die Höhe des zu verrechnenden Haftungsentgelts. Für den Fall, dass die zuständige Abgabenbehörde stille Reserven unter das betriebswirtschaftliche Eigenkapital subsumierte, würde das von der TWI KG an die TLG GmbH zu entrichtende Haftungsentgelt statt bisher 3.500 EUR bis zu 400.000 EUR jährlich betragen. Die darauf entfallende Körperschaftsteuer würde sich auf 100.000 EUR belaufen, wäre von der TLG GmbH abzuführen und würde für die KG-Konstruktion einen kaum zu kompensierenden Kostenfaktor darstellen. (TZ 59)

Zum Zeitpunkt des Gemeinderatsbeschlusses zur Ausgliederung der Immobilien lag den Mitgliedern des Gemeinderats kein schriftliches Ausgliederungskonzept vor. Damit fehlte eine inhaltliche Grundlage, um eine fundierte Ausgliederungsentscheidung treffen zu können. Dies wäre insbesondere deshalb angebracht gewesen, weil durch die Ausgliederung Belastungen für den Gemeindehaushalt zu erwarten waren, und die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben durch ausgegliederte Unternehmen die Transparenz erheblich einschränken kann. (TZ 60)

Die Stadtgemeinde Tulln berücksichtigte vor der Ausgliederung nicht alle relevanten internen und externen Kostenfaktoren, führte keine Kosten-Nutzen-Analysen durch und stellte keine Berechnungen zu



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Alternativszenarien an. Die im Zuge der Ausgliederung in den Jahren 2012 und 2013 angefallenen einmaligen und laufenden Kosten betragen für die TKI KG rd. 229.000 EUR und für die TWI KG rd. 160.000 EUR. Nach Ansicht des RH beeinträchtigte der Ausgliederungsdruck der Stadtgemeinde Tulln die Sicht auf die betriebswirtschaftlichen Fakten. Für einzelne Dienstleistungsaufträge (Schätzungsgutachten) wurde die in der NÖ GemO vorgesehene Wertgrenze für die Vergabe von Leistungen in Höhe von 42.000 EUR überschritten, ohne einen diesbezüglichen Gemeinderatsbeschluss einzuholen. (TZ 61, 62)

Die TKI KG wird konstruktionsbedingt auch zukünftig negative EGT aufweisen und auf Zuschüsse der Stadtgemeinde Tulln angewiesen sein. Hinsichtlich der TWI KG ging der RH von zukünftig weitgehend positiven EGT aus. Gesamthaft betrachtet waren die Ausgliederungen der kommunalen Immobilien sowie der Wohnimmobilien unwirtschaftlich. Die damit verbundenen Zusatzkosten hatten letztendlich die Mieter und/oder Steuerzahler zu tragen. (TZ 61 bis 63)

Die Ausnutzung der Vorsteuerabzugsmöglichkeit führte bei der TKI KG zu einer Steuerentlastung und im Gegenzug dazu beim Bund zu einem Einnahmementfall. Gebietskörperschaftsübergreifend betrachtet handelte es sich um ein umsatzsteuerliches Nullsummenspiel und eine Verzerrung des Finanzausgleichs. Laut dem Alternativszenario des RH für den Verrechnungskreis aus Stadtgemeinde Tulln sowie TKI KG und TLG GmbH war ab 2014 mit jährlich steigenden ausgliederungsbedingten Kosten (2014: rd. 47.000 EUR, 2017: rd. 50.000 EUR) zu rechnen. Der tatsächlich erzielte Ausgliederungsvorteil wird insbesondere vom Umfang der zukünftigen Sanierungsmaßnahmen abhängen, der maßgeblich von der finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln beeinflusst war. Da die Stadtgemeinde Tulln aufgrund der angespannten Finanzlage ihren Haushalt konsolidieren muss, könnte sich die getroffene Ausgliederungsentscheidung für die Stadtgemeinde nachteilig erweisen. (TZ 61)

Am 27. September 2013 reichten die TKI KG und die TWI KG jeweils ihren vorläufigen Jahresabschluss 2012 beim Firmenbuch ein; Mitte Dezember 2013 folgten die endgültigen Fassungen. Die Jahresabschlüsse der TKI KG und der TWI KG wurden somit weder fristgerecht erstellt noch den Gesellschaftern zeitgerecht zur Beschlussfassung vorgelegt. (TZ 63)

Bei der TWI KG waren sowohl die Eigenmittelquote gemäß § 23 Unternehmensreorganisationsgesetz (URG) als auch die fiktive Schuldendienstdauer gemäß § 24 URG negativ. Damit lag die

Vermutung eines Reorganisationsbedarfs vor. Die Geschäftsführung der TWI KG versicherte, dass die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft durch den Komplementärgesellschafter, die TLG GmbH, dennoch sichergestellt sei. (TZ 64)

Im Zusammenhang mit der Ausgliederung der TWI KG wurden neue Verbindlichkeiten eingegangen und sollen weitere in Anspruch genommen werden. Mittel- bis langfristig werden die Mieter über ihren Mietzins sowie allfällige Mietzinsanhebungen nicht nur die Rückführung der Altdarlehen, sondern auch den kreditfinanzierten Restkaufpreis in Höhe von 5,44 Mio. EUR zu erwirtschaften haben. Damit werden sie sowohl als Steuerzahler als auch als Mieter nachträglich zur Hauptplatzgestaltung und zur Hallenbadsanierung, deren Finanzierung der Verkauf der Wohnimmobilien an die TWI KG sicherstellen sollte, beitragen. (TZ 64)

Darüber hinaus ging die Stadtgemeinde Tulln im Zuge der Ausgliederung der TWI KG Haftungen bis zu 6,95 Mio. EUR zuzüglich Zinsen und Spesen (davon 1,26 Mio. EUR für ursprünglich von der Stadtgemeinde Tulln aufgenommene und in weiterer Folge von der TWI KG übernommene Darlehen sowie 5,69 Mio. EUR für den Mitte 2013 von der TWI KG aufgenommenen Kredit) ein. (TZ 64)

Die Ausgliederungsmaßnahmen beeinträchtigten die transparente Darstellung der Gemeindefinanzen, weil die Jahresabschlüsse der ausgegliederten Unternehmen nicht in die Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde konsolidiert werden mussten. Die Ausgliederungen bargen auch grundlegende budgetäre Risiken: Inanspruchnahme abgegebener Haftungen, nicht zur Leistung des Schuldendienstes ausreichende Erträge und damit verbundene Transferzahlungen seitens der Stadtgemeinde Tulln. (TZ 64)

Durch die von der Stadtgemeinde Tulln vorgenommenen Immobilienausgliederungen verlor die Gemeindeaufsichtsbehörde als Prüf- und Kontrollinstanz Zuständigkeiten bzw. Befugnisse. Auch war bei Bau- und Sanierungsmaßnahmen die Bindung an die Wertgrenzen der NÖ GemO nicht mehr gegeben. Die Kreditaufnahme der TWI KG von bis zu 5,69 Mio. EUR bedurfte ausgliederungsinduziert keines Gemeinderatsbeschlusses mehr. (TZ 65)

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Kenndaten der Stadtgemeinde Tulln an der Donau

Einwohner:	15.169 gemäß § 9 Abs. 9 Finanzausgleichsgesetz 2008 für das Finanzjahr 2013
Fläche:	72,23 km²

Finanzielle Lage

Entwicklung der Jahresergebnisse, Schulden, Finanzierungsverpflichtungen und Haftungen im Zeitraum 2010 bis 2013

	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnisse	in Mio. EUR			
Einnahmen ¹	37,52	41,45	48,81	48,26
Ausgaben	42,46	44,07	53,24	51,54
vereinheitlichtes Jahresergebnis ²	- 4,94	- 2,62	- 4,44	- 3,28
Tilgung	2,99	3,70	7,89	7,88
vereinheitlichtes Jahresergebnis ohne Tilgung	- 1,94	1,07	3,46	4,60
Schulden und Finanzierungsverpflichtungen				
Finanzschulden	59,24	58,07	55,49	50,89
Leasingverpflichtungen ³	3,01	2,81	2,72	2,56
negative Bankbestände aus dem Kassenabschluss ⁴	0,00	0,00	0,00	0,00
sonstige Finanzierungsverpflichtungen	0,00	0,00	0,00	0,00
nicht fällige Verwaltungsschulden	n.v.	0,00	0,00	0,00
Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	3,70	4,66	8,70	8,36
Haftungen				
Haftungssumme (Darlehensreste)	18,37	17,48	16,65	17,00
Transfers				
Transfereinnahmen von öffentlichen Rechtsträgern	2,50	3,22	2,96	2,85
Transferausgaben an öffentliche Rechtsträger	6,75	7,35	7,71	8,04
Saldo der Transfereinnahmen und -ausgaben	- 4,25	- 4,13	- 4,74	- 5,19

Kennzahlenvergleich von Tulln an der Donau mit dem Durchschnitt der Gemeinden Niederösterreichs und Österreichs mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern (Vergleichsgemeinden)

	2010	2011	2012	2013
Eigenfinanzierungsquote	in %			
Tulln an der Donau	96,35	102,83	110,26	113,24
Vergleichsgemeinden Niederösterreich	104,72	113,63	104,49	n.v.
Vergleichsgemeinden Österreich	103,10	107,23	103,18	n.v.
Quote freie Finanzspitze				
Tulln an der Donau	- 2,93	2,10	- 5,66	- 8,33
Vergleichsgemeinden Niederösterreich	- 7,76	7,00	- 1,05	n.v.
Vergleichsgemeinden Österreich	0,00	7,37	3,31	n.v.

Fortsetzung: Kenndaten der Stadtgemeinde Tulln an der Donau

	2010	2011	2012	2013
öffentliche Sparquote	in %			
Tulln an der Donau	5,99	13,82	16,68	13,34
Vergleichsgemeinden Niederösterreich	2,29	21,81	13,05	n.v.
Vergleichsgemeinden Österreich	7,77	16,26	13,14	n.v.
Finanzschulden je Einwohner	in EUR			
Tulln an der Donau	4.088	3.966	3.703	3.355
Vergleichsgemeinden Niederösterreich	2.707	2.774	2.606	n.v.
Vergleichsgemeinden Österreich	1.660	1.670	1.624	n.v.
Nettoschuldenabbau (-)/-neuverschuldung (+) je Einwohner				
Tulln an der Donau	+ 795	- 81	- 173	- 304
Vergleichsgemeinden Niederösterreich	+ 72	+ 70	- 83	n.v.
Vergleichsgemeinden Österreich	+ 16	+ 5	- 52	n.v.
Schuldendienstquote	in %			
Tulln an der Donau	14,98	17,34	30,67	29,19
Vergleichsgemeinden Niederösterreich	16,74	19,19	19,60	n.v.
Vergleichsgemeinden Österreich	11,65	11,04	12,84	n.v.
Haftungssumme je Einwohner	in EUR			
Tulln an der Donau	1.268	1.194	1.111	1.121
Vergleichsgemeinden Niederösterreich	983	1.020	1.151	n.v.
Vergleichsgemeinden Österreich	843	775	1.016	n.v.
Transfersaldo je Einwohner				
Tulln an der Donau	- 293,42	- 282,30	- 316,63	- 342,30
Vergleichsgemeinden Niederösterreich	- 342,21	- 149,41	- 390,55	n.v.
Vergleichsgemeinden Österreich	- 351,34	- 321,05	- 367,26	n.v.

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)

² Jahresergebnis bereinigt um die Überschüsse/Abgänge der Vorjahre

³ ausstehende Leasingverpflichtungen laut Nachweis gemäß Aufstellung der Stadtgemeinde Tulln einschließlich Zinsleistungen

⁴ ausschließlich negative Kontostände laut Kassenabschluss im Rechnungsabschluss

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2013 bis Jänner 2014 die Gebahrung der Stadtgemeinde Tulln an der Donau (Stadtgemeinde Tulln).

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln, der mit Ausgliederungen bzw. Beteiligungen allenfalls verbundenen Risiken für die Stadtgemeinde Tulln und der Auslagerung von Immobilienprojekten der Stadtgemeinde.

(2) Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2013. Insbesondere bei den Beteiligungsunternehmen berücksichtigte der RH auch gebärungsrelevante Geschäftsfälle aus Vorjahren.

(3) Zur bundes- und niederösterreichweiten Kontextuierung der Kennzahlen zur finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln nahm der RH auch Vergleiche mit Durchschnittswerten von Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern vor (im Folgenden Vergleichsgemeinden Österreich bzw. Vergleichsgemeinden Niederösterreich).

Der RH weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass aufgrund der in der Gemeindeautonomie begründeten unterschiedlichen Organisationsstruktur und unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung, etwa auch in Abhängigkeit vom Umfang der Ausgliederungen bzw. Beteiligungen, nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit der österreichischen Gemeinden gegeben ist und in einzelnen Fällen reine Kennzahlenvergleiche ohne Betrachtung der spezifischen strukturellen Hintergründe der jeweiligen Gemeinde zu Fehlinterpretationen führen können.

(4) Zu dem im Juli 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadtgemeinde Tulln im Dezember 2014, sohin mit siebenwöchiger Verspätung, Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2015.

Die Stadtgemeinde Tulln begründete die verzögerte Abgabe der Stellungnahme mit der ihrer Ansicht nach erforderlichen Einholung eines juristischen Gutachtens zu einzelnen Feststellungen des RH.

Finanzielle Lage

Rechnungswesen der
Gemeinden

2.1 (1) Das Rechnungswesen der Gemeinden basierte auf der Kameralistik und war zahlungsorientiert aufgebaut. Nach § 16 Abs. 1 Finanzverfassungsgesetz (F-VG) konnte der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem RH Form und Gliederung der Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich war. Diese Regelung erfolgte durch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV)².

² Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 – VRV 1997), BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.

(2) In den Berichten des RH zur Haushaltsstruktur der Länder sowie zur Haushaltsstruktur der Stadt Wien³ hatte der RH eine Reform des Rechnungswesens der Länder empfohlen. Derzeit bieten die Rechenwerke keine vollständigen, hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage von Ländern und Gemeinden, dadurch sind Transparenz und Vergleichbarkeit nicht gegeben und dadurch fehlen den Verantwortlichen entscheidungsrelevante Daten zur Haushaltssteuerung. Der RH sah einen dringenden Handlungsbedarf vor allem im Hinblick auf

- die Erstellung eines Vermögensnachweises und die sachgerechte Bewertung der Vermögensbestände;
- den vollständigen Ausweis der Belastungen bzw. Verpflichtungen künftiger Finanzjahre inklusive der Leasingverpflichtungen;
- eine Verbesserung der Informationen über ausgegliederte Einheiten, vor allem bezüglich der Ergebnis- und Vermögensrechnung sowie der Verbindlichkeiten;
- die Definition und Vereinheitlichung von wichtigen Begriffen für das Haushaltswesen (bspw. nicht fällige Verwaltungsschulden oder Rücklagen).

(3) Die VRV unterschied in ihren Regelungsinhalten zwischen den Ländern (einschließlich Wien) und den Gemeinden. Bei mehreren Bestimmungen, die für die Gemeinden zwingend galten, überließ sie den Ländern für deren Bereich eine eigene Regelung. So hatten bspw. die Gemeinden im Unterschied zu den Ländern außerordentliche Einnahmen und außerordentliche Ausgaben als solche besonders zu kennzeichnen. Im Allgemeinen galt der Grundsatz, dass ordentliche Ausgaben nicht durch außerordentliche Einnahmen zu decken waren.

Weiters hatten die Gemeinden, ebenfalls im Unterschied zu den Ländern, für wirtschaftliche Unternehmungen und Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit⁴ einen Vermögens- und Schuldennachweis zu führen. Für ihre sonstigen Betriebe und betriebsähnlichen Einrichtungen hatten die Gemeinden zumindest Anlagennachweise über das beweg-

³ Berichte zur Haushaltsstruktur der Länder: Reihe Burgenland 2009/4, Reihe Kärnten 2009/5, Reihe Niederösterreich 2009/4, Reihe Oberösterreich 2009/5, Reihe Salzburg 2009/3, Reihe Steiermark 2009/4, Reihe Tirol 2009/3, Reihe Vorarlberg 2009/3, Reihe Wien 2010/6

⁴ Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit sind wirtschaftliche Unternehmungen der Gemeinde, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, sich jedoch überwiegend über Markteinnahmen, wie z.B. Gebühren für Leistungen oder Mieten, finanzieren.

**Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und
Ausgliederung von Immobilienprojekten**

liche und unbewegliche Sachanlagevermögen mit Ausnahme geringwertiger Wirtschaftsgüter zu führen, in welchen die Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die Abschreibungen darzustellen waren. Eine darüber hinausgehende Bewertung aller weiteren Vermögensgegenstände der Gemeinde sah die VRV nicht vor.

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass für einen aussagekräftigeren Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage einer Gemeinde insbesondere auch die Berücksichtigung des Gemeindevermögens und von ausgegliederten Einheiten in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen erforderlich war. Der RH hatte dazu ein Positionspapier über die Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden verfasst und im Oktober 2012 dem VR-Komitee⁵ als Grundlage für die weiteren Beratungen übermittelt.
- 2.3 *Die Stadtgemeinde Tulln teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Erstellung eines vollständigen Vermögensnachweises bisher nicht umgesetzt habe, weil der Landesgesetzgeber bis dato keine Verordnung für einheitliche Bewertungskriterien erlassen habe. Die Stadtgemeinde verwies in diesem Zusammenhang auf die derzeit laufenden Verhandlungen betreffend Gliederung der Vermögensrechnung sowie Erfassung und Bewertung des Vermögens von Gebietskörperschaften im Rahmen der Neufassung der VRV.*

Jahresergebnisse

- 3 Nach den Vorgaben der VRV waren Schuldaufnahmen als Einnahmen zu verbuchen und konnten somit Fehlbeträge ausgleichen. Dadurch konnte in den kameralen Rechenwerken auch in Perioden mit ökonomischen Fehlbeträgen ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis oder ein Haushaltsüberschuss ausgewiesen werden.

Der RH verminderte das im Rechnungsquerschnitt⁶ ausgewiesene Jahresergebnis (Saldo 4) um die neu aufgenommenen Finanzschulden. Das so ermittelte Ergebnis bezeichnete er als vereinheitlichtes Jahresergebnis. Es stellt einen rechnerischen Wert dar, um die Jahresergebnisse der Gemeinden vergleichen zu können.

⁵ Ständiges Komitee im Sinne des Übereinkommens vom 28. Juni 1974 hinsichtlich Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften

⁶ Nach § 17 VRV war dem Rechnungsabschluss einer Gemeinde ein Rechnungsquerschnitt voranzustellen, der eine Gliederung der ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in die laufende Gebarung, die Vermögensgebarung und in Finanztransaktionen enthielt. Der Saldo der Einnahmen und Ausgaben aller drei Bereiche wird in der VRV (Anhang 5b) als Saldo 4 bezeichnet.

4.1 (1) Die Einnahmen und Ausgaben sowie das vereinheitlichte Jahresergebnis der Stadtgemeinde Tulln stellten sich im Zeitraum 2010 bis 2013 wie folgt dar:

Tabelle 1: Einnahmen, Ausgaben und vereinheitlichtes Jahresergebnis					
	2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
	in Mio. EUR				in %
Einnahmen ¹	37,52	41,45	48,81	48,26	+ 28,6
Ausgaben	42,46	44,07	53,24	51,54	+ 21,4
vereinheitlichtes Jahresergebnis ²	- 4,94	- 2,62	- 4,44	- 3,28	- 33,6
Tilgung	2,99	3,70	7,89	7,88	+ 163,6
vereinheitlichtes Jahresergebnis abzüglich Tilgung	- 1,94	1,07	3,46	4,60	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)

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

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

(2) Die Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln (ohne Fremdkapitalaufnahmen) bewegten sich im Beobachtungszeitraum zwischen 37,52 Mio. EUR (2010) und 48,81 Mio. EUR (2012). Die höheren Einnahmen des Jahres 2011 resultierten hauptsächlich aus eigenen Steuern (+ rd. 680.000 EUR), Ertragsanteilen (+ 1,12 Mio. EUR), der Veräußerung von unbeweglichem Vermögen (+ 1,04 Mio. EUR) und Kapitaltransferzahlungen (+ rd. 800.000 EUR). Die höheren Einnahmen des Jahres 2012 waren vor allem auf Ertragsanteile (+ rd. 380.000 EUR), Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen (+ 1,06 Mio. EUR), sonstige Einnahmen (+ rd. 860.000 EUR) und Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichem Vermögen⁷ (+ 4,42 Mio. EUR) zurückzuführen. Im Jahr 2013 stiegen die Ertragsanteile weiter an (+ rd. 800.000 EUR), hingegen sanken die Einnahmen aus eigenen Steuern (- rd. 250.000 EUR), aus Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen (- rd. 290.000 EUR), aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit (- rd. 250.000 EUR) und aus Verkaufserlösen (- rd. 480.000 EUR).

⁷ Insgesamt erzielte Tulln im Jahr 2012 folgende Verkaufserlöse aus unbeweglichem Vermögen: Grundstücke: 5,16 Mio. EUR (2/8401+0010, 6/8400+0010) und Verkauf von Wohnhäusern: rd. 310.000 EUR (6/8400+0100).



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Den höheren Einnahmen der Jahre 2011 und 2012 standen auch höhere Ausgaben gegenüber. Diese waren 2011 u.a. auf die Zinsen- und Tilgungsdienste, laufenden Transferzahlungen und den Erwerb von unbeweglichem Vermögen zurückzuführen.⁸ Der Anstieg der Ausgaben im Jahr 2012 resultierte hauptsächlich aus Schuldentilgungen für ein Sonderdarlehen (siehe TZ 10) sowie aus gestiegenen Personalausgaben und laufenden Transfers. Darüber hinaus erwarb die Stadtgemeinde Tulln bewegliches und unbewegliches Vermögen und bildete Rücklagen für die Wasserversorgung, den Kanalbau und zum Haushaltsausgleich.⁹ Der Rückgang der Ausgaben im Jahr 2013 war vor allem auf rückläufige Investitionen für den Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Vermögen zurückzuführen.¹⁰

(3) Das vereinheitlichte Jahresergebnis der Stadtgemeinde Tulln war im Zeitraum 2010 bis 2013 durchgehend und deutlich negativ; es bewegte sich zwischen – 2,62 Mio. EUR (2011) und – 4,94 Mio. EUR (2010).

(4) Da die Stadtgemeinde Tulln zusätzliche (außerordentliche) Schuldentilgungen einerseits für ein im Jahr 2010 aufgenommenes Sonderdarlehen und andererseits durch die Ausgliederung des Bereichs Wohn- und Geschäftsgebäude in die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) tätigte, konnte sie in den Jahren 2011 bis 2013 negative „vereinheitlichte Jahresergebnisse abzüglich Tilgung“ vermeiden (TZ 10, 15). Im Jahr 2010 war diese Kennzahl auch nach Abzug der Ausgaben für Schuldentilgungen negativ.

(5) Die Ausgaben laut Tabelle 1 beinhalteten die Ausgaben der laufenden Gebarung, der Vermögensgebarung und der Finanztransaktionen (siehe TZ 3). Zusätzlich zu diesen Ausgaben wiesen die Rechnungsabschlüsse der Jahre 2010 bis 2012 insbesondere im außerordentlichen Haushalt auch Soll-Abgänge der Vorjahre¹¹ von bis zu rd. 8,5 Mio. EUR (2010) auf. Zurückzuführen war dies größtenteils auf das (außerordentliche) Vorhaben „Grundtransaktionen“ (TZ 10).

⁸ Zinsaufwand + rd. 260.000 EUR, laufende Transfers + rd. 700.000 EUR, Erwerb von unbeweglichem Vermögen + 2,30 Mio. EUR, Tilgung von Finanzschulden + 690.000 EUR

⁹ Leistungen für Personal + rd. 280.000 EUR, laufende Transfers + rd. 320.000 EUR, Erwerb von unbeweglichem Vermögen + 1,53 Mio. EUR, Erwerb von beweglichem Vermögen + rd. 390.000 EUR, Rücklagenzuführungen + 1,51 Mio. EUR und Schuldentilgungen + 4,19 Mio. EUR

¹⁰ unbewegliches Vermögen – 1,89 Mio. EUR, bewegliches Vermögen – rd. 340.000 EUR

¹¹ Die Soll-Abgänge entstanden, weil den Ausgaben zur Bedeckung von außerordentlichen Ausgaben (Vorhaben) nur geringe Einnahmen gegenüberstanden. Daraus resultierten Finanzierungslücken, die auf das nächste Jahr übertragen wurden.

4.2 Der RH beurteilte die im gesamten Beobachtungszeitraum negativen (vereinheitlichten) Jahresergebnisse äußerst kritisch, weil sie aufzeigten, dass jeweils eine Neuverschuldung zum Haushaltsausgleich erforderlich war. Da auch negative Jahresergebnisse nach Abzug der Ausgaben für Schuldentilgungen, wie sie im Jahr 2010 ausgewiesen waren, mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind, empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, das Haushaltsgleichgewicht herzustellen und nachhaltig, d.h. in mehrjähriger Abfolge aufrechtzuerhalten. Da für Gemeinden bei den Einnahmen nur geringe Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, empfahl der RH der Stadtgemeinde, die Aufrechterhaltung des Haushaltsgleichgewichts durch restriktive, ausgabenseitige Maßnahmen sicherzustellen (siehe TZ 6). Insbesondere empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, außerordentliche Vorhaben nur noch in jenem Ausmaß zu budgetieren und zu realisieren, in dem diese durch gesicherte Einnahmen bedeckt werden können (siehe TZ 10).

4.3 *Die Stadtgemeinde Tulln bezeichnete in ihrer Stellungnahme die Methode des vereinheitlichten Jahresergebnisses als wenig aussagekräftig, weil diese Berechnung durch vorzeitige Darlehenstilgungen verzerrt werde. Das vereinheitlichte Jahresergebnis stelle keine sinnvoll anwendbare Vergleichsgröße dar.*

Weiters wies die Stadtgemeinde auf die positive Entwicklung des vereinheitlichten Jahresergebnisses abzüglich Tilgung in den Jahren 2010 bis 2013 hin, und erachtete lediglich das Jahr 2010 als echtes Problemjahr. Die Neuaufnahme der Darlehen sei zur Finanzierung der außerordentlichen Vorhaben (Straßenbau, Kindergarten-Neubau, Attraktivierung des Messestandorts, Zwischenfinanzierung der Förderungen bis zum Förderungseingang etc.) erforderlich gewesen.

4.4 Zum vereinheitlichten Jahresergebnis hielt der RH fest, dass er sich im Interesse einer höheren Vergleichbarkeit für diese Methodik und Berechnungsweise entschieden hatte, weil nach den Vorgaben der VRV auch in Perioden mit Fehlbeträgen ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis ausgewiesen werden kann. Im Hinblick auf mögliche Verzerrungen durch jährlich schwankende Tilgungszahlungen ermittelte der RH daneben auch das „vereinheitlichte Jahresergebnis abzüglich Tilgung“.

Einnahmenstruktur

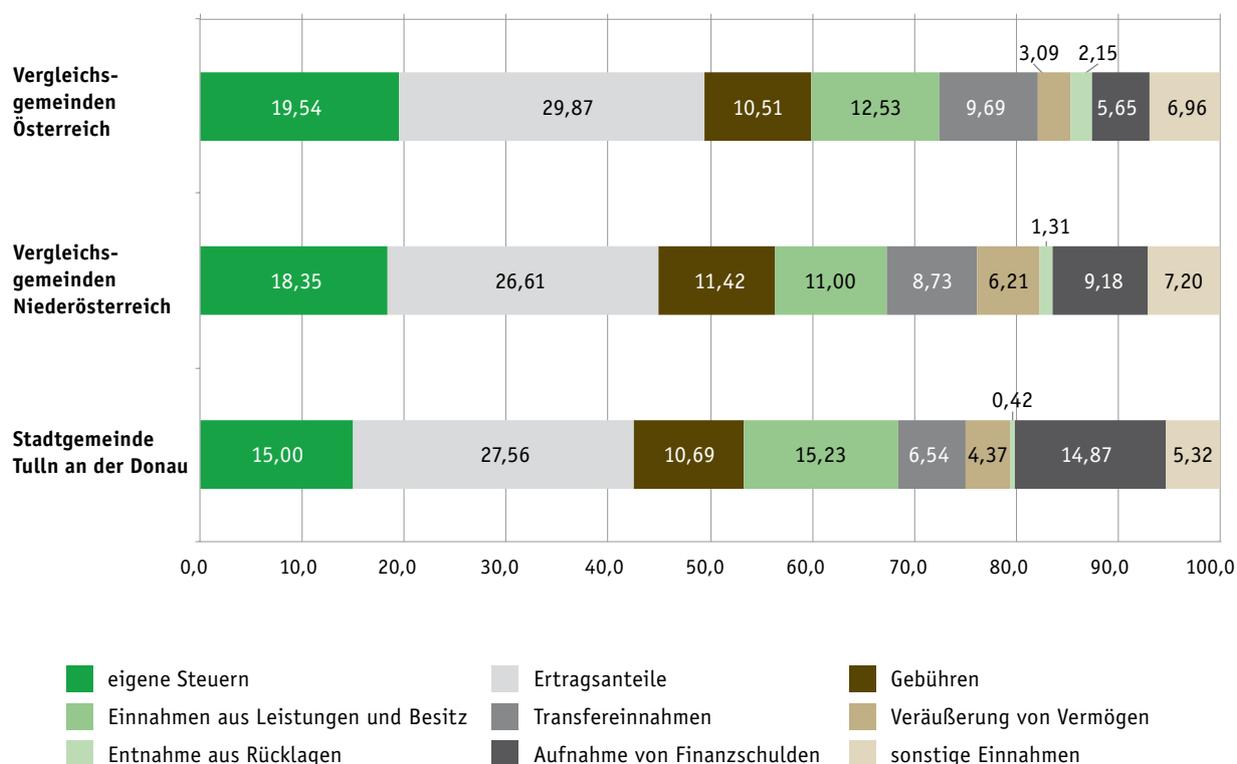
5 (1) Der Rechnungsquerschnitt gliedert die ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinde in die laufende Gebarung, die Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) und in

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

die Finanztransaktionen¹². Die folgende Abbildung umfasst alle drei Gebarungsgruppen und bildet die Gesamteinnahmen ab.

Die Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln setzten sich – dargestellt in Prozent der Gesamteinnahmen – wie folgt zusammen:

Abbildung 1: Einnahmenstruktur der Stadtgemeinde Tulln und der Vergleichsgemeinden, Durchschnitt 2010 bis 2012¹, in %



¹ Die Werte der Vergleichsgemeinden für das Jahr 2013 waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht verfügbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

(2) Die für die Gemeinden wichtigsten nichtbetrieblichen Einnahmequellen – die eigenen Steuern und Ertragsanteile – hatten für Tulln mit zusammen rd. 43 % eine geringere Bedeutung, als dies bei den Vergleichsgemeinden der Fall war (rd. 45 % in Niederösterreich und rd. 49 % in Österreich). Dafür finanzierte sich die Stadtgemeinde deutlich stärker als die Vergleichsgemeinden durch Einnahmen aus Leistungen und Besitz¹³ (rd. 15 %) und Schuldenaufnahmen (rd. 15 %).

¹² § 17 Abs. 1 Z 2 VRV

¹³ Bauhof (rd. 3,3 Mio. EUR), Aubad (rd. 200.000 EUR), Hallenbad (rd. 180.000 EUR), Donaubühne (rd. 310.000 EUR), Wasserversorgung (rd. 140.000 EUR), Wohn- und Geschäftsgebäude (rd. 1,5 Mio. EUR); jeweils laut Rechnungsabschluss 2012

Finanzielle Lage

(3) Der Anteil der Gebühreneinnahmen der Stadtgemeinde lag in etwa im Durchschnitt des Anteils der Gebühreneinnahmen in Niederösterreich und bundesweit bei rd. 11 %.

6.1 Die laufenden Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 2: Laufende Einnahmen					
	2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
	in Mio. EUR				in %
eigene Steuern	7,03	7,71	7,78	7,53	+ 7,1
Ertragsanteile	12,92	14,04	14,41	15,21	+ 17,7
Gebühren	4,75	5,12	6,18	5,88	+ 23,8
Einnahmen aus Leistungen	5,61	5,13	5,33	5,51	- 1,8
Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	2,08	2,23	2,49	2,24	+ 7,7
Transfereinnahmen	0,81	0,75	0,70	0,65	- 19,8
Gewinnentnahmen von Unternehmen und Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit	0,19	0,28	0,12	0,34	+ 78,9
sonstige Einnahmen	1,73	1,81	2,67	2,19	+ 26,6
Summe laufende Einnahmen	35,10	37,08	39,68	39,56	+ 12,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln

Die größte Bedeutung der laufenden Einnahmen kam nominell betrachtet den Ertragsanteilen, gefolgt von den eigenen Steuern, den Gebühren und den Einnahmen aus Leistungen zu. Im überprüften Zeitraum stiegen die Ertragsanteile um rd. 17,7 %, die eigenen Steuern um rd. 7,1 % und die Gebühreneinnahmen um rd. 23,8 % an. Die Einnahmen aus Leistungen sanken im gleichen Zeitraum um rd. 1,8 %.

Die höheren Einnahmen aus Gebühren ließen sich zum Großteil auf die zum Teil jährlichen Erhöhungen der Wasser- und Kanalgebühren im Überprüfungszeitraum zurückführen.

6.2 Der RH stellte kritisch fest, dass es der Stadtgemeinde Tulln trotz gestiegener laufender Einnahmen (rd. 12,71 % bis 2013) im gesamten Überprüfungszeitraum nicht gelungen war, ausgeglichene (vereinheitlichte)



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Jahresergebnisse zu erwirtschaften. Vielmehr war das vereinheitlichte Jahresergebnis mit bis zu – 4,94 Mio. EUR negativ (TZ 4).

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, umgehend ein ausgaben-
seitiges, nachhaltiges Konsolidierungsprogramm zu erstellen und die
Haushaltsführung der kommenden Jahre danach auszurichten (siehe
TZ 4). Dies wäre bspw. durch die in der Stadtgemeinde durchgeführte
Syntegration¹⁴ (TZ 25 bis 27) anzustreben.

6.3 (1) *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln entspreche die prozentuelle Aufteilung der Einnahmen und die Finanzierung ihrer Haushalte nahezu dem niederösterreichischen und österreichischen Durchschnitt. Der relativ hohe Finanzierungsanteil im Jahr 2010 sei auf die einmalig notwendige Aufnahme eines Sonderdarlehens zurückzuführen.*

(2) Die Stadtgemeinde Tulln erachtete die Betrachtung nur der gestiegenen Einnahmen als nicht ganz zielführend, da gerade Gemeinden wie Tulln aufgrund ihrer mannigfaltigen zentralörtlichen Aufgaben und ihres überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums mit steigenden Ausgaben bspw. für Infrastruktur zu kämpfen hätten.

6.4 (1) Der RH wies angesichts der von der Stadtgemeinde Tulln vorgebrachten Notwendigkeit der Aufnahme eines Sonderdarlehens im Jahr 2010 kritisch darauf hin, dass diese Darlehensaufnahme unter anderem auch auf die fehlenden Rechtsgrundlagen zur Einbuchung der in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009 ausgewiesenen Forderungen aus Grundstücksverkäufen zurückzuführen war (siehe TZ 11).

(2) Zum Vorbringen der nicht zielführenden Betrachtung nur der Einnahmen entgegnete der RH, dass er bei der Beurteilung der finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln umfassend die Ausgabenseite mitbetrachtet hatte (siehe TZ 7, 8). Darüber hinaus wies der RH in diesem Zusammenhang nochmals auf seine Feststellungen zum Projekt Syntegration (TZ 25 ff.) hin, wonach die Budgetkonsolidierungsmaßnahmen hauptsächlich einnahmenseitig erfolgten. Er erneuerte daher seine Empfehlung zu einer nachhaltigen, ausgaben-
seitigen Haushaltskonsolidierung.

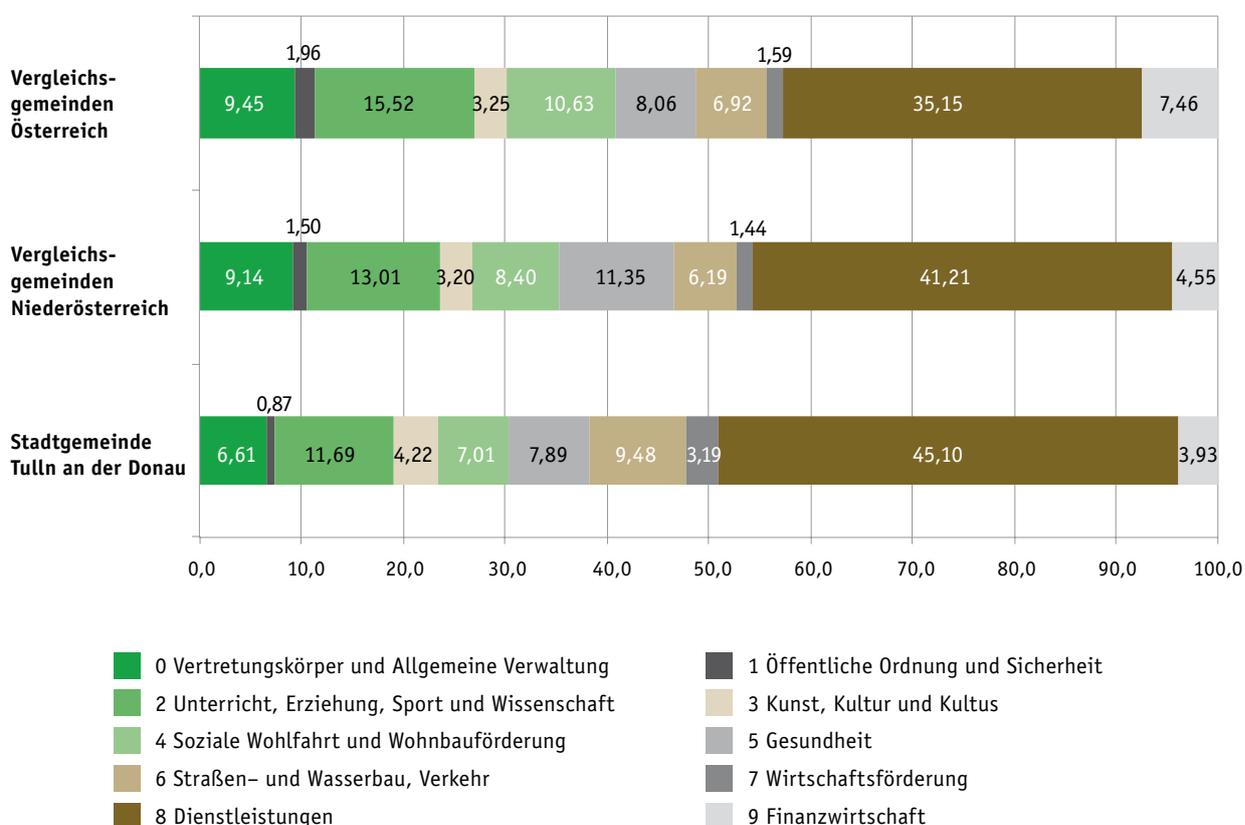
¹⁴ Dabei handelt es sich um ein Pilotprojekt zur Unterstützung der Gemeinden bei der Konsolidierung ihrer Haushalte.

Finanzielle Lage

Ausgabenstruktur

7.1 Nach der funktionellen Gliederung wird der Gemeindehaushalt in zehn Haushaltsgruppen¹⁵ unterteilt. Diese Gliederung leitet sich aus den Aufgaben, die von einer Gemeinde zu besorgen sind, ab. Die Ausgabenstruktur des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts der Stadtgemeinde Tulln setzte sich – gegliedert in Haushaltsgruppen und dargestellt in Prozent der Gesamtausgaben – wie folgt zusammen:

Abbildung 2: Ausgabenstruktur der Stadtgemeinde Tulln und der Vergleichsgemeinden, Durchschnitt 2010 bis 2012¹, in %



¹ Die Werte der Vergleichsgemeinden für das Jahr 2013 waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht verfügbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

¹⁵ Gruppe 0: Vertretungskörper und Allgemeine Verwaltung
 Gruppe 1: Öffentliche Ordnung und Sicherheit
 Gruppe 2: Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft
 Gruppe 3: Kunst, Kultur und Kultus
 Gruppe 4: Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung
 Gruppe 5: Gesundheit
 Gruppe 6: Straßen- und Wasserbau, Verkehr
 Gruppe 7: Wirtschaftsförderung
 Gruppe 8: Dienstleistungen
 Gruppe 9: Finanzwirtschaft



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Der Haushalt der Stadtgemeinde Tulln wies gegenüber den Vergleichsgemeinden höhere Ausgabenanteile in den Haushaltsgruppen 3 (Kunst, Kultur und Kultus), 6 (Straßen- und Wasserbau, Verkehr), 7 (Wirtschaftsförderung) und 8 (Dienstleistungen) auf, somit weitgehend in Bereichen der Ermessensausgaben. Den bedeutendsten Anteil an den Gesamtausgaben hatte die Haushaltsgruppe 8 (45,1 % der Gesamtausgaben), die zuletzt jährliche Ausgaben in Höhe von 3,70 Mio. EUR für den Bauhof, 5,10 Mio. EUR für den Annuitätendienst, 1,80 Mio. EUR für die Wasserversorgung, 2,90 Mio. EUR für die Abwasserbeseitigung und rd. 2 Mio. EUR für den Bereich Wohn- und Geschäftsgebäude aufwies.

Die Ausgaben der Gruppe 3 der Stadtgemeinde (2,10 Mio. EUR oder rd. 4,2 % der Gesamtausgaben) waren auf die verschiedensten kulturellen Bereiche (Musikschule, Schiele Museum, Römermuseum, Ortsbildpflege etc.) zurückzuführen. Die Ausgaben der Gruppe 6 (4,60 Mio. EUR oder rd. 9,5 % der Gesamtausgaben) umfassten primär die Bereiche Straßen- und Radwegebau, Stadtentwicklung sowie verkehrstechnische Maßnahmen. Die Ausgaben der Gruppe 7 (1,60 Mio. EUR oder rd. 3,2 % der Gesamtausgaben) resultierten im Wesentlichen aus wirtschafts- und fremdenverkehrsfördernden Maßnahmen.

- 7.2** Der RH hielt fest, dass in der Stadtgemeinde Tulln der Anteil der Ausgaben der Haushaltsgruppen 3, 6, 7 und 8 an den Gesamtausgaben der Jahre 2010 bis 2012 über jenen der Vergleichsgemeinden lag. Angesichts der angespannten Finanzlage (siehe TZ 4) empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, in den genannten Haushaltsgruppen die Notwendigkeit der diversen Ermessensausgaben kritisch zu hinterfragen und Einsparungen vorzusehen.
- 7.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln seien die höheren Ausgaben in den angeführten Haushaltsgruppen Folge der positiven Entwicklung der Stadtgemeinde in den letzten Jahren. Die Stadtgemeinde Tulln wies ferner auf die Problematik der Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden, auf umgesetzte Optimierungspotenziale im Rahmen der Projekte Syntegration und Neustrukturierung der Verwaltung und auf die bereits realisierten Erfolge bei der Neustrukturierung des Bauhofes hin. Sie werde die Notwendigkeit der Ausgaben in den Haushaltsgruppen 3, 6, 7 und 8 jährlich im Zuge der Budgeterstellung kritisch hinterfragen und mögliche Einsparungspotenziale berücksichtigen und einarbeiten.*
- 7.4** Der RH verwies auf seine eigenen Ausführungen zur eingeschränkten Vergleichbarkeit der Gemeindedaten (TZ 1).

8.1 Die laufenden Ausgaben laut Rechnungsquerschnitt der Stadtgemeinde Tulln zeigten folgende Entwicklung:

Tabelle 3: Laufende Ausgaben					
	2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
	in Mio. EUR				in %
Leistungen für Personal und Pensionen	9,45	9,41	9,67	10,17	+ 7,6
Bezüge der gewählten Organe	0,51	0,49	0,46	0,48	- 5,9
Gebrauchs- und Verbrauchsgüter	0,60	0,54	0,60	0,62	+ 3,3
Verwaltungs- und Betriebsaufwand	14,00	12,56	13,81	13,95	- 0,4
Zinsen für Finanzschulden	0,71	0,96	0,81	0,47	- 33,8
laufende Transferzahlungen	7,67	8,36	8,55	8,91	+ 16,2
Gewinnentnahmen von Unternehmen und Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit	0,19	0,28	0,12	0,34	+ 78,9
Summe laufende Ausgaben	33,13	32,61	34,02	34,94	+ 5,5

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln

Die laufenden Ausgaben der Stadtgemeinde Tulln erhöhten sich im Beobachtungszeitraum von 33,13 Mio. EUR auf 34,94 Mio. EUR bzw. um 5,5 %. Insbesondere war ein nominell hoher Anstieg bei den laufenden Transferzahlungen um 1,24 Mio. EUR zu verzeichnen (siehe TZ 20).

Während die laufenden Transferzahlungen (+ 16,2 %) deutlich anstiegen und sich auch die Leistungen für Personal und Pensionen (+ 7,6 %) im überprüften Zeitraum erhöhten, gingen die Bezüge der gewählten Organe (um 5,9 %) und der Verwaltungs- und Betriebsaufwand (um 0,4 %) zurück. Der Zinsaufwand stieg aufgrund der Darlehensaufnahmen im Jahr 2010 bis zum Jahr 2011 an und sank ab dem Jahr 2012 bedingt durch die vorzeitige Schuldentilgung des Notdarlehens und die Ausgliederung von 46 Darlehen in die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) ab.

8.2 Insgesamt betrachtet stiegen die laufenden Ausgaben in der Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 bis 2013 um 5,5 % bzw. um 1,81 Mio. EUR an. Sie erhöhten sich damit sowohl nominell als auch prozentuell schwächer als die laufenden Einnahmen, die im gleichen Zeitraum um 12,71 % bzw. um 4,46 Mio. EUR anstiegen (siehe TZ 6).

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Der RH stellte kritisch fest, dass es der Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 bis 2013 dennoch nicht gelungen war, ein positives vereinheitlichtes Jahresergebnis zu erzielen (siehe TZ 4).

8.3 Die Stadtgemeinde Tulln verwies in ihrer Stellungnahme auf die positiven „vereinheitlichten Jahresergebnisse abzüglich Tilgung“ der Jahre 2011 bis 2013.

8.4 Der RH entgegnete, dass in der Stadtgemeinde Tulln die Annuitätenverpflichtungen eine beträchtliche Ausgabengröße darstellten, die den finanziellen Handlungsspielraum für kommunale Maßnahmen einschränkten.

Außerordentlicher Haushalt

9.1 (1) Gemäß § 4 VRV waren außerordentliche Einnahmen und außerordentliche Ausgaben im Voranschlag (und damit auch im Rechnungsabschluss) einer Gemeinde in einem besonderen Teil zu erfassen. Der außerordentliche Haushalt enthielt Ausgaben, die ihrer Art nach im Haushalt lediglich vereinzelt vorkamen oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschritten (z.B. für Investitionen, wie etwa Bauprojekte), soweit sie ganz oder teilweise durch außerordentliche Einnahmen gedeckt wurden. Bei den außerordentlichen Einnahmen handelte es sich etwa um Kreditaufnahmen bzw. Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen.

(2) Zahlreiche Vorhaben im außerordentlichen Haushalt der Stadtgemeinde Tulln wurden über Jahre fortgesetzt. Folglich enthielten die Gesamtsummen im außerordentlichen Haushalt der Rechnungsabschlüsse 2010 bis 2013 neben den laufenden Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Jahres auch die Abwicklungsbeträge aus Vorjahren.

Zur Darstellung der jeweiligen tatsächlichen Ausgaben der abgebildeten Finanzjahre zog der RH in den nachstehenden Tabellen daher jeweils die Ausgaben ohne Abwicklung der Vorjahre heran.¹⁶

Der außerordentliche Haushalt der Stadtgemeinde Tulln entwickelte sich in den Jahren 2010 bis 2013 wie folgt:

¹⁶ alle Jahreswerte aus dem laufenden Haushaltsjahr, ohne Überschüsse oder Fehlbeträge aus Vorjahren

Tabelle 4: Außerordentlicher Haushalt				
	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR			
Einnahmen	18,02	8,16	10,37	14,74
Ausgaben	8,24	9,09	9,41	14,61
Vorjahresergebnis saldiert	- 6,74	3,04	2,11	3,08
Jahresergebnis	3,04	2,11	3,08	3,21

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln

Die Einnahmen des Jahres 2010 enthielten ein Sonderdarlehen (siehe TZ 10) in der Höhe von 9,90 Mio. EUR und waren deshalb weit höher als jene der Jahre 2011 bis 2013. Die Einnahmen und Ausgaben des Jahres 2013 beinhalteten die Ausgliederung des Bereichs Wohn- und Geschäftsgebäude in die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) (siehe TZ 52) mit jeweils rd. 5 Mio. EUR.

Der Ausgabenumfang des außerordentlichen Haushalts erhöhte sich von 8,24 Mio. EUR (2010) auf 14,61 Mio. EUR (rd. 77,3 %) bzw. ohne Berücksichtigung der Ausgliederung der Wohnimmobilien an die TWI KG auf 9,61 Mio. EUR (2013).

(3) Der außerordentliche Haushalt der Stadtgemeinde Tulln umfasste in den Jahren 2010 bis 2013 jeweils rd. 40 Vorhaben. Dabei enthielten Bewirtschaftungsbereiche wie z.B. der Bau und die Erhaltung von Straßen, der Wasserversorgung und der Kanalisation jeweils mehrere Einzelvorhaben:

Tabelle 5: Entwicklung der Ausgaben im außerordentlichen Haushalt, 2010 bis 2013

	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR			
Gesamtsumme	8,24	9,09	9,41	14,61
<i>davon</i>				
<i>Feuerwehr, Kindergärten, Sporthalle</i>	0,39	0,88	1,32	0,20
<i>Stadterneuerung, Jugendzentrum</i>	0,04	0,13	0,32	0,06
<i>Straßen, Lärmschutz HL-Bahn, Wegebau</i>	1,97	2,51	1,08	1,56
<i>Wasserversorgung, Kanal, Müllbeseitigung</i>	3,06	4,29	2,81	3,81
<i>Wohn- und Geschäftsgebäude, Grundtransaktionen</i>	2,06	0,53	0,47	4,98
<i>Grünraumgestaltung, Straßenbeleuchtung</i>	0,43	0,42	0,35	0,33
<i>Bauhof, Hallenbad</i>	0,10	0,03	0,10	0,69
<i>Veranstaltungsräume, -halle, Beteiligungen, Photovoltaik</i>	0,19	0,31	2,96	2,98
	in %			
<i>davon</i>				
<i>Feuerwehr, Kindergärten, Sporthalle</i>	4,75	9,65	14,05	1,37
<i>Stadterneuerung, Jugendzentrum</i>	0,52	1,38	3,36	0,39
<i>Straßen, Lärmschutz HL-Bahn, Wegebau</i>	23,87	27,63	11,52	10,66
<i>Wasserversorgung, Kanal, Müllbeseitigung</i>	37,14	47,19	29,87	26,10
<i>Wohn- und Geschäftsgebäude, Grundtransaktionen</i>	25,02	5,86	4,98	34,11
<i>Grünraumgestaltung, Straßenbeleuchtung</i>	5,19	4,63	3,75	2,28
<i>Bauhof, Hallenbad</i>	1,21	0,28	1,02	4,70
<i>Veranstaltungsräume, -halle, Beteiligungen, Photovoltaik</i>	2,30	3,38	31,46	20,38

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Berechnungen RH

9.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die außerordentlichen Ausgaben von 8,24 Mio. EUR (2010) auf 14,61 Mio. EUR im Jahr 2013 kontinuierlich anstiegen. Der Anstieg im Jahr 2011 war auf Investitionen für die Errichtung von Gemeindestraßen und auf wasser- sowie kanalbauartige Maßnahmen zurückzuführen. Die höheren Ausgaben im Jahr 2012 begründeten sich mit Investitionen für die Errichtung eines Kindergarten-Neubaus und einem Gesellschafterzuschuss an die Messe Tulln (siehe TZ 34). Im Jahr 2013 stiegen die außerordentlichen Ausgaben bedingt durch die Ausgliederung des Bereichs Wohn- und Geschäftsgebäude.

Um einer weiteren negativen Entwicklung des Gemeindehaushalts entgegenzuwirken, empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, ihre Investitionstätigkeiten und damit den Ausgabenumfang im außerordentlichen

Haushalt nachhaltig zu reduzieren und bekräftigte seine Empfehlung zur ausgabenseitigen Haushaltskonsolidierung (siehe TZ 4).

9.3 Die Stadtgemeinde Tulln hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass ihr das durchschnittliche Investitionsvolumen von 8,00 Mio. EUR bis 10,00 Mio. EUR pro Jahr des Überprüfungszeitraums angemessen erscheine und dass trotz gestiegener Investitionen Schulden hätten abgebaut werden können.

9.4 Der RH entgegnete, dass es der Stadtgemeinde Tulln im Überprüfungszeitraum zwar gelungen war, ihre Schulden zu verringern, dass eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung jedoch eine längerfristige und strukturelle Ausgabenreduktion erforderlich machte. Er erneuerte daher seine Empfehlung zur nachhaltigen Reduzierung des außerordentlichen Haushaltsvolumens.

Bedeckung von
außerordentlichen
Ausgaben

10.1 (1) Bis zum Jahr 2010 entstanden im außerordentlichen Haushalt beim Vorhaben „Grundtransaktionen“ sogenannte Soll-Abgänge in Höhe von 8,49 Mio. EUR. Diese Finanzierungslücke entstand, weil es der Stadtgemeinde in den Jahren 2007 bis 2010 nicht gelungen war, budgetierte Grundstücksverkäufe zu realisieren. Dessen ungeachtet wurden die budgetierten Ausgaben in derselben Höhe tatsächlich getätigt. Der dadurch entstandene Liquiditätsengpass belastete die Haushaltsgebarung der Stadtgemeinde Tulln derartig, dass sie zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität im Jahr 2010 gezwungen war, ein Sonderdarlehen bei einem Kreditinstitut in Höhe von 9,90 Mio. EUR aufzunehmen. Die im Unterschied zum bisher angefallenen Soll-Abgang in Höhe von 8,49 Mio. EUR höhere Darlehensaufnahme war deshalb erforderlich, weil die Stadtgemeinde durch rechtswidrige Einnahmenbuchungen von Grundstückserlösen in Höhe von 2,04 Mio. EUR zusätzlich belastet war, und sie diese als Schadensfälle (siehe TZ 11) ausbuchen musste.

(2) Für die Aufnahme des Darlehens war gemäß § 90 Abs. 1 Z 3 Niederösterreichische Gemeindeordnung (NÖ GemO) eine aufsichtsbehördliche Genehmigung erforderlich. Die Aufsichtsbehörde stellte fest, dass die Stadtgemeinde Tulln eine Überbelastung des Gemeindehaushalts und keine Kreditfähigkeit mehr aufwies und empfahl der Stadtgemeinde, Projekte, die nicht in den Pflichtbereich der Stadtgemeinde fielen (wie z.B. der Um- bzw. Neubau des Hallenbades), vorerst zurückzustellen, um zusätzliche Kreditkosten zu vermeiden.



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Letztlich genehmigte die Aufsichtsbehörde die Aufnahme des Darlehens unter der Voraussetzung, dass das Sonderdarlehen bis spätestens 31. Dezember 2020 aus den Verkaufserlösen bestimmter Grundstücke zurückzuzahlen war. Dazu war seitens der Stadtgemeinde eine Aufstellung von Grundstücken zu erstellen, deren Verkaufserlöse nur für die Tilgung des betreffenden Darlehens verwendet werden durften. Die Abwicklung der Kapitalraten und deren Bedeckung durch Grundstückserlöse war laut aufsichtsbehördlicher Darlehensgenehmigung im ordentlichen Haushalt vorzunehmen.

(3) Im Jahr 2011 leistete die Stadtgemeinde Tulln auf Basis eines gemeindeintern erstellten Tilgungsplans eine Darlehenstilgung in Höhe von rd. 920.000 EUR. Im Jahr 2012 konnte die Stadtgemeinde Tulln Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken in Höhe von 5,00 Mio. EUR erzielen, die sie für eine vorzeitige Darlehensrückführung verwendete. Im Jahr 2013 tilgte die Stadtgemeinde Tulln rd. 500.000 EUR dieses Darlehens, wodurch sich der aushaftende Rest des Sonderdarlehens bis Ende 2013 von ursprünglich 9,90 Mio. EUR auf 3,48 Mio. EUR verringerte.

- 10.2** Der RH stellte kritisch fest, dass der Stadtgemeinde Tulln im Jahr 2010 Zahlungsunfähigkeit drohte und die Stadtgemeinde deshalb zur Aufrechterhaltung der Liquidität gezwungen war, ein Sonderdarlehen in Höhe von 9,90 Mio. EUR aufzunehmen. Unter Berücksichtigung weiterer Darlehensaufnahmen in Höhe von rd. 4,62 Mio. EUR in diesem Jahr erhöhte sich der Schuldenstand sprunghaft um 24,2 % von 47,71 Mio. EUR (2009) auf 59,24 Mio. EUR (2010).

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, die Tilgung des Sonderdarlehens weiterhin möglichst rasch voranzutreiben.

- 10.3** Die Stadtgemeinde Tulln sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH zu. Nach dem Höchstsuldenstand im Jahr 2010 sei der Weg Richtung Haushaltskonsolidierung eingeschlagen und konsequent fortgesetzt worden. Das Sonderdarlehen habe bislang auf 3,00 Mio. EUR verringert werden können.

Einnahmenbuchungen aus Grundstücksverkäufen

- 11.1** (1) Gemäß § 2 Abs. 1 VRV hatte die Gemeinde alle Einnahmen und Ausgaben, die im Laufe des Finanzjahres voraussichtlich fällig werden, sofern sie endgültig solche der Gemeinde sind, im Voranschlag zu budgetieren. Die NÖ GemO normierte im § 72 Abs. 6 analog, dass in den Voranschlag sämtliche im Laufe des Haushaltsjahres voraussichtlich fällig werdende Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe aufzunehmen waren. Gemäß § 76 Abs. 1 NÖ GemO waren die anordnungs-

berechtigten Organe an den Voranschlag gebunden. Weiters war der Bürgermeister gemäß § 75 Abs. 3 NÖ GemO verpflichtet, dem Gemeinderat einen Nachtragsvoranschlag vorzulegen, wenn sich im Laufe des Haushaltsjahres zeigte, dass der veranschlagte Ausgleich zwischen den Ausgaben und Einnahmen nur durch eine Änderung des Voranschlags eingehalten werden konnte.

(2) Entgegen diesen Vorschriften ließen der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe der Stadtgemeinde nicht realisierte Grundstücksverkäufe, informelle Förderzusagen von Landespolitikern oder nicht ausgenutzte Optionsrechte des Landes Niederösterreich im außerordentlichen Haushalt als sogenannte „Soll-Einnahmen“ einbuchen. Dadurch wies die Stadtgemeinde Tulln zu Unrecht Einnahmen zur Verbesserung des Haushaltsergebnisses aus, denen kein tatsächlicher Zahlungsanspruch im jeweiligen Haushaltsjahr gegenüberstand. Im Zuge der Bereinigung der unberechtigten Sollstellung von Einnahmen im Rahmen des Rechnungsabschlusses 2010 war die Stadtgemeinde Tulln somit gezwungen, Ausgaben für Schadensfälle in Höhe von 2,04 Mio. EUR zu verbuchen.

(3) Im Jahr 2003 schlossen die Stadtgemeinde Tulln, die im Eigentum der Stadtgemeinde befindliche Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges. m.b.H. (TLG GmbH) und das Land Niederösterreich einen Tausch- und Optionsvertrag betreffend diverser Grundstücke ab. Der Optionsvertrag berechnete das Land Niederösterreich, bis spätestens 31. Dezember 2010 ein Grundstück zum Kaufpreis von 1,74 Mio. EUR von der Stadtgemeinde Tulln zu erwerben. Auf Basis dieses Optionsrechts ordneten der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe der Stadtgemeinde die Verbuchung der Einnahme im Jahr 2007 an, obwohl das Land das Optionsrecht noch nicht ausgeübt hatte. Im Juni 2008 ordneten sie die Stornierung der Einnahmenbuchung betreffend der Grundstücksoption an. Im Dezember 2008 ließen sie die noch immer nicht gezogene Grundstücksoption wiederum als Soll-Einnahme einbuchen. Da das Land Niederösterreich die Kaufoption bis Jahresende 2010 nicht beanspruchte, buchte die Stadtgemeinde Tulln den nicht erzielten Verkaufserlös als „Schadensfall“ in genannter Höhe aus und bedeckte die entfallenen Einnahmen über das Sonderdarlehen in Höhe von 9,90 Mio. EUR (TZ 10).

(4) Weiters ordneten der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe im Jahr 2007 die Verbuchung von Einnahmen von beabsichtigten, aber nicht realisierten Grundstücksverkäufen in Höhe von 410.000 EUR an. In den Jahren 2009 und 2010 konnten die Grundstücksverkäufe teilweise realisiert werden, womit der Stadtgemeinde rd. 126.000 EUR zufließen; für den „Restbetrag“ von



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

rd. 284.000 EUR musste sie wiederum einen „Schadensfall“ buchen. Eine weitere Einnahmenkorrektur über „Schadensfälle“ erfolgte für eine nicht vollständig realisierte Grundstückstransaktion aus dem Jahr 1998 mit rd. 11.000 EUR.

- 11.2** Der RH kritisierte, dass der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe der Stadtgemeinde mehrmals ihre Kompetenzen überschritten und Einnahmenbuchungen ohne Rechtsgrundlage anordneten. Er gab zu bedenken, dass es den anordnungsbefugten Organen insbesondere bei dem nicht genutzten Optionsrecht des Landes Niederösterreich durch die im Juni 2008 vorgenommene Stornierung der Einnahmenbuchung aus dem Vorjahr bewusst gewesen sein musste, dass die Stadtgemeinde keinen Rechtsanspruch auf den Erhalt des Kaufpreises hatte. Die neuerliche Anordnung zur Verbuchung der Einnahme aus dem Optionsvertrag im Dezember 2008 war nach Ansicht des RH einer fiktiven Reduzierung der negativen Haushaltsergebnisse geschuldet. Ein Optionsvertrag ohne Ausnutzung der Kaufoption und folglich ohne konkreten Kaufvertrag stellte keine Grundlage für eine Einnahmenbuchung dar. Vielmehr wies die Stadtgemeinde damit zu Unrecht Einnahmen zur Verbesserung des Haushaltsergebnisses aus, denen kein tatsächlicher Zahlungsanspruch im jeweiligen Haushaltsjahr gegenüberstand. Die Einnahmenbuchung in Form von Soll-Stellungen von Grundstückserlösen hätte im Sinne der Buchungsvorschriften erst anlässlich der Ziehung der Option mit dem Fälligkeitstag der Kaufpreiszahlung vorgenommen werden dürfen.¹⁷ Diese Mängel und die mehrfachen Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Buchführung beeinträchtigten die Vollständigkeit und Aussagekraft des Rechnungswesens.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, künftig Einnahmen nur bei tatsächlichem Zahlungsanspruch zu verbuchen. Weiters empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, sicherzustellen, dass ein Nachtragsvoranschlag erstellt und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt wird, wenn sich herausstellt, dass die budgetierten Ausgaben eines Haushaltsjahres nicht durch Einnahmen gedeckt sind.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln seien die in den Jahren 2007 und 2008 vorgenommenen Sollstellungen von Grundstückserlösen auf der Grundlage eines unterschriebenen Optionsvertrags mit dem Land Niederösterreich erfolgt.*

¹⁷ Nach § 15 Abs. 1 VRV waren in der Haushaltsrechnung die innerhalb des Finanzjahres angefallenen voranschlagswirksamen Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen. Z 2 leg. cit. definierte das Soll mit den „vorgeschriebenen“ Beträgen und Z 4 leg. cit. das Ist mit den „abgestatteten“ Einnahmen und Ausgaben.

Die Stadtgemeinde Tulln bezog sich weiters auf eine Stellungnahme einer Rechtsanwaltskanzlei, wonach die Fokussierung auf den damaligen Vizebürgermeister unsachlich sei, und verwies darauf, dass alle bedeutsamen Handlungen (so wie die gegenständlichen Sollstellungen von Grundstücksverkäufen) nur nach Rücksprache und mit Billigung durch den Bürgermeister erfolgt seien. Nach Ansicht der Rechtsanwaltskanzlei setze das Budgetieren von Einnahmen und Ausgaben im Sinne der Buchungsbestimmungen der VRV und der NÖ GemO voraus, dass diese im Laufe des Finanzjahres voraussichtlich fällig würden. Folglich sei jede Einbuchung mit einer Prognose verbunden und nicht erst zulässig, wenn Einnahmen mit absoluter Sicherheit erfolgen würden.

Die Stadtgemeinde Tulln verwehrt sich in ihrer Stellungnahme gegen die Fokussierung auf den damaligen Vizebürgermeister anlässlich der vorgenommenen Sollstellungen von Grundstückserlösen und wies darauf hin, dass diese Aufgabe generell für alle Belege vom damaligen Bürgermeister an den damaligen Vizebürgermeister delegiert worden sei. Auch seien diese Belege gemäß NÖ GemO noch von einer zweiten Person im Sinne des Doppelzeichnungs-Prinzips unterfertigt worden.

Im Übrigen vermerkte die Stadtgemeinde Tulln, dass alle gegenständlichen Grundstücke zwischenzeitlich verkauft worden und alle Einnahmen auch tatsächlich eingetreten seien. Einnahmebuchungen würden seit dem Jahr 2010 nur noch nach Vorliegen von abgesicherten Zahlungsansprüchen erfasst.

- 11.4** Der RH entgegnete, dass durch die Delegierung des Rechts zur Anordnung sämtlicher Belege vom Bürgermeister an den Vizebürgermeister diesem – dem Vizebürgermeister – die Zuständigkeit und damit auch die Beurteilung der Korrektheit der Anordnung der Sollstellungen von nicht fälligen Grundstückserlösen zukamen. Ob und inwieweit der Vizebürgermeister im Zuge seiner Buchungsanweisungen Rücksprache mit dem Bürgermeister hielt, war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung des RH. Im Übrigen wurden derartige Rücksprachen – wie nun in der Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln vorgebracht – dem RH im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung nicht zur Kenntnis gebracht.

Zu den wiederholten Sollstellungen von noch nicht fälligen Grundstückserlösen durch die Stadtgemeinde entgegnete der RH Folgendes:

Das Einbuchen nicht fälliger Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken in den Jahren 2007 und 2008 bewirkte eine günstigere Darstellung der Jahresergebnisse 2007, 2008 und 2009. Konkret wurden dadurch die Soll-Abgänge in den Rechnungsabschlüssen der vorer-



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

wähnten Haushaltsjahre günstiger (niedriger) ausgewiesen. Erst anlässlich der Ausbuchung der nicht realisierten Grundstückserlöse in Form von „Schadensfällen“ im Jahr 2010 wurde die geschönte Darstellung der Haushaltsergebnisse 2007 bis 2009 (bedingt durch die Übertragung des niedrigeren Soll-Abgangs in das jeweils nächste Haushaltsjahr) egalisiert. Das mehrfache Verbuchen von nicht fälligen Einnahmen in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 konnte nach Ansicht des RH nur durch das Ausweisen von günstigeren Jahresergebnissen (niedrigeren Soll-Abgängen) motiviert gewesen sein.

Mit ausdrücklichem Verweis auf das Gutachten der Rechtsanwaltskanzlei entgegnete der RH zum vermeintlich korrekten Verbuchen der Grundstückserlöse durch die Stadtgemeinde Folgendes: Im Sinne der Buchungsvorschriften der VRV und der NÖ GemO sind Einnahmen und Ausgaben zu budgetieren, wenn sie im Laufe des Finanzjahres voraussichtlich fällig werden. Hingegen erfordert das Verbuchen von Einnahmen und Ausgaben (im Gegensatz zum Budgetieren) das Vorliegen entsprechender Gebarungsfälle auf Basis qualifizierter Belege, welche einen konkreten Einnahme- oder Ausgabevorgang realisieren. Der Abschluss des Kaufoptionsvertrags mit dem Land Niederösterreich dokumentierte das Recht des potenziellen Käufers zum Ankauf einer Liegenschaft, stellte aber noch keinen verbindlichen Kaufvertrag dar, welcher die Stadtgemeinde Tulln als potenzielle Verkäuferin zum Ausweis einer Zahlungsforderung gegenüber dem Land Niederösterreich ermächtigt hätte. Vielmehr war der Abschluss des Kaufoptionsvertrags für die Stadtgemeinde Tulln kein buchungsrelevanter Geschäftsfall und berechnete nicht zu einer (soll-mäßigen) Einnahmenbuchung, da das kamerale „Soll“ die Fälligkeit einer Einnahme (Forderung) oder Ausgabe (Verbindlichkeit) impliziert. In den gegenständlichen Fällen der Jahre 2007 und 2008 wäre die soll-mäßige Einnahmenbuchung des Verkaufserlöses jeweils erst nach dem Vorliegen des von beiden Vertragsteilen ordnungsgemäß gefertigten Kaufvertrags mit dem Tag der Fälligkeit der Kaufpreiszahlung konform mit den Buchungsvorschriften und damit zulässig gewesen. Im Übrigen findet die Verbuchung (im Gegensatz zu der Veranschlagung/Budgetierung) von Einnahmen und Ausgaben auf der Basis von Prognosen, so wie im Gutachten der Rechtsanwaltskanzlei fälschlicherweise abgeleitet, weder in der Kamealistik noch in der Doppik Akzeptanz.

Buchung von
Förderungen des
Landes
Niederösterreich

12.1 (1) Im Jahr 2007 begann die Stadtgemeinde Tulln das Projekt „Tulln Offensive“, welches im Wesentlichen die Umgestaltung des Hauptplatzes und den Bau einer Tiefgarage vorsah. Das gesamte Projekt hatte ein Volumen von mehr als 7,10 Mio. EUR und sollte, neben der

Aufnahme von Darlehen in Höhe von 5,00 Mio. EUR, auch mit Mitteln des Landes Niederösterreich finanziert werden.

(2) Zur Lukrierung der Fördermittel des Landes fand im April 2008 ein Finanzierungsgespräch im Büro des Landeshauptmanns mit Vertretern der Stadtgemeinde und des Landes statt. Nach diesem Gespräch erfolgte eine politische Zusage des Landeshauptmanns an den damaligen Bürgermeister über Beiträge und Förderungen des Landes Niederösterreich (aus unterschiedlichen Budgettöpfen) in Höhe von 1,04 Mio. EUR. Auf Basis dieser Zusage, aber ohne schriftliche Fördervereinbarung oder Förderzusage, ordneten der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe der Stadtgemeinde die Verbuchung von Einnahmen (als Sollstellung) in Höhe von 1,04 Mio. EUR an. Erst in den Folgejahren (insbesondere 2010) erhielt die Stadtgemeinde die bereits „vereinnahmten“ Fördermittel vom Land.

(3) Im Jahr 2011 musste die Stadtgemeinde bereits verbuchte Einnahmen aus der NAFES¹⁸ um 60.000 EUR wertberichtigen, weil nicht die zugesagte Förderung in Höhe von 160.000 EUR, sondern lediglich 100.000 EUR der Stadtgemeinde zugeflossen waren; bis Ende 2013 waren noch Fördermittel in Höhe von 271.000 EUR ausständig.

(4) Im Jahr 2010 ordneten der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe der Stadtgemeinde Tulln Sollstellungen von Einnahmen aus Landesmitteln für Rad- und Wanderwege in Höhe von mindestens 139.000 EUR an, obwohl für diesen Betrag die Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung erst im Folgejahr erfolgten.

(5) Für das Projekt LEADER – Nachhaltige Positionierung der Tourismusstadt Tulln ordnete der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) im Jahr 2009 die Sollstellung einer Förderung des Landes über 212.800 EUR an, obwohl zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Fördervereinbarung über rd. 83.000 EUR vorlag.

12.2 Der RH kritisierte, dass der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) und andere Organe wiederholt Einnahmenbuchungen als sogenannte Sollstellungen anordneten, obwohl zum Zeitpunkt der Anordnung keine Rechtsgrundlage für den Anspruch auf die Zahlung durch den potenziellen Fördergeber, das Land Niederösterreich, vorlag. Durch diese Vorgangsweise trugen sie dazu bei, dass die Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde ein günstigeres und nicht den Tatsachen entsprechendes Bild der finanziellen Lage abgaben.

¹⁸ Niederösterreichische Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Einkaufs in Stadtzentren



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, in Aussicht gestellte informell zugesagte Förderungen des Landes künftig erst aufgrund eines verbindlichen Förderbeschlusses oder Fördervertrags einzubuchen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln würden Förderzusagen bei solchen Projekten erst nach detaillierten Ansuchen und mit Unterlagen, die erst im Rahmen der Projektumsetzung zur Verfügung stünden, erfolgen. Oft würde erst bei Vorlage von bezahlten Rechnungen im Original die Förderung schriftlich bestätigt. Die Mitarbeiter der Stadtgemeinde Tulln seien ständig mit den Förderstellen in Kontakt und würden die Förderwürdigkeit informell vorher abstimmen. Daher erfolge immer der Ausgleich von bereits tatsächlich erfolgten Ausgaben mit Sollstellungen von den veranschlagten Förderungen, jedoch nicht von noch nicht begonnenen oder bezahlten Projekten. Weiters teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass die zu den Ausgaben zeitnah erfolgte Sollstellung von Förderungen eine nicht nur durch die Stadtgemeinde Tulln praktizierte, sondern weitverbreitete jahrzehntelange Praxis der Verbuchung derartiger Einnahmen darstelle.*

Lediglich die NAFES-Förderung habe reduziert werden müssen, da für die ursprüngliche Förderberechnung Leistungen angenommen worden seien, welche nicht zur Ausführung und damit Förderung gekommen seien.

Die Stadtgemeinde wies auch diesbezüglich auf das Rechtsgutachten hin, wonach der Gesetzgeber für die Einbuchung von solchen Einnahmen kein Sicherheitskalkül, sondern eben ein Wahrscheinlichkeitskalkül vorgesehen habe. Nach Ansicht des Rechtsgutachtens benötige man gerade nicht 100 %ige Rechtssicherheit, um einen Buchungsvorgang vornehmen zu dürfen, sondern es genüge schon die vernünftig und sorgfältig festgestellte Voraussichtlichkeit.

Die Stadtgemeinde Tulln sagte jedoch zu, hinkünftig im Rechnungsabschluss nur Förderungen mit entsprechenden Förderbeschlüssen im Soll zu buchen.

- 12.4** Der RH entgegnete, dass die Verbuchung informeller Förderzusagen als Einnahmen nicht gesetzeskonform war. Bei der Erstellung des Budgets der Stadtgemeinde können zwar in Aussicht gestellte Förderungen veranschlagt, aber bei mangelnder Realisierung nicht im Rechnungsabschluss als Einnahme verbucht werden. Solche veranschlagten aber im Haushaltsjahr nicht realisierten Einnahmen wären vielmehr durch einen Nachtragsvoranschlag zu berichtigen. Somit hätte der Bürgermeister ein um die ursprünglich budgetierte Einnahme verringertes Budget dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen gehabt (§ 75

Abs. 3 NÖ GemO). Da er bzw. sein Stellvertreter dies unterließ und darüber hinaus auch noch die Einnahme – ohne Rechtsanspruch – anordnete, verstieß er gegen die gesetzlichen Bestimmungen.

Die Zusage der Stadtgemeinde Tulln, hinkünftig nur Förderungen mit entsprechenden Förderbeschlüssen im Soll zu buchen, beurteilte der RH positiv.

Entwicklung der laufenden Gebarung und der Vermögensgebarung anhand von Kennzahlen

13.1 (1) Der RH zog drei Kennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Situation des Gemeindehaushalts heran: Eigenfinanzierungsquote, Quote freie Finanzspitze und öffentliche Sparquote. Die Finanztransaktionen (Schuldenaufnahmen und –tilgungen, Rücklagengebarung) wurden dabei nicht berücksichtigt, sondern bei den Kennzahlen zur Verschuldung (TZ 18).

(2) Die folgende Tabelle stellt die Kennzahlen der Stadtgemeinde Tulln für die Jahre 2010 bis 2013 dar. Der Vergleich mit dem Durchschnitt der Vergleichsgemeinden des Landes Niederösterreich und des Bundesgebiets soll als Orientierung dienen und abweichende Entwicklungen der Stadtgemeinde Tulln, die einer näheren Analyse bedürfen, aufzeigen.¹⁹

¹⁹ Das KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung stuft die Situation eines Haushalts als „Sehr gut (1)“ ein bei folgenden Werten der Kennzahlen: Eigenfinanzierungsquote > 110 %, Quote freie Finanzspitze > 15 %, öffentliche Sparquote > 25 %; hingegen als „Unzureichend (5)“ bei folgenden Werten: Eigenfinanzierungsquote < 80 %, Quote freie Finanzspitze < 3 %, öffentliche Sparquote < 5 % (Quelle: KDZ/Peter Biwald, Haushaltsanalyse mit Kennzahlen, April 2011).

Tabelle 6: Kennzahlen zur laufenden Gebarung und zur Vermögensgebarung

		2010	2011	2012	2013 ¹
		in %			
Eigenfinanzierungsquote	Tulln an der Donau	96,35	102,83	110,26	113,24
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	104,72	113,63	104,49	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	103,10	107,23	103,18	n.v.
Quote freie Finanzspitze	Tulln an der Donau	- 2,93	2,10	- 5,66	- 8,33
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	- 7,76	7,00	- 1,05	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	0,00	7,37	3,31	n.v.
öffentliche Sparquote	Tulln an der Donau	5,99	13,82	16,68	13,34
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	2,29	21,81	13,05	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	7,77	16,26	13,14	n.v.

¹ Die Werte der Vergleichsgemeinden für das Jahr 2013 waren zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch nicht verfügbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

(3) Das Ergebnis der laufenden Gebarung²⁰ und der Vermögensgebarung²¹ (ohne finanzielle Transaktionen) zeigt die Eigenfinanzierungskraft einer Gemeinde. Die Eigenfinanzierungsquote²² dient dementsprechend der Einschätzung des Eigenfinanzierungspotenzials. Werte über 100 % bedeuten, dass Mittel für Investitionen, Schuldentilgungen oder zum Aufbau von Rücklagen zur Verfügung stehen. Wird keine hundertprozentige Deckung erreicht (d.h. die Eigenfinanzierungsquote

²⁰ Die laufende Gebarung enthält einnahmeseitig u.a. die eigenen Steuern, Ertragsanteile, Einnahmen aus Leistungen, Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit sowie laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts; ausgabenseitig u.a. die Leistungen für Personal, Pensionen und sonstige Ruhebezüge, Verwaltungs- und Betriebsaufwand, Zinsen für Finanzschulden sowie laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts.

²¹ Die Vermögensgebarung enthält einnahmeseitig u.a. die Veräußerung von unbeweglichem und beweglichem Vermögen und Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts; ausgabenseitig u.a. den Erwerb von unbeweglichem und beweglichem Vermögen und Kapitaltransferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts.

²² Die Eigenfinanzierungsquote gibt an, in welchem Ausmaß die laufenden Ausgaben sowie die Ausgaben der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) durch laufende Einnahmen sowie durch Einnahmen der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) bedeckt werden können. Sie errechnet sich aus dem Anteil der Summe aus laufenden Einnahmen und Einnahmen der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) an der Summe aus laufenden Ausgaben und Ausgaben der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen).

Finanzielle Lage

ist unter 100 %), müssen Ausgaben über Finanztransaktionen (bspw. durch Darlehensaufnahmen) finanziert werden.

Die Eigenfinanzierungsquote der Stadtgemeinde Tulln lag im Jahr 2010 unter 100 %. Im Jahr 2011 erreichte die Eigenfinanzierungsquote rd. 103 % und stieg bis zum Jahr 2013 auf rd. 113 %. Der Anstieg in den Jahren 2012 und 2013 war hauptsächlich auf die Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken (2012) und von Wohn- und Geschäftsgebäuden (2013) zurückzuführen.

Die Eigenfinanzierungsquote der Stadtgemeinde Tulln war in den Jahren 2010 und 2011 niedriger und im Jahr 2012 höher als jene der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs und Österreichs.

(4) Die freie Finanzspitze weist jenen Rest eines Überschusses der laufenden Gebarung nach Abzug der Schuldentilgung aus, der noch für Investitionen verfügbar ist. Diese Kennzahl ermöglicht eine Aussage, ob der Stadtgemeinde ein finanzieller Spielraum unter Berücksichtigung der Schuldentilgungen blieb.

Die freie Finanzspitze war in Tulln in den Jahren 2010, 2012 und 2013 mit bis zu 3,27 Mio. EUR (2013) negativ, lediglich im Jahr 2011 erreichte die Stadtgemeinde Tulln eine positive freie Finanzspitze:

Tabelle 7: Freie Finanzspitze, 2010 bis 2013					
	2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
	in Mio. EUR				in %
Ergebnis laufende Gebarung	1,97	4,47	5,65	4,61	+ 134,0
abzüglich Tilgung	2,99	3,70	7,89	7,88	+ 163,6
freie Finanzspitze	- 1,02	0,77	- 2,24	- 3,27	- 220,6

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Berechnungen RH

Für Vergleichszwecke ermittelte der RH die Quote freie Finanzspitze. Diese stellt die freie Finanzspitze als Anteil an den laufenden Einnahmen dar. Ein negativer Wert deutet darauf hin, dass keine Mittel für Investitionen erwirtschaftet werden konnten.

Die Quote freie Finanzspitze (vgl. Tabelle 6) war in Tulln in den Jahren 2010 (- 2,93 %), 2012 (- 5,66 %) und 2013 (- 8,33 %) negativ. Im Jahr 2011 war die Quote mit 2,10 % positiv. Die starken Schwankungen resul-



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

tierten einerseits aus höheren laufenden Ausgaben und vorzeitigen Darlehenstilgungen in den Jahren 2012 und 2013 (TZ 10 und 59).

Die Quote freie Finanzspitze lag im Vergleichszeitraum 2010 bis 2012 deutlich unter den Werten der bundesweiten Vergleichsgemeinden und in den Jahren 2011 und 2012 auch unter den Werten der niederösterreichischen Vergleichsgemeinden.

(5) Die öffentliche Sparquote stellt eine Maßzahl für den Erfolg der laufenden Gebarung dar. Je höher dieser Wert, desto mehr Mittel stehen der Stadtgemeinde für Schuldentilgung und Investitionen zur Verfügung. Ein negativer Wert bedeutet, dass die laufenden Ausgaben nicht durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden konnten.

Die öffentliche Sparquote stieg von 5,99 % im Jahr 2010 auf 16,68 % im Jahr 2012 stark an, weil sich die laufenden Einnahmen stärker als die laufenden Ausgaben erhöhten. Im Jahr 2013 verringerte sich die öffentliche Sparquote aufgrund des Anstiegs der laufenden Ausgaben (siehe TZ 8).

Die öffentliche Sparquote der Stadtgemeinde Tulln lag im Jahr 2010 zwischen den Werten der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs und des Bundesgebiets. Im Jahr 2011 lag die öffentliche Sparquote der Stadtgemeinde unter und im Jahr 2012 über den Werten der Vergleichsgemeinden.

13.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 und 2011 bei der Eigenfinanzierungsquote und in den Jahren 2011 und 2012 auch bei der Quote freie Finanzspitze schlechtere Kennwerte als die Vergleichsgemeinden Niederösterreichs und Österreichs aufwies. Zudem war die öffentliche Sparquote der Stadtgemeinde Tulln im Jahr 2011 niedriger als die Durchschnittswerte aller Vergleichsgemeinden.

(2) Zudem bemängelte der RH, dass die freie Finanzspitze in den Jahren 2010, 2012 und 2013 negativ war. Auch wenn sich die Finanzlage der Stadtgemeinde Tulln ab dem Jahr 2011 verbessert hatte und es ihr gelungen war, die im Jahr 2010 drohende Insolvenzgefahr abzuwenden, konnte die Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2012 und 2013 keine Liquidität für Investitionen aus der laufenden Gebarung erwirtschaften.

Um einer nachhaltig negativen Entwicklung des Gemeindehaushalts entgegenzuwirken, erachtete der RH die Reduzierung der Investitionstätigkeiten der Stadtgemeinde – insbesondere jener, die mit Fremdmitteln finanziert werden müssen – auf das unbedingt notwendige

Ausmaß als unumgänglich. Er bekräftigte seine Empfehlung zur ausgabenseitigen Haushaltskonsolidierung zwecks langfristiger Sicherstellung der Liquidität der Stadtgemeinde Tulln.

13.3 Die Stadtgemeinde Tulln verwies in ihrer Stellungnahme auf die (um die vorzeitigen Darlehenstilgungen bereinigten) positiven „freien Budgetspitzen“ der Jahre 2011 bis 2013 sowie auf die positive Entwicklung der Eigenfinanzierungsquote und der öffentlichen Sparquote ab dem Jahr 2010.

13.4 Da die Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 bis 2012 bei der Eigenfinanzierungsquote, bei der Quote freie Finanzspitze und bei der öffentlichen Sparquote zum Teil schlechtere Kennwerte als die Vergleichsgemeinden Niederösterreichs und Österreichs aufwies, erneuerte der RH seine Empfehlung zur nachhaltigen, ausgabenseitigen Haushaltskonsolidierung.

Vermögen und
Verpflichtungen der
Stadtgemeinde Tulln

14.1 (1) Nach der NÖ GemO waren das gesamte unbewegliche und bewegliche Vermögen einer Gemeinde, ihre Rechte und Verpflichtungen sowie ihre Beteiligungen in einem Vermögensnachweis laufend zu erfassen und zu bewerten.²³

Die VRV sah vor, dass zum Voranschlag bzw. Rechnungsabschluss einer Gemeinde zusätzliche Informationen, die auch die Vermögensrechnung betrafen, bereitzustellen waren. Dabei handelte es sich bspw. um den Nachweis über den Schuldenstand, über gegebene Darlehen, über den Stand an nicht fälligen Verwaltungsforderungen und Verwaltungsschulden, an Wertpapieren und Beteiligungen sowie den Vermögensnachweis für wirtschaftliche Unternehmungen und Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit. Die Vorgaben dazu waren allerdings nicht ausreichend spezifiziert. Dazu kam, dass Vorschriften über die Vermögensbewertung und eine Darstellung aller Vermögenspositionen einer Gemeinde sowie darüber, welche Vermögenspositionen zu aktivieren waren, fehlten.

(2) Die Novelle der NÖ GemO vom Juni 2012 trug diesen Defiziten insofern teilweise Rechnung, als in Niederösterreich künftig das Rechnungswesen von ausgegliederten Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die unter beherrschendem Einfluss einer oder mehrerer Gemeinden stehen, gegenüber den Vorgaben des Unternehmensgesetzbuches (UGB) erhöhten Anforderungen unterworfen ist²⁴. So sind bspw.

²³ § 70 NÖ GemO

²⁴ siehe § 68a NÖ GemO, LGBl. Nr. 1000–20 vom 25. Juni 2012



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

unabhängig von den Größenmerkmalen der ausgegliederten Unternehmen nach § 221 UGB Abschlussprüfer zu bestellen und von diesen die Jahresabschlüsse einschließlich der Lageberichte zu prüfen. Die geprüften Jahresabschlüsse einschließlich der geprüften Lageberichte sowie der Bericht des Abschlussprüfers sind dem Bürgermeister zu übermitteln und von diesem mit dem nächstfolgenden Rechnungsabschluss dem Gemeinderat zur Kenntnis zu bringen.

(3) Den Rechnungsabschlüssen der Stadtgemeinde Tulln waren folgende Angaben zum Vermögen zu entnehmen: Kassenabschluss, Nachweis über Wertpapiere und Beteiligungen, Nachweis über Rücklagen, Nachweis über den Stand der noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen (und -schulden), Nachweis über Haftungen, Nachweis über den Schuldenstand und Nachweis über Leasingaufwendungen.

(4) Die Vermögensnachweise im Sinne der NÖ GemO lagen nicht vor.

Für die als Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit geführten Bereiche Wasserversorgung, Abwasserentsorgung – Kanal, Müllbeseitigung, Wohn- und Geschäftsgebäude und Parkplatz- und Garagenbetriebe waren separate Vermögens- und Schuldennachweise den Rechnungsabschlüssen angeschlossen.²⁵

14.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die VRV eine Darstellung des gesamten Vermögens der Gemeinden nicht vorsah. Damit konnte die wirtschaftliche Lage der Gemeinden nicht vollständig erhoben werden, weil eine Gegenüberstellung des gesamten Vermögens und der Verbindlichkeiten fehlte. Der RH hob weiters kritisch hervor, dass vor allem die Vorschriften über den Vermögensausweis und die Vermögensbewertung unzureichend waren bzw. fehlten. Im Interesse einer möglichst getreuen Darstellung der Vermögenslage der Gemeinden hielt der RH klare Regelungen für die Aktivierung und Bewertung von Vermögensgegenständen für unabdingbar.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Stadtgemeinde Tulln entgegen den Bestimmungen der NÖ GemO im gesamten Überprüfungszeitraum weder eine Bewertung noch einen laufenden Ausweis ihres gesamten Aktiv- und Passivvermögens vorgenommen hatte. Damit konnten auch keine Vermögensnachweise im Sinne der NÖ GemO erstellt werden.

Er empfahl daher der Stadtgemeinde Tulln, künftig die gemäß NÖ GemO geforderten Vermögensnachweise zu erstellen und diese den Rechnungsabschlüssen beizulegen.

²⁵ entsprechend § 16 Abs. 1 VRV

Finanzielle Lage

14.3 Die Stadtgemeinde Tulln teilte mit, dass sie die Darstellung des unbeweglichen und beweglichen Vermögens bisher nicht vorgenommen habe, weil das Land Niederösterreich bis heute noch keine näheren Bestimmungen zur Erfassung und Bewertung des Vermögens festgelegt habe. Die Stadtgemeinde verwies in diesem Zusammenhang neuerlich auf die derzeit laufenden Verhandlungen zur Neufassung der VRV (siehe auch TZ 2).

Der Nachweis über den Stand der noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und -schulden und der gegebenen Darlehen werde künftig (als Leermeldung) vervollständigt und den Rechnungsabschlüssen beigelegt werden.

Finanzschulden und sonstige Finanzierungsverpflichtungen

15.1 (1) Die Finanzschulden und Finanzierungsverpflichtungen der Stadtgemeinde Tulln entwickelten sich folgendermaßen:

Tabelle 8: Finanzschulden und Finanzierungsverpflichtungen, 2010 bis 2013					
	2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
	in Mio. EUR				in %
Finanzschulden	59,24	58,07	55,49	50,89	- 14,1
Leasingverpflichtungen ¹	3,01	2,81	2,72	2,56	- 15,0
negative Bankbestände aus dem Kassenabschluss ²	0,00	0,00	0,00	0,00	-
sonstige Finanzierungsverpflichtungen ³	0,00	0,00	0,00	0,00	-
nicht fällige Verwaltungsschulden	n.v.	0,00	0,00	0,00	-

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ausstehende Leasingverpflichtungen laut Nachweis im Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde jeweils zum 31. Dezember des Jahres

² ausschließlich negative Kontostände laut Kassenbestand im Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde jeweils zum 31. Dezember des Jahres

³ Verpflichtungen aus strukturierten Finanzprodukten, Derivatgeschäften und dergleichen

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Berechnungen RH



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Im Jahr 2013 übertrug die Stadtgemeinde Tulln anlässlich der Ausgliederung ihrer Wohn- und Geschäftsgebäude 46 Darlehen in die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG). Durch diesen Einmaleffekt verringerten sich die Finanzschulden der Stadtgemeinde per 31. Dezember 2013 um 2,84 Mio. EUR. Aufgrund der damit einhergehenden Haftungsübernahmen durch die Stadtgemeinde erhöhten sich deren Haftungsstände per 31. Dezember 2013 um 1,26 Mio. EUR und zusätzlich um 5,69 Mio. EUR für die Behaftung des Restkaufpreises (siehe TZ 19 und TZ 50).

Die hohen Finanzschulden – im Jahr 2010 beliefen sie sich auf 169 % der laufenden Einnahmen, im Jahr 2013 auf 129 % – resultierten u.a. aus dem von der Stadtgemeinde Tulln im Jahr 2010 zwecks Vermeidung ihrer Zahlungsunfähigkeit aufgenommenen Sonderdarlehen in der Höhe von 9,90 Mio. EUR (TZ 5).

Die Leasingverpflichtungen umfassten per Jahresende 2012 zwei Leasingverträge für Gebäudeleasing mit Jahresraten von insgesamt rd. 83.000 EUR.

(2) Gemäß § 17 Abs. 2 Z 5 VRV war den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden ein Nachweis über den Stand der gegebenen Darlehen und der noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und –schulden beizuschließen.

Diesen Nachweis hatte die Stadtgemeinde Tulln für den Rechnungsabschluss 2010 in Bezug auf die noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und für die Rechnungsabschlüsse 2011 bis 2013 in Bezug auf die noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und –schulden, nicht jedoch für die gegebenen Darlehen, erstellt.

- 15.2** (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die Finanzschulden der Stadtgemeinde Tulln im Jahr 2010 mit rd. 60 Mio. EUR 169 % der laufenden Einnahmen der Stadtgemeinde betrug. Obwohl die Finanzschulden bis 2013 auf 50,89 Mio. EUR reduziert werden konnten, lag dieser Wert im Jahr 2013 noch immer bei rd. 129 %. Die Verringerung der Finanzschulden, insbesondere im Jahr 2013, war u.a. auf die Auslagerung von 46 Darlehen in die TWI KG zurückzuführen. Die dadurch begründeten sogenannten „grauen“ Finanzschulden erhöhten nach Ansicht des RH die Intransparenz.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, von Schuldenübertragungen in ausgegliederte Unternehmen abzusehen. Darüber hinaus empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, die Reduzierung ihres Schuldenstandes sowohl im Gemeindehaushalt als auch in den ausgegliederten Unternehmen rasch voranzutreiben.

(2) Der RH beanstandete, dass den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2010 bis 2013 der Nachweis über den Stand der gegebenen Darlehen und der noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und –schulden nur teilweise beigegeben war.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, den Rechnungsabschlüssen künftig den entsprechenden Nachweis in vollständiger Form, gegebenenfalls als Leermeldung, beizuschließen.

15.3 *Die Stadtgemeinde Tulln teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie sehe in der Auslagerung von Darlehen an die TWI KG keine Erhöhung der Intransparenz, weil diese Finanzschulden in der Bilanz der Gesellschaft aufschienen. Außerdem habe sie die Empfehlung des RH zum Anlass genommen, um die Vor- und Nachteile von Ausgliederungen aus Sicht der Gesamt-Interessenslage der Stadtgemeinde Tulln vor der Beschlussfassung zu prüfen. Der Nachweis über den Stand der noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und –schulden und der gegebenen Darlehen werde künftig (als Leermeldung) vervollständigt und den Rechnungsabschlüssen beigelegt werden.*

15.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass sich mit der Auslagerung von Darlehen in Gemeindebeteiligungen die Intransparenz erhöhte, weil mit der Auslagerung von Darlehen und den meist damit einhergehenden Haftungsübernahmen die Beurteilung der gesamten Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde erschwert wurde.

Struktur der
Finanzschulden

16.1 (1) Die Finanzschulden der Stadtgemeinde Tulln waren im Zeitraum 2010 bis 2012 zu rd. 54 % den marktbestimmten Betrieben zuzuordnen. Diese Schulden waren beim öffentlichen Schuldenstand („Maastricht-Schulden“) nicht zu berücksichtigen. Bei den Vergleichsgemeinden Österreichs lag dieser Anteil in den Jahren 2010 bis 2012 zwischen 64,6 % (2012) und 66,9 % (2010) und war somit durchwegs höher als in Tulln.

(2) Die Stadtgemeinde Tulln wies im Zeitraum 2010 bis 2013 keine Finanzschulden in Fremdwährungen auf. Rund 5 % der Darlehenssumme waren von öffentlichen Rechtsträgern gewährt worden, rd. 95 % von inländischen Finanzunternehmen. Die Darlehen von öffentlichen Rechtsträgern stammten zum überwiegenden Teil aus dem Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds, dem Niederösterreichischen Landeswasserwirtschaftsfonds und der Wohnbauförderung des Landes Niederösterreich.



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

(3) Der Anteil der fix verzinsten aushaftenden Darlehenssumme betrug im Jahr 2010 rd. 8,3 % und sank im Jahr 2012 auf rd. 7,9 %. Rund 1,2 % der aushaftenden Darlehenssumme 2012 war unverzinst, die restliche aushaftende Darlehenssumme (rd. 91 %) war variabel verzinst.

- 16.2** In Anbetracht des hohen Anteils der variabel verzinsten Darlehen der Stadtgemeinde Tulln gab der RH zu bedenken, dass insbesondere bei einem sprunghaften Anstieg des Marktzinsniveaus das Gemeindefbudget durch unerwartet hohe Finanzierungskosten erheblich belastet werden könnte.
- 16.3** *Die Stadtgemeinde Tulln vermerkte in ihrer Stellungnahme, dass ihre Finanzschulden keine Fremdwährungsdarlehen beinhalteten und die Veränderungen des Zinsniveaus und deren Auswirkungen auf die Darlehen der Stadtgemeinde laufend beobachtet würden.*

Zinsaufschläge

- 17.1** (1) Im Laufe des Jahres 2012 setzten vier Kreditinstitute unter Berufung auf ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) die Stadtgemeinde Tulln davon in Kenntnis, dass sie für insgesamt 78 Darlehen der Stadtgemeinde eine Erhöhung der Zinsaufschläge vornehmen würden. Als Begründung führten die Banken an, dass sich ihre Finanzierungssituation verschlechtert habe und sie deshalb höhere Zinsaufschläge für bestehende Darlehen berechnen müssten. Die beabsichtigten Erhöhungen der Zinsaufschläge lagen zwischen 0,16 Basispunkten und 0,70 Basispunkten. Weiters wies ein Kreditinstitut die Stadtgemeinde Tulln darauf hin, dass es dazu gezwungen wäre, die bestehenden Darlehensverträge vorzeitig zu kündigen, wenn die Stadtgemeinde die Zinsaufschlagserhöhungen nicht akzeptieren würde.

(2) Die Stadtgemeinde Tulln führte in weiterer Folge mehrere telefonische und persönliche Gespräche mit Vertretern der Kreditinstitute, um die geplanten Zinsaufschläge abzuwenden bzw. zu verringern. Dazu betraute die Stadtgemeinde auch eine Rechtsanwaltskanzlei mit dem Sachverhalt. Diese führte aus, dass eine Änderung der Aufschläge als einseitiger Eingriff in einen beiderseits verbindlichen Vertrag zu werten wäre und daher unzulässig sei. Die Rechtsanwaltskanzlei wies darauf hin, dass eine Berufung auf die AGB seitens der Kreditinstitute als nicht wirksam zu erachten sei. Auch sei eine vorzeitige Aufkündigung der Kreditverträge durch die Banken sachlich nicht gerechtfertigt. Die Rechtsanwaltskanzlei empfahl abschließend, durch weitere Verhandlungen eine zeitliche Befristung der neuen Bedingungen zu vereinbaren.

Als Ergebnis der Verhandlungen mit den Kreditinstituten vereinbarte die Stadtgemeinde bspw. Fristverlängerungen für das Wirksamwerden von Zinsaufschlägen oder eine Zinssatzdeckelung, sie akzeptierte jedoch den Wunsch der Kreditinstitute zur Erhöhung der Zinsaufschläge.

(3) Die finanziellen Auswirkungen der Zinsaufschläge für die Stadtgemeinde Tulln stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Belastung durch Zinsaufschläge		
Kreditinstitut	Gesamtbelastung	Jahresbelastung
	in EUR	
Kreditinstitut A	270.602	13.491
Kreditinstitut B	740.352	59.551
Kreditinstitut C	199.166	9.975
Kreditinstitut D	148.691	10.384
gesamt	1.358.810	93.401

Rundungsdifferenzen möglich
Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Die zusätzliche Zinsbelastung für den Haushalt der Stadtgemeinde Tulln betrug aufgrund der höheren Zinsaufschläge insgesamt rd. 1,36 Mio. EUR verteilt über die Laufzeit der Darlehen.

(4) Mit einem Kreditinstitut unterzeichneten der Bürgermeister, zwei Stadträte und zwei Gemeinderäte Vereinbarungen zur Erhöhung der Zinsaufschläge. Die Erhöhung der Zinsaufschläge mit den übrigen drei Kreditinstituten erfolgte ohne schriftliche Bestätigung durch die Stadtgemeinde. Zwar unterrichtete ein Stadtratsmitglied im Oktober 2012 und März 2013 den Gemeinderat von der Verteuerung der Darlehenskosten, ein gemäß § 35 Z 16 NÖ GemO²⁶ erforderlicher Gemeinderatsbeschluss wurde jedoch nicht herbeigeführt. Hingegen ließ der Bürgermeister eine Resolution an die Bundesregierung und den Nationalrat zur Untersagung von Zinsaufschlägen in bestehenden Kreditverträgen im November 2012 rechtskonform vom Gemeinderat beschließen.

²⁶ Dem Gemeinderat oblag die Einleitung oder Fortsetzung eines Rechtsstreits, der Abschluss aller Arten von Vergleichen, Verzichten und Anerkenntnissen, sofern es sich nicht um Rechtsmittel in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten handelte.

**Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und
Ausgliederung von Immobilienprojekten**

17.2 (1) Der RH kritisierte, dass der Bürgermeister – und in Bezug auf ein Kreditinstitut auch einzelne Mitglieder des Gemeinderats – ohne Einholung eines Gemeinderatsbeschlusses dem einseitigen Wunsch der Kreditinstitute nachkam und somit eine Verteuerung der Kreditkosten um rd. 1,36 Mio. EUR für die Stadtgemeinde in Kauf nahm, ohne den Kreditinstituten einen glaubhaften Nachweis abzuverlangen, dass sich ihre Refinanzierungskosten für die an die Stadtgemeinde vergebenen Darlehen tatsächlich erhöht hatten. Zwar ist es beim Unternehmergeschäft i.S.d. § 1056 ABGB zulässig, auch ein einseitiges Gestaltungsrecht auf eine nachträgliche Leistungs- bzw. Preisbestimmung einzuräumen, dieses darf aber nur nach billigem Ermessen und bei sachlicher Rechtfertigung ausgeübt werden. Die Anpassung darf auch nicht dazu genutzt werden, nachträglich eine die ursprüngliche Relation ändernde Korrektur zu Lasten des Kreditnehmers vorzunehmen. Der Kreditnehmer hat somit gegenüber dem Kreditinstitut Anspruch darauf, dass ihm die Refinanzierungsbedingungen seines Kredits offengelegt werden, um die Anpassung überprüfen zu können. Somit stand auch der Stadtgemeinde Tulln ein Rechnungslegungsanspruch zu; diese setzte jedoch keine diesbezüglich geeignete Handlungen.

(2) Darüber hinaus kritisierte der RH, dass der Bürgermeister gegen die NÖ GemO verstieß und den erforderlichen Gemeinderatsbeschluss für die Zinsaufschlagserhöhung nicht einholte, sondern den Gemeinderat nur informierte. Der RH gab in diesem Zusammenhang auch zu bedenken, dass der Bürgermeister erst nach dem Abschluss der Zinsaufschlagserhöhungen mit zwei Kreditinstituten – und damit zum falschen Zeitpunkt – die Resolution an die Bundesregierung und den Nationalrat dem Gemeinderat zur Abstimmung überließ.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, in Zukunft keine Zinsaufschläge auf bestehende Darlehen ohne den glaubhaften Nachweis der gestiegenen Refinanzierungskosten durch die Kreditinstitute zu akzeptieren. Darüber hinaus empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, die den bereits erfolgten Zinsaufschlagserhöhungen zugrunde gelegenen Berechnungen von den Kreditinstituten nachträglich abzuverlangen, zumal die Aufschlagserhöhungen mangels einer Beschlussfassung im Gemeinderat noch schwebend unwirksam waren.

17.3 *Die Stadtgemeinde Tulln schloss in ihrer Stellungnahme aus, dass durch den Abschluss von neuen Darlehensverträgen gleichwertige oder günstigere Darlehenskonditionen als jene in den Altverträgen erreichbar gewesen wären. Sie teilte in ihrer Stellungnahme mit, den Empfehlungen des RH zu entsprechen und für die bereits verrechneten Zinsaufschläge sowie auch für eventuell künftig geplante Zinsauf-*

Finanzielle Lage

schläge von den Banken glaubhafte Nachweise der gestiegenen Refinanzierungskosten abzuverlangen.

Kennzahlen zur Verschuldung

18.1 (1) Die Schuldenentwicklung von Tulln nahm gegenüber den Vergleichsgemeinden folgenden Verlauf:

Tabelle 10: Kennzahlen zur Verschuldung		2010	2011	2012	2013²
		in EUR			
Finanzschulden je Einwohner	Tulln an der Donau	4.088	3.966	3.703	3.355
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	2.707	2.774	2.606	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	1.660	1.670	1.624	n.v.
Nettoschuldenabbau (-) /-neuverschuldung (+) je Einwohner	Tulln an der Donau	+ 795	- 81	- 173	- 304
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	+ 72	+ 70	- 83	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	+ 16	+ 5	- 52	n.v.
		in %			
Schuldendienstquote¹	Tulln an der Donau	14,98	17,34	30,67	29,19
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	16,74	19,19	19,60	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	11,65	11,04	12,84	n.v.

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Leasingraten und ohne Rückersätze

² Die Werte der Vergleichsgemeinden für das Jahr 2013 waren zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch nicht verfügbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

(2) Die Finanzschulden je Einwohner umfassen die aufgenommenen Darlehen der Stadtgemeinde bezogen auf ihre Einwohnerzahl.

Die hohen Finanzschulden je Einwohner waren u.a. auf das von der Stadtgemeinde Tulln im Jahr 2010 zwecks Vermeidung ihrer Zahlungsunfähigkeit aufgenommene Sonderdarlehen in der Höhe von 9,9 Mio. EUR zurückzuführen (TZ 10).

Im Vergleich zu Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern im Bundesgebiet mit durchschnittlich 1.651 EUR je Einwohner (2010 bis 2012) war die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadtgemeinde Tulln im



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

selben Zeitraum mit durchschnittlich rd. 3.919 EUR beinahe 2,5-mal so hoch. Bezogen auf die Vergleichsgemeinden Niederösterreichs mit durchschnittlich 2.696 EUR je Einwohner (2010 bis 2012) war sie in der Stadtgemeinde Tulln im gleichen Zeitraum um rd. 45 % höher.

(3) Der Nettoschuldenabbau bzw. die Nettoneuverschuldung stellen den Unterschied zwischen der Tilgung und der Neuaufnahme von Finanzschulden dar. Sind die Tilgungen höher als die Neuaufnahme von Finanzschulden, führt dies zu einem Schuldenabbau (negatives Vorzeichen), ist die Schuldaufnahme höher als die Tilgung, ergibt sich eine Schuldenerhöhung (positives Vorzeichen).

Bedingt durch die Aufnahme eines Sonderdarlehens zur Sicherstellung der Liquidität wies die Stadtgemeinde Tulln im Jahr 2010 eine Nettoneuverschuldung von 795 EUR je Einwohner auf, die mehr als zehnmal so hoch war wie jene der niederösterreichischen Vergleichsgemeinden. In den Folgejahren erfolgte jeweils ein Nettoschuldenabbau (von 81 EUR bis 304 EUR je Einwohner). Die Vergleichsgemeinden zeigten im Zeitraum 2010 bis 2012 einen ähnlichen Trendverlauf: Nach einer Nettoneuverschuldung in den Jahren 2010 und 2011 folgte im Jahr 2012 ein Nettoschuldenabbau von 52 EUR je Einwohner (Vergleichsgemeinden Österreich) bzw. von 83 EUR je Einwohner (Vergleichsgemeinden Niederösterreich).

(4) Die Schuldendienstquote weist jenen Anteil an den öffentlichen Abgaben (Ertragsanteile, Gebühren und Gemeindesteuern) aus, der für den Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) verwendet werden muss.

Die Schuldendienstquote der Stadtgemeinde Tulln wies in den Jahren 2010 bis 2012 eine stark steigende Tendenz auf: Nach 14,98 % im Jahr 2010 musste Tulln im Jahr 2011 bereits 17,34 % der Einnahmen aus öffentlichen Abgaben für den Schuldendienst aufwenden. Im Jahr 2012 stieg die Schuldendienstquote auf 30,67 % stark an und sank im Folgejahr auf 29,19 %. Die hohe Quote des Jahres 2012 resultierte aus der (vorzeitigen) Darlehensrückführung des im Jahr 2010 aufgenommenen Darlehens von 9,9 Mio. EUR. Die beinahe ebenso hohe Quote des Jahres 2013 (29,19 %) war größtenteils auf die Übertragung von 46 Darlehen in die TWI KG zurückzuführen.

Die Schuldendienstquote der Stadtgemeinde Tulln lag in den Jahren 2010 und 2011 unter den Werten der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs und über den Werten der bundesweiten Vergleichsgemeinden. Im Jahr 2012 überstieg die Schuldendienstquote der Stadtgemeinde Tulln aufgrund der (vorzeitigen) Teilrückzahlung eines Darlehens die

Werte der niederösterreichischen und bundesweiten Vergleichsgemeinden weit.

- 18.2** Der RH hielt kritisch fest, dass der über den Zeitraum 2010 bis 2012 durchschnittliche Schuldenstand je Einwohner der Stadtgemeinde Tulln im Vergleich zu den österreichischen Vergleichsgemeinden beinahe 2,5-mal so hoch war. Obwohl die Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2011 bis 2013 jeweils einen Nettoschuldenabbau erzielen konnte, war der Schuldenstand pro Einwohner gegenüber den Vergleichsgemeinden noch immer überdurchschnittlich hoch. Die Schuldendienstquote der Stadtgemeinde Tulln lag im Überprüfungszeitraum durchwegs höher als jene der österreichischen Vergleichsgemeinden und im Jahr 2012 auch höher als jene der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs.

Der RH empfahl daher der Stadtgemeinde Tulln, umgehend strukturelle und gesamthafte Konsolidierungsmaßnahmen in die Wege zu leiten, um den Schuldenstand und Schuldendienst nachhaltig zu verringern (siehe TZ 22 und 23).

- 18.3** *Die Stadtgemeinde wies in ihrer Stellungnahme auf die Reduktion des Darlehensstandes in den Jahren 2010 bis 2013 hin. Den Vergleich mit anderen Gemeinden hielt sie für problematisch, weil nicht bekannt sei, welche Finanzschulden der Vergleichsgemeinden noch im Gemeindebudget aufscheinen und welche bereits in ausgelagerten Betrieben erfasst würden.*
- 18.4** Der RH verwies auf seine eigenen Ausführungen zur eingeschränkten Vergleichbarkeit der Gemeindedaten (TZ 1). Aufgrund der eingeschränkten Vergleichbarkeit wies der RH nochmals auf den dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich einer Reform des Rechnungswesens der Gemeinden hin. Nach Ansicht des RH sollten die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse von Gemeinden einen vollständigen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage ermöglichen (TZ 2).

Haftungen

- 19.1** (1) Den Rechnungsabschlüssen der Stadtgemeinde Tulln waren die Nachweise über den Stand an Haftungen angeschlossen. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung des RH stellte sich heraus, dass in diesen Nachweisen unter der ursprünglichen Haftungshöhe vereinzelt nicht die – explizit mit Gemeinderatsbeschluss – eingegangenen Haftungssummen ausgewiesen waren. Der RH eruierte daher per Jahresende 2012 die tatsächlich eingegangenen Haftungen der Stadtgemeinde Tulln auf

Basis der eingeholten Gemeinderatsbeschlüsse. Die auf diesem Wege ermittelten Haftungen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 11: Kennzahlen zu den Haftungen						
		2010	2011	2012	2013 ¹	Veränderungen 2010/2013
		in Mio. EUR				in %
ursprüngliche Darlehenshöhe		n.v.	n.v.	23,99	30,44	
Haftungssumme jeweils zum 31. Dezember (Darlehensreste)		18,37	17,48	16,65	17,00	- 7,5
<i>davon</i>						
<i>für eigene Beteiligungen (100 %)</i>		9,48	9,36	9,13	12,49	+ 31,8
<i>für Beteiligungen und Unternehmen</i>		7,03	6,51	6,04	3,21	- 54,3
<i>für Gemeinden/Gemeindeverbände</i>		1,34	1,31	1,22	1,07	- 20,1
<i>für Sonstige</i>		0,53	0,31	0,26	0,24	- 54,8
		in EUR				
Haftungssumme je Einwohner	Tulln an der Donau	1.268	1.194	1.111	1.121	
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	983	1.020	1.151	n.v.	
	Vergleichsgemeinden Österreich	843	775	1.016	n.v.	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Werte der Vergleichsgemeinden für das Jahr 2013 waren zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch nicht verfügbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

(2) Im Zuge des Abgleichs der vom Gemeinderat beschlossenen Haftungssummen mit den konkret unterfertigten Haftbriefen bzw. Wechselverpflichtungen stellte der RH fest, dass in mehreren Fällen Organe²⁷ der Stadtgemeinde höhere Wechselverpflichtungserklärungen eingegangen waren, als dies der Gemeinderat beschlossen hatte. Insbesondere wurden

- für drei Haftungen für die Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. (TLG GmbH), welche der Gemeinderat mit insgesamt 4,10 Mio. EUR beschlossen hatte, Wechselverpflichtungserklärungen über insgesamt 5,13 Mio. EUR (siehe TZ 40) und

²⁷ ehemaliger Bürgermeister, ehemaliger Vizebürgermeister (derzeitiger Bürgermeister), Stadträte

- für eine Haftung für das Tullner Hilfswerk, welche der Gemeinderat mit 170.000 EUR festgelegt hatte, eine Wechselverpflichtungserklärung über 212.500 EUR

eingegangen. Somit lag die eingegangene Haftungssumme um 1,07 Mio. EUR über jener, die der Gemeinderat genehmigt hatte.

Die Stadtgemeinde Tulln teilte dazu nach Rücksprache mit dem bürgerschaftsnehmenden Kreditinstitut mit, dass es gängiger Usus des Kreditinstituts sei, „für den Fall, dass keine vertragmäßige Tilgung erfolgt, in der Wechselverpflichtungserklärung einen Aufschlag von 25 % für Zinsen und Nebengebühren auf die vereinbarte Kreditsumme vorzusehen“.

(3) Für die Verlängerung einer Haftung für die TLG GmbH über 2,50 Mio. EUR holte die Stadtgemeinde Tulln keine aufsichtsbehördliche Genehmigung gemäß § 90 NÖ GemO ein. Damit war diese Haftungsverlängerung schwebend unwirksam.

(4) Die in der Tabelle 11 dargestellten Haftungen beinhalten auch die Anteile der Stadtgemeinde Tulln an drei Darlehen des Donauhochwasserschutzverbandes, für die vertraglich keine Haftungen begründet wurden. Die ursprüngliche Darlehenshöhe von zwei der gegenständlichen drei Haftungen korrigierte der RH auf das in Anspruch genommene Darlehensausmaß.

(5) Die Haftungen (Darlehensreste) der Stadtgemeinde Tulln sanken von 2010 bis 2012 von 18,37 Mio. EUR auf 16,65 Mio. EUR. Im Jahr 2013 erfolgten aufgrund der Übertragung von 46 Darlehen an die TWI KG und deren teilweisen Besicherung durch Haftungsübernahmen der Stadtgemeinde Tulln Zugänge an Haftungen in der Höhe von 1,41 Mio. EUR und rd. 5,69 Mio. EUR (siehe TZ 50). Der Haftungsrahmen der Stadtgemeinde Tulln erhöhte sich per Jahresende 2013 auf 30,44 Mio. EUR. Damit einhergehend wird sich die Haftungssumme der Stadtgemeinde Tulln, die per Jahresende 2013 rd. 17 Mio. EUR betrug, nach gänzlicher Zuzählung aller behafteter Darlehen um 3,48 Mio. EUR erhöhen.

(6) Die Kennzahl Haftungssumme je Einwohner gibt Auskunft über den Umfang der Haftungen bezogen auf die Einwohnerzahl.

Mit Haftungssummen von 1.268 EUR und 1.194 EUR je Einwohner in den Jahren 2010 und 2011 lag die Stadtgemeinde Tulln zunächst deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs bzw. des Bundesgebiets. Im Jahr 2012 war die Haftungs-



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

summe je Einwohner der Stadtgemeinde Tulln mit 1.111 EUR niedriger als jene der niederösterreichischen, aber höher als jene der bundesweiten Vergleichsgemeinden. Während im Überprüfungszeitraum die durchschnittlichen Haftungssummen der niederösterreichischen und bundesweiten Vergleichsgemeinden anstiegen (um rd. 17,1 % bzw. rd. 20,5 %), sank die Haftungssumme je Einwohner in Tulln im gleichen Zeitraum um rd. 12,4 %. Im Jahr 2013 stieg die Haftungssumme je Einwohner in Tulln auf 1.121 EUR.

- 19.2** (1) Der RH kritisierte, dass Organe der Stadtgemeinde Tulln Haftungserklärungen bzw. Wechselverpflichtungserklärungen unterfertigten, die in einem Ausmaß von 1,07 Mio. EUR nicht vom Gemeinderat beschlossen worden waren. Dadurch waren die unterfertigten Wechselverpflichtungserklärungen teilweise schwebend unwirksam, wodurch keine – das vom Gemeinderat genehmigte Ausmaß überschreitenden – Verpflichtungen der Stadtgemeinde entstanden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf § 35 Z 22 lit. e und § 90 NÖ GemO, wonach die Übernahme einer Bürgschaft oder sonstigen Haftung dem Gemeinderat vorbehalten und an die Genehmigung der Landesregierung gebunden war. Zudem wies der RH auf die für Haftungsübernahmen durch Gemeinden unübliche Praxis der Stadtgemeinde Tulln hin, eine um 25 % höhere Wechselverpflichtungserklärung abzugeben.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, Wechselverpflichtungserklärungen in Zukunft nur in jenem Ausmaß einzugehen, das durch den Beschluss des Gemeinderats gedeckt ist und erforderlichenfalls auch von der Aufsichtsbehörde genehmigt wurde.

- (2) Der RH kritisierte, dass im Nachweis der Haftungen unter der Bezeichnung ursprüngliche Haftungshöhe nicht ausschließlich die mit Gemeinderatsbeschluss genehmigten Haftungssummen ausgewiesen waren.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, in Zukunft die vom Gemeinderat festgelegten Haftungsverpflichtungen betraglich korrekt anzuführen.

- (3) Der RH wies ferner kritisch auf die hohen Haftungsverpflichtungen je Einwohner der Stadtgemeinde Tulln hin. Insbesondere verwies der RH auf die mit der Ausgliederung der gemeindeeigenen Wohnimmobilien an die TWI KG einhergehende Erhöhung der Haftungsverpflichtungen in der Höhe von 7,10 Mio. EUR im Jahr 2013 und empfahl der Stadtgemeinde Tulln, von weiteren Haftungsübernahmen in nächster Zeit abzusehen, zumal die Haftungssumme bereits rd. 43 % der laufenden Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln betrug und sich diese nach gänzlicher Zuzählung aller behafteter Darlehen noch erhöhen wird.

(4) Darüber hinaus empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, alle Bürgerschafts- und Haftungsübernahmen, deren Wert 2 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Haushalts überstieg, im Sinne der NÖ GemO der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln sei bisher keine von ihr übernommene Haftung schlagend geworden. Es sei davon auszugehen, dass auch künftig keine Haftungen für Unternehmen, die im Eigentum der Stadtgemeinde stünden, schlagend würden. Vor der Übernahme neuer Haftungen werde die Stadtgemeinde die Vor- und Nachteile bzw. Risiken aus Sicht der Gesamt-Interessenlage genauestens prüfen.*

Die Stadtgemeinde Tulln wies weiters darauf hin, dass es gängige Praxis von Kreditinstituten sei, in der Wechselverpflichtungserklärung einen 25 %igen Aufschlag auf die vereinbarte Kreditsumme vorzusehen. In Zukunft werde im Wege einer zusätzlichen Prüfung durch die neugeschaffene interne Abteilung für Rechtsangelegenheiten die Umsetzung der Empfehlung des RH abgesichert.

Beginnend mit der Erstellung des Voranschlags 2015 würden die vom Gemeinderat festgelegten Haftungsverpflichtungen im Nachweis der Haftungen als ursprüngliche Haftungshöhen angeführt.

Schließlich merkte die Stadtgemeinde Tulln an, dass sie zufolge einer Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung die Einholung einer neuerlichen aufsichtsbehördlichen Genehmigung für die Verlängerung einer Haftungsverpflichtung als nicht erforderlich erachtet habe. Der Empfehlung des RH werde seit 2010 im Sinne der Bestimmungen der NÖ GemO nachgekommen.

- 19.4** Der RH entgegnete, dass sich seine Kritik nicht auf den von Kreditinstituten in Wechselverpflichtungserklärungen angewandten Aufschlag auf die vereinbarte Kreditsumme bezog. Vielmehr bemängelte er den Umstand, dass der Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) sowie Organe der Stadtgemeinde unkritisch und wiederholt Wechselverpflichtungserklärungen für Haftungssummen im Namen der Stadtgemeinde für Abstattungskredite der TLG GmbH eingingen, die höher waren als vom Gemeinderat genehmigt.

Transfers von und an
öffentliche Rechts-
träger

Höhe und Struktur der öffentlichen Transfers

20.1 (1) Als Transferausgaben und –einnahmen werden Zahlungsleistungen bzw. Einnahmen bezeichnet, die ohne spezielle Gegenleistung an andere Rechtsträger geleistet oder von diesen empfangen werden. Soweit Transfers von Gebietskörperschaften wie etwa Gemeinden nicht an private Haushalte gehen, sondern an (andere) öffentliche Rechtsträger (oder von solchen bezogen werden), handelt es sich volkswirtschaftlich um Umverteilungen innerhalb des Sektors Staat; diese Transfers sind Gegenstand der folgenden Ausführungen. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird auch zwischen laufenden Transfers und Vermögenstransfers unterschieden.

(2) Die Transfers der Stadtgemeinde Tulln von und an öffentliche Rechtsträger wiesen im Zeitraum 2010 bis 2013 folgende Entwicklung auf:

Tabelle 12: Überblick – Transfers					
	2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
	in Mio. EUR				in %
Transfereinnahmen von öffentlichen Rechtsträgern	2,50	3,22	2,96	2,85	+ 14,0
<i>davon</i>					
– Bund	0,31	0,27	0,24	0,29	– 6,5
– Land	1,93	2,23	2,39	2,54	+ 31,6
– Gemeinden und Gemeindeverbände	0,00	0,04	0,00	0,00	–
– Sonstige	0,26	0,68	0,34	0,02	– 92,3
Transferausgaben an öffentliche Rechtsträger	6,75	7,35	7,71	8,04	+ 19,1
<i>davon</i>					
– Bund	0,00	0,00	0,00	0,00	–
– Land	3,00	3,39	3,30	3,40	+ 13,3
– Gemeinden und Gemeindeverbände	3,69	3,90	4,35	4,58	+ 24,1
– Sonstige	0,05	0,06	0,06	0,06	+ 20,0
Transfersaldo¹ von und an öffentliche Rechtsträger	– 4,25	– 4,13	– 4,74	– 5,19	+ 22,1
<i>davon</i>					
– Bund	0,31	0,27	0,24	0,29	– 6,5
– Land	– 1,07	– 1,16	– 0,91	– 0,86	– 19,6
– Gemeinden und Gemeindeverbände	– 3,69	– 3,86	– 4,35	– 4,58	+ 24,1
– Sonstige	0,20	0,62	0,28	– 0,04	– 80,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Unterschied zwischen Transfereinnahmen und –ausgaben

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

(3) In den Jahren 2010 bis 2013 erhielt die Stadtgemeinde Tulln Transfereinnahmen von öffentlichen Rechtsträgern in der Höhe von insgesamt 2,50 Mio. EUR (2010) bis 3,22 Mio. EUR (2011) und hatte in diesem Zeitraum Ausgaben für Transfers an öffentliche Rechtsträger von 6,75 Mio. EUR (2010) bis 8,04 Mio. EUR (2013) zu verzeichnen.

Die betragsmäßig umfangreichsten Transfereinnahmen der Stadtgemeinde Tulln stammten in den Jahren 2010 bis 2013 vom Land Niederösterreich (insgesamt 9,09 Mio. EUR) und entfielen auf unterschiedliche kommunale Bereiche (wie Musikschule, Gesellschafterzuschuss Veranstaltungshalle Messe Tulln, Gemeindestraßen, Volksschulen, Kin-



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

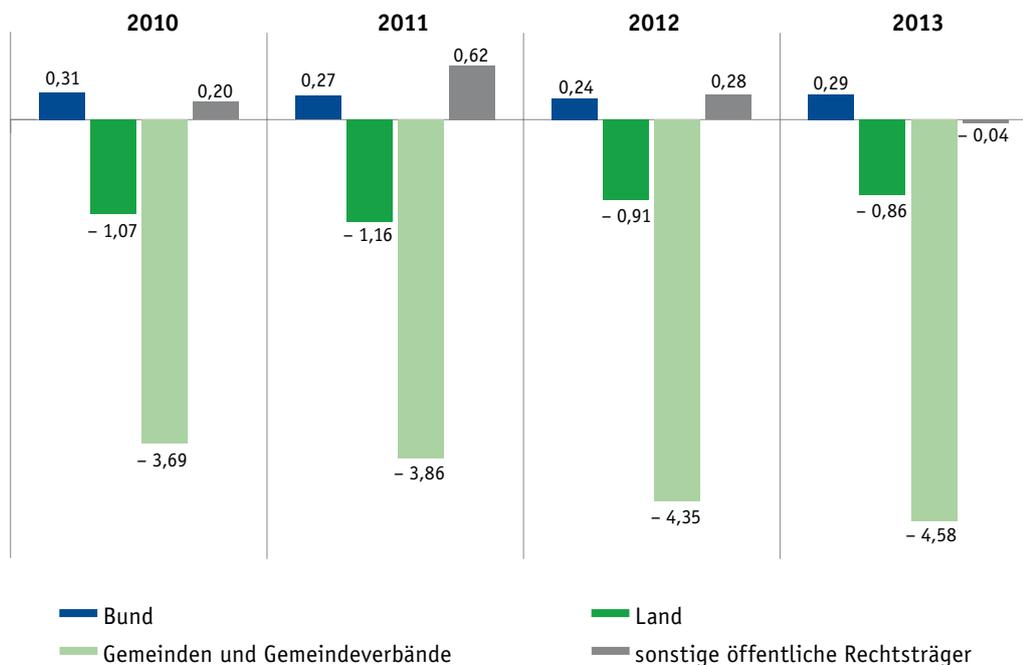
dergarten, Feld-, Rad- und Wanderwege, Deponie, Tulln Offensive-Hauptplatzgestaltung, Wohn- und Geschäftsgebäude etc.)

Die betragsmäßig umfangreichsten Transferausgaben der Stadtgemeinde Tulln waren in den Jahren 2010 bis 2013 an Gemeinden und Gemeindeverbände zu leisten (insgesamt 16,53 Mio. EUR). Diese umfassten im Wesentlichen Zahlungen betreffend die Krankenanstalten-Finanzierung (13,30 Mio. EUR) und die Hauptschulen (1,80 Mio. EUR). An das Land Niederösterreich waren 2010 bis 2013 Transferausgaben von 13,09 Mio. EUR zu leisten, wovon allein die Sozialhilfe 11,81 Mio. EUR (90,22 %) ausmachte. Auf die Höhe dieser Transferausgaben hatte die Stadtgemeinde Tulln keinen Einfluss.

Eine untergeordnete Rolle spielten die Transferbeziehungen gegenüber dem Bund.

(4) Der Transfersaldo (Unterschied zwischen Transfereinnahmen und -ausgaben) der Stadtgemeinde Tulln war in den Jahren 2010 bis 2013 im Ausmaß von 4,13 Mio. EUR (2010) bis 5,19 Mio. EUR (2013) pro Jahr durchgehend negativ.

Abbildung 3: Entwicklung des Transfersaldos (2010 bis 2013) in Mio. EUR



Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria

Finanzielle Lage

- 20.2** Der RH stellte fest, dass der Transfersaldo der Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 bis 2013 stets negativ und von – 4,25 Mio. EUR (2010) auf – 5,19 Mio. EUR (2013) angestiegen war. Dies war darauf zurückzuführen, dass sich die Ausgaben der Stadtgemeinde an Gemeinden und Gemeindeverbände ständig erhöht hatten.

Kennzahlen zu den öffentlichen Transfers

- 21.1** (1) Der RH zog drei Kennzahlen zur Beurteilung der Transferentwicklung heran: das Transfervolumen je Einwohner, den Transfersaldo je Einwohner und den Anteil der Transferausgaben an den Gesamtausgaben. Die Werte der österreichischen Vergleichsgemeinden stellen dabei insbesondere aufgrund unterschiedlicher landesgesetzlicher Regelungen Orientierungsgrößen dar:

Tabelle 13: Kennzahlen zu den öffentlichen Transfers					
		2010	2011	2012	2013¹
		in EUR			
Transfervolumen je Einwohner	Tulln an der Donau	637,98	721,45	712,27	717,61
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	664,93	898,00	677,35	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	780,76	848,65	806,84	n.v.
Transfersaldo je Einwohner	Tulln an der Donau	– 293,42	– 282,30	– 316,63	– 342,30
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	– 342,21	– 149,41	– 390,55	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	– 351,34	– 321,05	– 367,26	n.v.
		in %			
Anteil Transferausgaben an Gesamtausgaben	Tulln an der Donau	15,12	15,59	14,05	14,60
	Vergleichsgemeinden Niederösterreich	16,74	17,34	18,22	n.v.
	Vergleichsgemeinden Österreich	20,74	21,18	20,42	n.v.

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Werte der Vergleichsgemeinden für das Jahr 2013 waren zum Ende der Gebarungüberprüfung noch nicht verfügbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln; Statistik Austria; Berechnungen RH

- (2) Das Transfervolumen setzt sich aus der Summe der Transfereinnahmen und Transferausgaben zusammen. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den Umfang der Transferströme mit anderen öffentlichen Rechtsträgern und lässt die Intensität der Transferverflechtungen erkennen.



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Für Vergleichszwecke wählte der RH das Transfervolumen je Einwohner.

Mit einem Transfervolumen von rd. 638 EUR und rd. 721 EUR je Einwohner lag die Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 und 2011 unter dem Niveau der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs (rd. 665 EUR und rd. 898 EUR je Einwohner) und Österreichs (rd. 781 EUR und rd. 849 EUR je Einwohner). Im Jahr 2012 überstieg das Transfervolumen je Einwohner der Stadtgemeinde Tulln (rd. 712 EUR) jenes der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs (rd. 677 EUR) und lag niedriger als jenes der bundesweiten Vergleichsgemeinden (rd. 807 EUR). Im Jahr 2013 betrug das Transfervolumen der Stadtgemeinde rd. 718 EUR je Einwohner.

(3) Der Transfersaldo stellt den Unterschiedsbetrag zwischen den Transfereinnahmen und Transferausgaben dar und lässt auf die Be- bzw. Entlastung der Stadtgemeinde durch Transfers schließen. Für Vergleichszwecke wählte der RH den Transfersaldo je Einwohner.

Der Transfersaldo je Einwohner der Stadtgemeinde Tulln lag im Überprüfungszeitraum zwischen rd. – 282 EUR je Einwohner (2011) und rd. – 342 EUR je Einwohner (2013).

Die Belastung der Stadtgemeinde durch die Transfers war in den Jahren 2010 und 2012 niedriger als jene der niederösterreichischen und bundesweiten Vergleichsgemeinden. Im Jahr 2011 war der Transfersaldo höher als bei den Vergleichsgemeinden Niederösterreichs (rd. – 149 EUR) und niedriger als jener der Vergleichsgemeinden im Bundesgebiet (rd. – 321 EUR je Einwohner). Wie bei den Vergleichsgemeinden veränderte sich der Transfersaldo von 2010 bis 2012 auch in der Stadtgemeinde Tulln zulasten der Gemeinde.

(4) Die Kennzahl Anteil der Transferausgaben an den Gesamtausgaben zeigt, in welchem Verhältnis die Transferausgaben den Gesamthaushalt belasten.

Bei einer Bandbreite von rd. 14 % (2012) bis rd. 16 % (2011) lag der Anteil der Transferausgaben an den Gesamtausgaben in der Stadtgemeinde Tulln im Zeitraum 2010 bis 2012 unter dem Niveau der Vergleichsgemeinden Niederösterreichs (rd. 17 %) und Österreichs (rd. 21 %).

- 21.2** Der RH wies kritisch auf den steigenden Trend der negativen Transfersalden je Einwohner der Stadtgemeinde Tulln und der Vergleichsgemeinden in den Jahren 2010 bis 2012 bzw. 2013 hin. Diesem Umstand

maß der RH deshalb große Bedeutung bei, weil die Stadtgemeinde diese Zahlungen zum Teil weder der Höhe noch ihrer Verwendung nach beeinflussen konnte. Der RH hob in diesem Zusammenhang auch die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen zu den Transfers hervor, die länderweise unterschiedliche Zahlungsströme zur Folge hatten.

Der RH verwies zudem auf sein Positionspapier zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011), in dem er eindringlich auf die Notwendigkeit einer Reduzierung der vielfältigen und intransparenten Transferströme und auf eine Vereinfachung der Gestaltung des Finanzausgleichs hingewiesen hatte. Eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften kann demnach nur durch die Zusammenführung der Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung sowie durch einen aufgabenorientierten Finanzausgleich erreicht werden.

21.3 *Die Stadtgemeinde Tulln wies in der Stellungnahme ergänzend auf die steigende Belastung der Städte und Gemeinden durch die Finanzierung von öffentlichen Leistungen hin.*

Mittelfristige Finanzplanung

22.1 (1) Die NÖ GemO verpflichtete die Gemeinden, einen mittelfristigen Finanzplan für einen Zeitraum von vier bzw. von fünf Haushaltsjahren²⁸ zu erstellen. Das erste Haushaltsjahr jedes mittelfristigen Finanzplans fiel mit dem ersten Haushaltsjahr zusammen, für das jeweils der Voranschlag erstellt wurde. Der mittelfristige Finanzplan war zumindest jährlich der Entwicklung anzupassen und um ein weiteres Haushaltsjahr fortzuführen.²⁹

(2) Die Erstellung des mittelfristigen Finanzplans der Stadtgemeinde Tulln erfolgte in den Jahren 2010 bis 2013 in mehreren Planungsschritten, wobei neben IT-unterstützten Fortschreibungen der Voranschlagswerte bei einzelnen Planzahlen manuelle Ergänzungen bzw. Änderungen aufgrund von bereits bestehenden Planungen, Erfahrungen und Vorgaben (z.B. des Landes Niederösterreich) vorgenommen wurden.

(3) Der zuletzt mit dem Voranschlag 2014 erstellte mittelfristige Finanzplan der Stadtgemeinde Tulln gestaltete sich wie folgt:

²⁸ Bis 31. Dezember 2013 war der mittelfristige Finanzplan für vier Jahre zu erstellen. Mit der 20. Novelle der NÖ GemO, LGBl. Nr. 1000–22 vom 18. November 2013, war seit 1. Jänner 2014 der mittelfristige Finanzplan für fünf Jahre zu erstellen.

²⁹ § 72 NÖ GemO

Tabelle 14: Mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2018

	Rechnungs- abschluss 2013	Voranschlag 2014	2015	2016	2017	2018
	in Mio. EUR					
Einnahmen ¹	51,54	49,63	48,51	48,01	47,18	47,29
Ausgaben ²	51,54	52,79	48,51	48,01	47,18	47,29
Aufnahme von Finanzschulden	3,28	3,79	3,10	2,17	1,61	1,61
Tilgung	7,88	4,21	5,52	5,53	4,12	3,76
Zinsen	0,47	0,47	0,54	0,57	0,58	0,60
Finanzschuldenstand zum 31.12.	50,89	50,30	47,88	44,51	42,00	39,92

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Einnahmen der laufenden Gebarung, der Vermögensgebarung und der Finanztransaktionen, ohne Zuführungen aus dem ordentlichen bzw. außerordentlichen Haushalt und ohne Vorjahresüberschüsse

² Ausgaben der laufenden Gebarung, der Vermögensgebarung und der Finanztransaktionen, ohne Zuführungen aus dem ordentlichen bzw. außerordentlichen Haushalt und ohne Vorjahresabgänge

Quelle: Stadtgemeinde Tulln

(4) Die budgetierten Einnahmen wiesen bis zum Jahr 2017 einen Rückgang von 2,45 Mio. EUR gegenüber 2014 und im Jahr 2018 eine geringe Steigerung (rd. 110.000 EUR) auf. Analog dazu prognostizierte die Stadtgemeinde die Ausgabenentwicklung bis zum Jahr 2017 rückläufig und im Jahr 2018 mit einem geringen Anstieg. Diese Haushaltsentwicklung der Jahre 2014 bis 2018 basierte auf der Annahme von

- steigenden Einnahmen der laufenden Gebarung³⁰ (von 39,82 Mio. EUR auf 41,89 Mio. EUR),
- weniger stark steigenden Ausgaben der laufenden Gebarung (von 35,79 Mio. EUR auf 37,24 Mio. EUR) und
- stark rückläufigen Ausgaben in der Vermögensgebarung (von 11,24 Mio. EUR auf 4,80 Mio. EUR).

³⁰ Ertragsanteile (+ 1,29 Mio. EUR), eigene Steuern (+ rd. 870.000 EUR)

Die bedeutendsten Einnahmen der laufenden Gebarung sollten sich laut mittelfristigem Finanzplan bis 2018 wie folgt erhöhen:

- die Ertragsanteile um 8,51 % (von 15,13 Mio. EUR auf 16,41 Mio. EUR) und
- die Kommunalsteuer um 11,72 % (von 5,46 Mio. EUR auf 6,10 Mio. EUR).

(5) Die dargestellte Entwicklung der Ausgaben der laufenden Gebarung von 35,79 Mio. EUR (lt. Voranschlag 2014) auf 37,24 Mio. EUR (laut Budgetplan 2018) beruhte auf der Annahme von

- steigenden Personalausgaben (+ rd. 300.000 EUR),
- steigenden laufenden Transferzahlungen (+ 1,30 Mio. EUR),
- steigenden Zinsaufwendungen (+ rd. 130.000 EUR) und
- einem sinkenden Verwaltungs- und Betriebsaufwand (– rd. 500.000 EUR).

Den Zinsaufwand veranschlagte die Stadtgemeinde Tulln jährlich ansteigend von rd. 470.000 EUR (laut Voranschlag 2014) auf rd. 603.000 EUR (laut Budgetplan 2018).

Den Anstieg der bedeutendsten Ausgaben der laufenden Gebarung prognostizierte die Stadtgemeinde Tulln im mittelfristigen Finanzplan wie folgt:

- Sozialhilfeumlage um 16,99 % (von 2,80 Mio. EUR auf 3,28 Mio. EUR) und
- NÖKAS-Zweckaufwand (NÖKAS = Niederösterreichischer Krankenanstalten- und Sozialfonds) um 16,20 % (von 3,98 Mio. EUR auf 4,62 Mio. EUR) (siehe TZ 20 und 21).

(6) In der Vermögensgebarung sah der mittelfristige Finanzplan eine Reduktion der Investitionen, ausgehend von 11,24 Mio. EUR (laut Voranschlag 2014) auf 4,80 Mio. EUR (laut Budgetplan 2018) und damit einhergehend auch rückläufige einmalige Einnahmen vor.

22.2 Der RH stellte aufgrund seiner Analyse des mittelfristigen Finanzplans fest, dass die Stadtgemeinde Tulln die Entwicklung der Einnahmen der laufenden Gebarung vergleichsweise optimistisch einschätzte. Insbe-



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

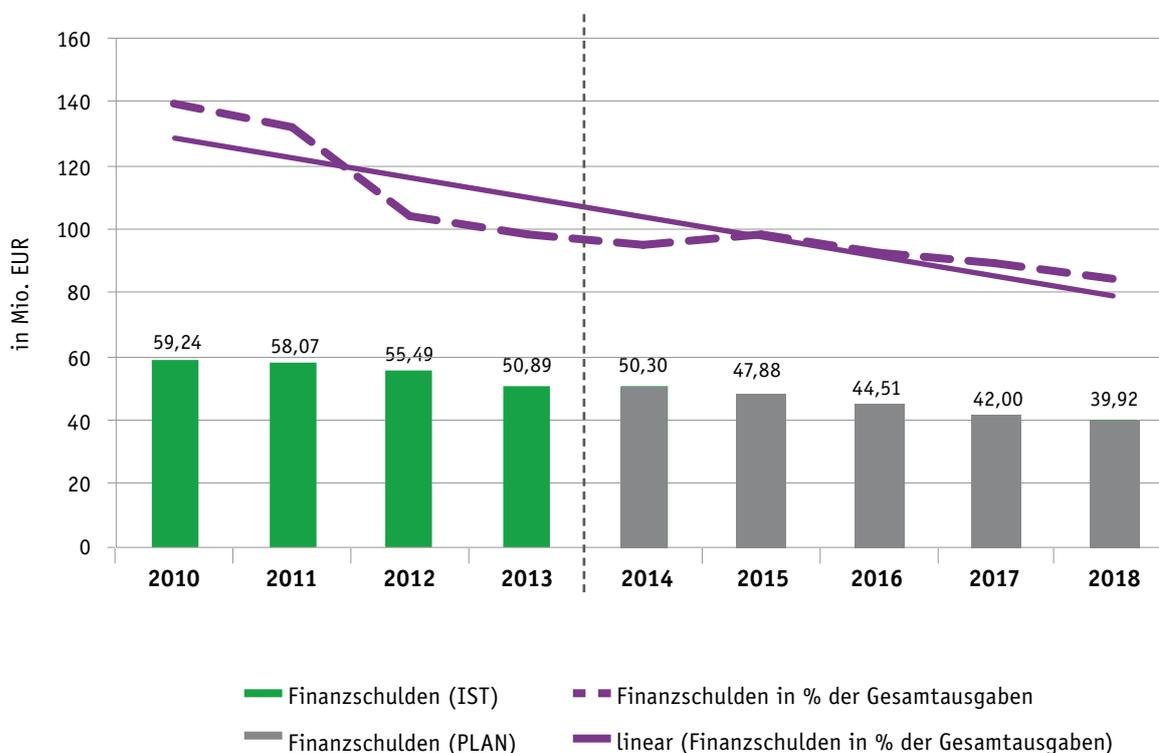
sondere ging die prognostizierte Entwicklung der Ertragsanteile und der Kommunalsteuer von einem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum aus und war damit von einem hohen Unsicherheitsfaktor geprägt. Der RH erneuerte daher seine Empfehlungen, durch längerfristige Konsolidierungsmaßnahmen die nachhaltige Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts zu gewährleisten.

22.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln habe sie – gestützt auf Mitteilungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung – für die Jahre 2014 bis 2018 die Einnahmen aus Ertragsanteilen und Kommunalsteuer moderat ansteigend und die Ausgaben für die Sozialhilfe und den NÖKAS-Zweckaufwand stärker ansteigend prognostiziert.*

22.4 Angesichts der unsicheren Wirtschaftsentwicklung und der damit verbundenen Entwicklung der Ertragsanteile erneuerte der RH seine Empfehlung, durch längerfristige Konsolidierungsmaßnahmen das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig sicherzustellen.

23.1 (1) Nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Finanzschulden der Stadtgemeinde Tulln im Zeitraum 2010 bis 2018 (Ist und Plan) nominell und in Prozent der Gesamtausgaben:

Abbildung 4: Mittelfristplan – Finanzschulden



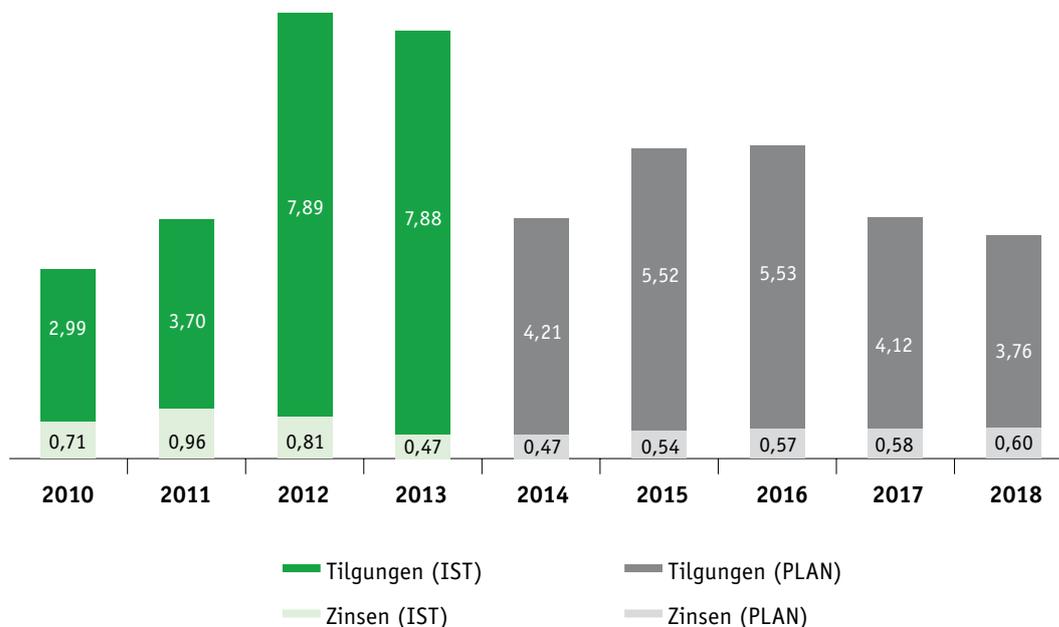
Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Der Rückgang der Finanzschulden im Jahr 2013 resultierte u.a. aus der Ausgliederung der Wohn- und Geschäftsgebäude samt den dazugehörigen Darlehen aus dem Gemeindehaushalt. Dieser Rückgang der Finanzschulden hatte einen Anstieg der „grauen“ Finanzschulden zur Folge (siehe TZ 52).

Laut mittelfristigem Finanzplan der Stadtgemeinde Tulln sollte sich der Finanzschuldenstand von 59,24 Mio. EUR im Jahr 2010 bis zum Jahr 2018 auf 39,92 Mio. EUR verringern. Dies entsprach einer Reduktion der Finanzschulden um 19,3 Mio. EUR (rd. 32,6 %).

(2) Der Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) der Stadtgemeinde Tulln entwickelte sich laut den Rechnungsabschlüssen 2010 bis 2013, dem Voranschlag 2014 und dem mittelfristigen Finanzplan für 2015 bis 2018 wie folgt:

Abbildung 5: Mittelfristiger Finanzplan – Schuldendienst (in Mio. EUR)



Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Laut mittelfristigem Finanzplan beabsichtigte die Stadtgemeinde in den Jahren 2014 bis 2018 Schuldentilgungen zwischen 3,76 Mio. EUR (2018) und 5,53 Mio. EUR (2016). Den Zinsendienst prognostizierte die Stadtgemeinde Tulln leicht steigend.

23.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Nachhaltigkeit der mittelfristigen Haushaltsführung von erheblichen externen und internen Unsicherheitsfaktoren geprägt war und kaum ein Spielraum für ungünstige Wirtschaftsentwicklungen (stagnierende Zunahme der Ertragsanteile und der eigenen Steuern, stärkeres Ansteigen des Zinsniveaus, unvorhersehbare Ausgabenerfordernisse etc.) vorhanden war.

Er empfahl daher der Stadtgemeinde Tulln, die mittelfristigen Finanzpläne der kommenden Jahre angesichts der erheblichen Unsicherheitsfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen um damit eine realistischere und nachvollziehbare Planungsgrundlage zu erhalten.

23.3 Die Stadtgemeinde Tulln wies in ihrer Stellungnahme neuerlich auf die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung mitgeteilten Prognosewerte für die Ertragsanteile und eigenen Steuern sowie auf die bis zum Jahr 2018 kleiner werdenden Steigerungsraten bei den Kommunalsteuer-Einnahmen hin. Sie werde aber die mittelfristige Finanzpla-

nung jährlich sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig anpassen, um diese so realistisch und nachvollziehbar wie möglich zu erstellen.

Transparenz der finanziellen Lage

24.1 (1) Informationen über die finanzielle Lage der Stadtgemeinde Tulln waren vor allem den Rechnungsabschlüssen zu entnehmen.

Der Rechnungsabschluss hatte laut NÖ GemO den Kassenabschluss, die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung zu umfassen.

Die Haushaltsrechnung hatte alle Einnahmen und Ausgaben des Haushalts in der Gliederung des Voranschlags zu enthalten; sie musste im Besonderen nachweisen, inwieweit der Voranschlag eingehalten wurde und welcher Überschuss oder Abgang sich am Ende des Haushaltsjahres ergab. Am Beginn und am Ende des Haushaltsjahres waren der Stand des Vermögens und der Schulden sowie Änderungen, die im Laufe des Haushaltsjahres eingetreten waren, festzustellen. In einer Beilage zum Rechnungsabschluss waren gemäß NÖ GemO ab dem Jahr 2012 auch anzuführen:³¹

- sämtliche Beteiligungen der Gemeinde unter Anführung des Beteiligungsausmaßes und der Firmenbuchnummer,
- sämtliche Mitgliedschaften bei Vereinen mit Angabe der Größe der jährlichen Verpflichtung und der Vereinsregisternummer,
- sämtliche Genossenschaftsanteile mit Angabe der Haftung gemäß § 5 Z 12 Genossenschaftsgesetz (URG)³² und der Firmenbuchnummer.

Wie bereits in TZ 14 ausgeführt, erstellte die Stadtgemeinde Tulln keine Vermögensnachweise im Sinne des § 70 NÖ GemO. Auch die Beilage gemäß § 83 NÖ GemO (Auflistung der Beteiligungs-, Vereins- und Genossenschaftsverhältnisse der Gemeinde) war den Rechnungsabschlüssen 2012 und 2013 nicht beigegeben worden.

(2) Seit der Novelle der NÖ GemO im Jahr 2012 hatten die Gemeinden auch dafür zu sorgen, dass ausgegliederte Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die unter ihrem beherrschenden Einfluss standen, einen Jahresabschluss und Lagebericht erstellten sowie die Eigen-

³¹ § 83 NÖ GemO; diese Bestimmung trat mit der 18. Novelle im Juni 2012 in Kraft und galt somit erst ab der Erstellung des Rechnungsabschlusses 2012.

³² RGBl. Nr. 70/1873 i.d.F. BGBl. I Nr. 70/2008



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

kapitalquote und die fiktive Schuldentilgungsdauer nach den §§ 23 und 24 des Unternehmensreorganisationsgesetzes (URG)³³ ermittelten.

Weiters hatten die Gemeinden dafür zu sorgen, dass kleine Kapitalgesellschaften nach § 221 Abs. 1 UGB und Personengesellschaften, auf die die Merkmale des § 221 Abs. 1 UGB zutrafen, als Jahresabschluss neben der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung einen der UGB Formblatt-Verordnung³⁴ entsprechenden Anhang erstellten, und dass diese Gesellschaften zusätzlich einen Lagebericht verfassten, der jedenfalls Folgendes beinhaltete:

- Darstellung des Geschäftsverlaufs,
- Nachtragsbericht (wichtige Ereignisse zwischen Bilanzstichtag und Bilanzerstellungstag),
- Prognosebericht,
- Verwendung von Finanzinstrumenten,
- Eigenkapitalquote³⁵,
- fiktive Schuldentilgungsdauer³⁶.

(3) Die Gemeinden hatten ferner dafür zu sorgen, dass für ausgegliederte Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die unter ihrem beherrschenden Einfluss standen, unabhängig von den Größenmerkmalen³⁷ jedenfalls ein Abschlussprüfer bestellt wurde. Der Abschlussprüfer hatte die Jahresabschlüsse einschließlich der Lageberichte zu prüfen.

In der Stadtgemeinde Tulln betraf dies die Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. (TLG GmbH) und die Messe Tulln GmbH bzw. ab dem Jahr 2013 auch die Tullner Kommunal Immobilien KG (TKI KG) und Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG).

Die geprüften Jahresabschlüsse einschließlich der geprüften Lageberichte sowie der Bericht des Abschlussprüfers waren dem Bürgermeister zu übermitteln und von diesem mit dem nächstfolgenden Rechnungsabschluss dem Gemeinderat zur Kenntnis zu bringen.

³³ BGBl. I Nr. 114/1997 i.d.F. BGBl. I Nr. 58/2010

³⁴ BGBl. II Nr. 316/2008 i.d.F. BGBl. II Nr. 9/2009

³⁵ § 23 URG, BGBl. I Nr. 114/1997 i.d.F. BGBl. I Nr. 58/2010

³⁶ § 24 URG, BGBl. I Nr. 114/1997 i.d.F. BGBl. I Nr. 58/2010

³⁷ vgl. § 221 UGB

Die Stadtgemeinde Tulln ließ bereits vor Inkrafttreten der Novelle der NÖ GemO aus dem Jahr 2012 die Jahresabschlüsse der TLG GmbH und der Messe Tulln GmbH regelmäßig prüfen.

24.2 (1) Der RH bekräftigte seine Empfehlung an die Stadtgemeinde Tulln, künftig die in der NÖ GemO geforderten Nachweise betreffend das Vermögen sowie die Beteiligungs-, Vereins- und Genossenschaftsverhältnisse zu erstellen und diese den Rechnungsabschlüssen beizulegen (siehe TZ 14).

(2) Der RH beurteilte die Neuerungen der NÖ GemO, die für alle ausgegliederten Einheiten unter beherrschendem Einfluss einer Gemeinde – unabhängig von Rechtsform und Größe – galten, positiv. Seiner Ansicht nach waren sie ein wichtiger Schritt zu einer umfassenden Darstellung der finanziellen Lage der Gemeinden einschließlich der ausgegliederten Einheiten. Die verpflichtende Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse einschließlich der geprüften Lageberichte und der Berichte des Abschlussprüfers an den Gemeinderat begrüßte der RH ebenfalls ausdrücklich. Allerdings wies der RH darauf hin, dass diese Vorlage erst mit dem „nächstfolgenden Rechnungsabschluss“ zu geschehen hatte. Dadurch können sich erhebliche zeitliche Verzögerungen ergeben, die wiederum der angestrebten Transparenz der öffentlichen Finanzen abträglich sind.³⁸

(3) Der RH anerkannte die von der Stadtgemeinde Tulln bereits vor Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmung gehandhabte Praxis, die Jahresabschlüsse ihrer Beteiligungen regelmäßig einer Jahresabschlussprüfung zu unterziehen. Der RH vermisste in der Stadtgemeinde Tulln jedoch ein internes Beteiligungsmanagement (siehe TZ 37).

24.3 *Die Stadtgemeinde betonte in ihrer Stellungnahme nochmals, dass sie bereits vor Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen ihre Beteiligungen einer freiwilligen Jahresabschlussprüfung unterzogen habe.*

Betreffend die Gliederung der Vermögensrechnung und die Erfassung und Bewertung des Vermögens verwies die Stadtgemeinde neuerlich auf die derzeit laufenden Verhandlungen zur Neufassung der VRV (siehe TZ 2).

³⁸ Da der Gemeinderat den Rechnungsabschluss des vorangegangenen Kalenderjahres zeitgerecht – im März des Folgejahres – zu beschließen hatte und die geprüften Jahresabschlüsse der ausgegliederten Einheiten zu diesem Zeitpunkt erfahrungsgemäß noch nicht vorlagen, mussten diese erst mit dem nächstfolgenden Rechnungsabschluss (d.h. im Jahr n+2) dem Gemeinderat vorgelegt werden.

Projekt zur Haus-
haltskonsolidierung

Projekt Syntegration

25.1 (1) Im Sommer 2011 informierte das für Finanzen zuständige Mitglied der Niederösterreichischen Landesregierung den Bürgermeister der Stadtgemeinde Tulln darüber, dass das Land Niederösterreich nach Methoden suchte, die geeignet waren, die Gemeinden bei der Konsolidierung ihrer Haushalte zu unterstützen. Dazu solle mit der Methode der Syntegration ein Pilotprojekt in Niederösterreich gestartet werden: Im Rahmen seiner Managementlehre hatte ein britischer Betriebswirt die Syntegration als eine Anwendung der Wissensvernetzung in Unternehmen im Sinne der Unternehmenskybernetik entwickelt.

(2) Da in der Stadtgemeinde Tulln die Vorarbeiten für den Voranschlag 2012 bereits im Gange waren und abzusehen war, dass kein ausgeglichenes Budget zu erreichen sein würde, meldete der Bürgermeister das Interesse der Stadtgemeinde Tulln an, als Pilotgemeinde an der Syntegration teilzunehmen. Das Land Niederösterreich bot daraufhin der Stadtgemeinde Tulln unter der Voraussetzung der Erbringung eines Kostenbeitrags in Höhe von 100.000 EUR die Durchführung der Syntegration an.

(3) In seiner Sitzung vom 19. Oktober 2011 beschloss der Tullner Gemeinderat, am Projekt Syntegration des Landes Niederösterreich teilzunehmen und dafür eine Kostenbeteiligung von maximal 100.000 EUR vorzusehen.

Vertragspartner des Landes Niederösterreich zur Durchführung der Syntegration war ein international tätiges Unternehmen, das seinen Hauptsitz in St. Gallen in der Schweiz hatte. Dem Leistungsinhalt des Vertrags war zu entnehmen, dass bis zur Beendigung der Umsetzungsbegleitung (Ende 2014) eine positive freie Finanzspitze, zumindest aber ein ausgeglichener ordentlicher Haushalt erreicht werden sollte und zwar durch folgende Maßnahmen:

- nachhaltige Kosteneinsparungen und -optimierungen (Einsparungen von mindestens 5 % der Gesamtausgaben des ordentlichen Haushalts);
- nachhaltige Maßnahmen zur einnahmenseitigen Stabilisierung des Haushaltsgleichgewichts;
- Überprüfung und kritische Bewertung des Leistungsspektrums der Gemeinde.

- 25.2** Für den RH war es in Anbetracht der angespannten finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln nachvollziehbar, dass die Stadtgemeinde Tulln das Angebot des Landes annahm, in Tulln ein Syntegrationsprojekt durchführen zu lassen.
- 25.3** *Die Stadtgemeinde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sich die finanziellen Eckwerte der Stadtgemeinde Tulln bei gleichzeitiger Steigerung der Lebensqualität und der Freizeitangebote sowie gesetzlich geänderter Rahmenbedingungen und Mehraufwendungen als Ergebnis der Syntegration substantiell verbessert hätten. Unter anderem sei der Darlehensstand von 2011 bis Mitte 2014 von 58,00 Mio. EUR auf 50,30 Mio. EUR reduziert worden und liege die Entwicklung der Ausgaben im ordentlichen Haushalt trotz gesetzlich bedingter Mehraufwände unter der Inflationsrate. In den vergangenen drei Jahren hätten gesetzliche Änderungen zur Folge gehabt, dass Städte Mehraufwendungen insbesondere in den Bereichen Kindergarten, Kinderbetreuung und schulische Tagesbetreuung zu leisten gehabt hätten. Die Stadtgemeinde Tulln habe diese Mehraufwendungen durch Umschichtungen im ordentlichen Haushalt bewältigt.*

Umsetzung und Ergebnisse

- 26.1** (1) Offizieller Start des Projekts in der Stadtgemeinde Tulln war ein „Syntegrationswochenende“ Anfang Dezember 2011, an dem 37 Personen teilnahmen, um ihre Sichtweisen, Ideen und ihr Wissen einzubringen. Auf Empfehlung des Beratungsunternehmens waren Bürger, Politiker und Mitarbeiter der Stadtverwaltung eingebunden. Zentrale Frage war, was getan werden müsste, um das nachhaltige Funktionieren und die Lebensfähigkeit der Stadtgemeinde Tulln zu sichern sowie bis zum Jahr 2015 strukturell Budgetentlastungen im Ausmaß von 7 % bis 10 % des aktuellen Finanzrahmens zu realisieren.

Bis zum Ende des Jahres 2011 erfolgte in mehreren verwaltungsinternen Evaluierungsgesprächen eine Überprüfung der erarbeiteten Budgetentlastungsideen hinsichtlich ihrer Machbarkeit, Zweckmäßigkeit und Budgetwirksamkeit. Insgesamt wurden 29 Syntegrationsprojekte definiert, die neben Einsparungen auch Einnahmenerhöhungen vorsahen.

(2) Ausgehend vom Budgetentwurf vor Umsetzung der Syntegration wurden Einnahmenerhöhungen und Ausgabeneinsparungen festgelegt und deren Umsetzungsgrad ermittelt.



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Besonders budgetwirksam waren die Maßnahmen „Effizienzsteigerung am Bauhof“ (Entlastung 2012 rd. 305.000 EUR), „Erhöhung bestehender Einnahmen (Entlastung 2012 rd. 460.000 EUR) und „Musikschule“ (Entlastung durch Förderungen des Landes 2012 rd. 103.000 EUR) sein.

Im Jahr 2013 konnte die Stadtgemeinde darüber hinaus auch durch Energiesparmaßnahmen und Optimierung des Energieeinkaufs rd. 319.000 EUR einsparen.

(3) Die Entlastung für das Budget 2012 wurde zu 98,6 % (entspricht 1,11 Mio. EUR) durch Einnahmensteigerungen und zu 1,4 % (entspricht rd. 16.000 EUR) durch Ausgaben senkung ermöglicht. Im Jahr 2013 betrug das Verhältnis Einnahmensteigerungen zu Ausgaben senkungen 48,4 % zu 51,6 %. Dies war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Stadtgemeinde im Jahr 2013 ihre Gemeindewohnungen in die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) eingebracht hatte. Durch diesen Effekt sanken die Einnahmen der Stadtgemeinde um mehr als 570.000 EUR, jedoch fielen auch keine Ausgaben mehr auf dieser Haushaltsstelle (602.000 EUR) an. Ohne Berücksichtigung dieses Ausgliederungseffekts wäre die Haushaltsentlastung des Jahres 2013 auf 80 % über Einnahmensteigerungen zurückzuführen gewesen.

(4) Bei neun der 29 Maßnahmen war für 2012 noch keine Umsetzung geplant; in der Praxis unterblieb bei 14 Maßnahmen die Umsetzung. 2013 war bei drei der 29 Maßnahmen noch keine Umsetzung geplant; tatsächlich unterblieb bei acht Maßnahmen die Umsetzung.

26.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Maßnahmen der Syntegration in der Stadtgemeinde Tulln überwiegend einnahmenseitig (98,6 % im Jahr 2012 bzw. 80 % im Jahr 2013) ausgerichtet waren und nur minimale ausgabenseitige Maßnahmen vorsahen. Er war der Ansicht, dass sich der mit dem Projekt verbundene Aufwand nur dann rechtfertigte, wenn es der Stadtgemeinde gelänge, verstärkt ausgabenseitige Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung umzusetzen. Aus diesem Grund sah der RH in den bereits durchgeführten Maßnahmen „Energie sparen“ und „Optimierung des Energieeinkaufs“ einen positiven Beitrag zur Verbesserung der finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, insbesondere die volle Erreichung der ausgabenseitigen Ziele zu forcieren.

26.3 Die Stadtgemeinde Tulln teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Budgetentlastung aus den Syntegrationsmaßnahmen in den Jahren 2012 und 2013 ein Gesamtentlastungsvolumen von rd. 3,20 Mio. EUR ergeben habe. Die Entlastung durch einnahmenseitige Maßnahmen auf-

grund von Steuer- bzw. Gebührenanpassungen habe in diesen beiden Jahren ein Volumen von zusammen rd. 1,19 Mio. EUR ausgemacht, was 37 % des Gesamtentlastungsvolumens entspreche. Der Verkauf bzw. die Ausgliederung der Gemeindewohnungen 2011 sei von allen Syntegrationsteilnehmern als Syntegrationsprojekt definiert worden. Das Projekt „Ausgliederung der Gemeindewohnungen“ sei somit integraler Bestandteil des Budgetkonsolidierungsprojekts, weshalb der Stadtgemeinde eine Bereinigung des Syntegrations-Entlastungsvolumens um die Ausgliederungseffekte nicht gerechtfertigt erscheine.

Darüber hinaus verwies die Stadtgemeinde auf weitere positive Auswirkungen der Syntegration auf die Organisation, die sich aus der Möglichkeit der Zusammenarbeit mit dem renommierten Wirtschaftsberatungsunternehmen und der nachhaltigen Implementierung von Projektmanagement-Know-how seitens der Verwaltung ergeben hätten.

- 26.4 Der RH entgegnete, dass die von der Stadtgemeinde nunmehr behauptete Budgetentlastung aus den Syntegrationsmaßnahmen 2012 im Ausmaß von rd. 1,33 Mio. EUR für ihn nicht nachvollziehbar war, zumal diese in den Unterlagen, die dem RH übergeben worden waren, nur mit rd. 1,13 Mio. EUR beziffert war. Der Darstellung des Ausmaßes der einnahmenseitigen Entlastung von 37 % der Gesamtentlastung hielt der RH entgegen, dass die Stadtgemeinde in ihrer Berechnung die einnahmenseitige Entlastung auf zwei von insgesamt 29 Positionen („Steuer- bzw. Gebührenanpassungen“) reduzierte. In der dem RH von der Stadtgemeinde übergebenen Liste aller Projekte und Ergebnisse 2012 war die Gesamtsumme der ausgabenseitigen Entlastung mit rd. 16.000 EUR und jene der einnahmenseitigen Entlastung mit rd. 1,11 Mio. EUR beziffert. Daraus ergab sich 2012 der Anteil der einnahmenseitigen Entlastung an der Gesamtentlastung von 98,6 % (für 2013 rd. 80 % – ohne Berücksichtigung des Effekts der Ausgliederung der Gemeindewohnungen). Hinsichtlich des Projekts „Ausgliederung der Gemeindewohnungen“ verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 52 ff.

Der sonstigen Auswirkungen der Syntegration, insbesondere auch jener, die sich aufgrund einer Erhöhung des Kostenbewusstseins in der Verwaltung und eines verstärkten Engagements der Bürger künftig positiv auswirken werden, war sich der RH bewusst (siehe auch TZ 27); dennoch war es nach Ansicht des RH erforderlich, die Erreichung der ausgabenseitigen Ziele zu forcieren.

Kosten der Syntegration

- 27.1** Die Stadtgemeinde Tulln verpflichtete sich gemäß dem Beschluss des Gemeinderats vom 19. Oktober 2011, einen Kostenbeitrag zum Projekt Syntegration in Höhe von maximal 100.000 EUR zu leisten. Bis Ende 2013 wurden diese Kosten noch nicht fällig gestellt.

Einer Anfragebeantwortung vom Dezember 2012 an das für Finanzen zuständige Mitglied der Niederösterreichischen Landesregierung war zu entnehmen, dass das Land Niederösterreich für das Pilotprojekt Syntegration in Tulln bis zum damaligen Zeitpunkt rd. 427.000 EUR für 2.373 vom Auftragnehmer verrechnete und seitens des Landes anerkannte Stunden bezahlt hatte.

- 27.2** Der RH stellte fest, dass dem Land Niederösterreich für das Projekt Syntegration Tulln bis Dezember 2012 bereits Kosten von mehr als 420.000 EUR entstanden waren. Er wies nochmals kritisch darauf hin, dass ein großer Teil der Budgetkonsolidierung in Tulln auf einnahrnenseitige Maßnahmen zurückzuführen war. Auch wenn das Projekt Syntegration positive Begleiteffekte zeigte (bspw. ein erhöhtes Kostenbewusstsein in der Verwaltung und ein verstärktes Engagement der Bürger), waren die bisher angefallenen Kosten – in Anbetracht der Ergebnisse – unverhältnismäßig.

Aus diesem Grund bekräftigte der RH seine Empfehlung zur ausgabenseitigen Konsolidierung.

- 27.3** *Die Stadtgemeinde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ihrer Ansicht nach die Verhältnismäßigkeit zwischen Kosten und Nutzen der Syntegration gegeben sei und wies auf die Gesamtentlastung 2012 und 2013 in der Höhe von rd. 3,20 Mio. EUR hin.*
- 27.4** Der RH erachtete es als unumgänglich, dass die Stadtgemeinde das Zustandekommen der Gesamtentlastung einer genaueren und objektivierte Betrachtung unterzieht. Da der überwiegende Teil der Gesamtentlastung auf Einnahmenerhöhungen beruhte, empfahl er neuerlich eine ausgabenseitige Konsolidierung.

Beteiligungen

Übersicht über den Stand an Beteiligungsunternehmen

28.1 (1) Die Stadtgemeinde Tulln war an mehreren rechtlich selbstständigen Unternehmen beteiligt. Die folgende tabellarische Übersicht zeigt die Höhe der von der Stadtgemeinde an den einzelnen Unternehmen direkt und indirekt gehaltenen Anteile und die Geschäftsbereiche dieser Beteiligungsunternehmen.

Tabelle 15: Beteiligungsunternehmen und deren Geschäftsbereiche

Unternehmensbezeichnung	Stadt direkt	Stadt indirekt	Stadt gesamt	Immobilienbewirtschaftung	Veranstaltungen, Messen	Fachhochschulen	Betriebsansiedlung
	Anteil in %						
Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. (TLG GmbH)	100,00		100,00	x			
Messe Tulln GmbH	99,95		99,95		x		
NÖ Landesgartenschau Planungs- und Errichtungs-G.m.b.H. (LGS GmbH)	17,00		17,00		x		
Fachhochschule Wiener Neustadt für Wirtschaft und Technik GmbH (FH Wiener Neustadt)	1,00		1,00			x	
Techno-Park Tulln GmbH (TPT GmbH)		10,00	10,00	x			x
TZT Technologiezentrum Tulln Ges.m.b.H. (TZT GmbH)		30,00	30,00	x			x
Tullner Wohn Immobilien KG ¹ (TWI KG)				x			
Tullner Kommunal Immobilien KG ¹ (TKI KG)				x			

¹ Die Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. haftete als Komplementär unbeschränkt.

Quellen: Stadtgemeinde Tulln; Firmenbuch; Auswertung RH

Die Stadtgemeinde Tulln war Alleingeschafterin der Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H (TLG GmbH), Mehrheitsgeschafterin der Messe Tulln GmbH und hielt Anteile an der NÖ Landesgartenschau Planungs- und Errichtungs-G.m.b.H. (LGS GmbH, seit 16. April 2014 „DIE GARTEN TULLN GmbH“) sowie der Fachhochschule Wiener Neustadt für Wirtschaft und Technik GmbH (FH Wiener Neustadt).

Über ihre 100 % Tochter TLG GmbH war die Stadtgemeinde indirekt an der Techno-Park Tulln GmbH (TPT GmbH) und an der TZT Technologiezentrum Tulln Ges.m.b.H. (TZT GmbH, seit 20. Februar 2014 „TFZ Technologie- und Forschungszentrum Tulln GmbH“) beteiligt.

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Die TLG GmbH war darüber hinaus auch noch Komplementärin der Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) und der Tullner Kommunal Immobilien KG (TKI KG).

(2) In den Rechnungsabschlüssen für die Jahre 2010 bis 2012 waren in den Nachweisen über den Stand an Beteiligungen gemäß § 17 Abs. 2 Z 7 VRV die direkten Beteiligungen der Stadtgemeinde enthalten. Im Jahr 2012 wies die Stadtgemeinde darüber hinaus ihre Einlagen als Kommanditist der TWI KG (1.000 EUR) und TKI KG (21.000 EUR) im Rechnungsabschluss aus.

28.2 Der RH stellte fest, dass die Stadtgemeinde Tulln durch ihre ausgegliederten Gesellschaften drei wesentliche Schwerpunkte setzte:

- Bewirtschaftung von Immobilien (Grundstücksan- und -verkäufe über die TLG GmbH, Bewirtschaftung der städtischen Wohnimmobilien (TWI KG) sowie Bewirtschaftung der kommunalen Immobilien (TKI KG));
- Positionierung als Messestandort;
- Betriebsansiedelungen für Unternehmen aus dem Bereich der Agrar- und Umwelttechnologie inklusive Bildungsangebot über den Fachhochschulstandort.

Der RH räumte weiters ein, dass die Stadtgemeinde Tulln in ihrem Rechnungsabschluss gemäß der VRV den Stand ihrer direkten Beteiligungen auswies, hielt es aber aus Gründen der Transparenz für nachteilig, dass laut VRV nicht auch die indirekten Beteiligungen (Enkelgesellschaften) dargestellt werden mussten. Dies deshalb, weil die Enkelunternehmen ebenso finanzielle Verbindlichkeiten für die Stadtgemeinde nach sich zogen. Aus diesem Grund empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, auch ihre indirekten Beteiligungen in einem Beteiligungsspiegel im Rechnungsabschluss aufzunehmen.

28.3 Die Stadtgemeinde Tulln wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Darstellung von indirekten Beteiligungen eine entsprechende Änderung von Landes- bzw. Bundesgesetzen benötige.

Beteiligungen

Beteiligungsunter-
nehmen nach
Geschäftsbereichen

Unternehmen zur Immobilienbewirtschaftung

29.1 (1) Die Stadtgemeinde Tulln bediente sich für die Bewirtschaftung von Immobilien im Gemeindegebiet mehrerer Gesellschaften:

(2) Die im Jahr 2000 gegründete TLG GmbH führte hauptsächlich Immobilientransaktionen durch. Sie kaufte landwirtschaftlich genutzte Flächen, beantragte in der Folge eine Umwidmung in Bauland und veräußerte die Bauflächen an private Interessenten (siehe TZ 40 ff.).

(3) Im Jahr 2012 brachte die Stadtgemeinde ihre Wohnimmobilien in die eigens dafür gegründete TWI KG ein. Durch den Verkauf der Gemeindewohnungen sollten finanzielle Mittel für den Gemeindehaushalt in Höhe von 5,44 Mio. EUR lukriert werden. Damit verbunden war auch die Begründung von „grauen“ Finanzschulden in der TWI KG in Höhe von bis zu 8,53 Mio. EUR (siehe TZ 52).

(4) In die ebenso im Jahr 2012 gegründete TKI KG brachte die Stadtgemeinde einen Großteil der gemeindeeigenen Immobilien (bspw. Kindergärten, Schulen, Feuerwehrgebäude, Bauhof und museale Einrichtungen) ein. Wesentlicher Grund für die Ausgliederung war die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs von Investitionen in hoheitlich genutzten Gebäuden, die aufgrund des Inkrafttretens der entsprechenden Bestimmungen des 1. Stabilitätsgesetzes 2012 für Ausgliederungen nach dem 31. August 2012 nicht mehr möglich war (siehe TZ 52).

(5) Die TLG GmbH war darüber hinaus auch zu 10 % an der TPT GmbH beteiligt. Weitere Gesellschafter waren die Holding eines Kreditinstituts (51 %) sowie die ecoplus.Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH (ecoplus GmbH) (39 %). Unternehmenszweck der TPT GmbH war, auf einer Grundfläche von 60.000 m² in Tulln einen Technologiepark zu entwickeln. Auf diesen Grundstücken waren u.a. das Technologiezentrum Tulln und der Campus Tulln der Fachhochschule Wiener Neustadt angesiedelt.

(6) Weiters war die TLG GmbH zu 30 % an der TZT GmbH beteiligt. Hauptgesellschafter der TZT GmbH (mit 70 %) war die ecoplus GmbH. Die TZT GmbH vermietete Büro- und Laborflächen im Technologiezentrum Tulln, einem rd. 3.500 m² großen Gebäudekomplex, in dem sich forschungs- und technologieorientierte Unternehmen ansiedeln konnten. Nach Angaben der Stadtgemeinde konnten an diesem Standort seit dem Jahr 2004 rd. 650 Arbeitsplätze geschaffen werden.

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

- 29.2** Der RH stellte fest, dass die Stadtgemeinde Tulln an fünf verschiedenen Unternehmen zur Immobilienbewirtschaftung beteiligt war. Er anerkannte zwar die Absicht der Stadtgemeinde, durch die Bereitstellung von Grundstücken, Infrastruktur sowie Wohn- und Büroflächen wirtschaftliche und demografische Impulse zu setzen, wies jedoch kritisch darauf hin, dass es durch die dargestellten komplexen Firmenstrukturen zu Einschränkungen bezüglich der Transparenz in den Rechenwerken der Stadtgemeinde und bezüglich der politischen Kontrolle durch den Gemeinderat kam. In diesen Zusammenhang verwies der RH auch auf TZ 40 ff. („Auslagerung von Immobilienprojekten“).
- 29.3** *In ihrer Stellungnahme wies die Stadtgemeinde Tulln darauf hin, dass ihre Beteiligungsstruktur übersichtlich sei und sie die Transparenzbestimmungen der NÖ GemO eingehalten habe.*

Messe Tulln GmbH

- 30.1** (1) Die Stadtgemeinde Tulln war an der im Jahr 1963 gegründeten Messe Tulln GmbH zu 99,95 % beteiligt und übte aufgrund dieses hohen Beteiligungsanteils wesentlichen Einfluss auf die Gebarung dieses Unternehmens sowohl in organisatorischer als auch in finanzieller Hinsicht aus. Über Jahrzehnte führte der ehemalige Bürgermeister der Stadtgemeinde ehrenamtlich die Geschäfte der Messe Tulln GmbH, der Stadtamtsdirektor war Prokurist. Bis Mitte 2012 stellten Mitglieder des Stadt- oder Gemeinderats den Aufsichtsrat des Unternehmens. Aufgrund massiver finanzieller Probleme der Gesellschaft (TZ 34) erwirkte die Stadtgemeinde in den Jahren 2011 und 2012 umfangreiche Änderungen in der Führungsstruktur des Unternehmens. Es wurde ein neuer hauptamtlicher Geschäftsführer installiert, darüber hinaus konstituierte sich auch ein neuer Aufsichtsrat, der nicht mehr mit politischen Funktionären besetzt wurde.

(2) Nach fünf aufeinanderfolgenden Jahren mit Verlusten von bis zu 1,12 Mio. EUR (2008) gelang es der Messe Tulln GmbH im Geschäftsjahr 2011 erstmals, einen Jahresüberschuss von rd. 700.000 EUR zu erwirtschaften. Auch im Jahr 2012 konnte ein Überschuss in Höhe von rd. 130.000 EUR erzielt werden, obwohl in diesem Jahr eine wesentliche landwirtschaftliche Messeveranstaltung³⁹ in Tulln nicht stattfand. Die Verbindlichkeiten der Gesellschaft beliefen sich Ende 2012 jedoch immer noch auf 4,81 Mio. EUR. Die Planungsrechnung für das Jahr 2013 sah ein positives Jahresergebnis von rd. 520.000 EUR vor.

³⁹ Diese Messeveranstaltung fand nur in jedem zweiten Geschäftsjahr in Tulln statt.

Beteiligungen

30.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die finanzielle Situation der Messe Tulln GmbH bis 2010 massiv zugespitzt hatte. Die in den Folgejahren seitens der Stadtgemeinde Tulln durchgeführten organisatorischen Maßnahmen führten zwar zur Verbesserung der finanziellen Lage der Messe Tulln GmbH, der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass das Unternehmen im Jahr 2012 noch immer Verbindlichkeiten von mehr als 4,81 Mio. EUR auswies.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, den Konsolidierungskurs der Gesellschaft im Rahmen eines professionellen Beteiligungsmanagements zu unterstützen (siehe TZ 37).

30.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln habe sie die Situation erkannt und einen erfolgreichen Konsolidierungskurs eingeleitet, der mittlerweile zu einer Verbesserung der finanziellen Lage der Messe Tulln geführt habe.*

Weitere direkte und indirekte Beteiligungsverhältnisse

31.1 (1) Die Stadtgemeinde war auch zu 17 % an der LGS GmbH⁴⁰ beteiligt. Hauptgesellschafter des Unternehmens war der Umweltschutzverein Bürger und Umwelt (83 %). Auf Initiative des Landes Niederösterreich und des Vereins fand im Jahr 2008 eine Landesgartenschau in Tulln statt. Aus diesem Grund wurde für die Durchführung und Koordination der gesamten Planungs- und Errichtungsarbeiten die LGS GmbH gegründet. Da das Land Niederösterreich die Landesgartenschau nicht als einmalige Veranstaltung konzipierte, erweiterte sich der Unternehmenszweck auf den dauerhaften Betrieb einer Gartenschau. Im Rahmen des Zukunftsprojekts – Messe Tulln sollten auch Synergien zwischen Gartenschau und Messe genutzt werden (TZ 34).

(2) Am Gelände des Techno-Parks Tulln befand sich auch der Campus Tulln, an dem die Fachhochschule Wiener Neustadt ein Bachelor- und Masterstudium für Biotechnische Verfahren anbot. Aus diesem Grund beteiligte sich die Stadtgemeinde Tulln im Jahr 2002 zu 1 % an der FH Wiener Neustadt. Hauptgesellschafter der FH Wiener Neustadt waren die Stadt Wiener Neustadt (70 %) und das Land Niederösterreich (26 %).

Seit dem Jahr 2002 wendete die Stadtgemeinde für die Etablierung des FH-Standorts Tulln mehr als 7,08 Mio. EUR für Grundstücksan-

⁴⁰ siehe auch den Bericht des Niederösterreichischen Landesrechnungshofs „Landesgartenschau und Begleitprojekte“, Reihe 2/2009

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

käufe, Förderungen des laufenden Betriebs und den Kauf von Infrastruktureinrichtungen auf.

31.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Stadtgemeinde Tulln durch ihre Beteiligung an der LGS GmbH der Idee des Landes Niederösterreich folgte, wonach die Bevölkerung zu einer ökologischen Gartenbewirtschaftung motiviert werden sollte. Darüber hinaus sollte die Beteiligung auch zur weiteren Vermarktung der Marke „Gartenstadt Tulln“ beitragen.

(2) Bezüglich ihrer Beteiligung an der FH Wiener Neustadt stellte der RH fest, dass die Stadtgemeinde Tulln umfangreiche finanzielle Mittel aufwendete, um den FH-Standort Tulln zu positionieren.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, den Nutzen des FH-Standorts Tulln regelmäßig zu evaluieren und zukünftige Ausgaben vom Ergebnis der Evaluierung abhängig zu machen.

31.3 *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass die erwähnten Beteiligungen wesentlich zu der positiven Entwicklung der Stadtgemeinde Tulln beigetragen hätten, weshalb auch zukünftig ein weiterer Ausbau geplant sei. Ferner sagte die Stadtgemeinde Tulln zu, die Umsetzung der Empfehlung des RH, den Nutzen des FH-Standorts Tulln regelmäßig zu evaluieren und zukünftige Ausgaben vom Ergebnis der Evaluierung abhängig zu machen, zu prüfen.*

31.4 Zum Argument der „positiven Entwicklung“ hielt der RH der Stadtgemeinde Tulln seine Kritik aus TZ 36 entgegen, wonach die Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 bis 2013 an die im Eigentum der Stadt Wiener Neustadt stehende Fachhochschul-Immobilien-gesellschaft m.b.H. (FHI) Förderungen leistete, jedoch darauf verzichtete, die ihr vertraglich zustehende Möglichkeit wahrzunehmen, Überschüsse aus dem FH Campus Tulln gegenzurechnen (TZ 36).

Beteiligungsunter-
nehmen – Einnahmen
und Ausgaben der
Stadtgemeinde

32.1 (1) Die Ausgaben der Stadtgemeinde Tulln an ihre Beteiligungsunter-nehmen stellten sich in den Jahren 2010 bis 2013 wie folgt dar:

Beteiligungen

Tabelle 16: Beteiligungsunternehmen – Ausgaben der Stadtgemeinde Tulln					
	2010	2011	2012	2013¹	Summe
Unternehmensbezeichnung	in EUR (auf 1.000 EUR gerundet)				
TLG GmbH	13.000	13.000	14.000	148.000	188.000
Messe Tulln GmbH	49.000	99.000	3.084.000	75.000	3.307.000
LGS GmbH	100.000	95.000	92.000	88.000	375.000
FH Wiener Neustadt	296.000	302.000	298.000	296.000	1.192.000
TPT GmbH	0	0	0	0	0
TZT GmbH	0	0	0	0	0
TWI KG	–	–	1.000	0	0
TKI KG	–	–	92.000	446.000	538.000
Summe	458.000	509.000	3.581.000	1.053.000	5.600.000

¹ Ausgaben bis 9. Dezember 2013

Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Insgesamt leistete die Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 bis 2013 5,60 Mio. EUR an Unternehmen, an denen sie beteiligt war. Wesentliche Ausgaben betrafen Gesellschafterzuschüsse und Kapitaleinlagen an die Messe Tulln GmbH (3,25 Mio. EUR; siehe auch TZ 34), die TLG GmbH, die TWI KG und die TKI KG (rd. 410.000 EUR) sowie Förderungen an die FH Wiener Neustadt (1,19 Mio. EUR).

(2) Die Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln von ihren Beteiligungsunternehmen stellten sich 2010 bis 2013 wie folgt dar:

Tabelle 17: Beteiligungsunternehmen – Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln

	2010	2011	2012	2013 ¹	Summe
Unternehmensbezeichnung	in EUR (auf 1.000 EUR gerundet)				
TLG GmbH	31.000	24.000	27.000	6.000	88.000
Messe Tulln GmbH	447.000	536.000	433.000	535.000	1.951.000
LGS GmbH	100.000	130.000	110.000	107.000	447.000
FH Wiener Neustadt	17.000	22.000	23.000	23.000	85.000
TPT GmbH	3.000	2.000	5.000	74.000	84.000
TZT GmbH	18.000	20.000	22.000	26.000	86.000
TWI KG	–	–	–	22.000	22.000
TKI KG	–	–	–	2.000	2.000
Summe	616.000	734.000	620.000	795.000	2.765.000

¹ Einnahmen bis 6. Dezember 2013

Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Insgesamt erhielt die Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 bis 2013 rd. 2,77 Mio. EUR von Unternehmen, an denen sie beteiligt war. Wesentlichste Einnahmequelle stellten Personalkostenersätze für Leistungen des städtischen Bauhofs an die Messe Tulln GmbH (1,45 Mio. EUR) und an die LGS GmbH (rd. 190.000 EUR) dar. An Wasser-, Abwasser- und Abfallentsorgungsgebühren erhielt die Stadtgemeinde rd. 400.000 EUR, die Kommunalsteuereinnahmen betragen im Betrachtungszeitraum rd. 220.000 EUR.

32.2 Der RH stellte fest, dass die Ausgaben (5,60 Mio. EUR) der Stadtgemeinde Tulln in den Jahren 2010 bis 2013 an ihre Beteiligungsunternehmen mehr als doppelt so hoch waren wie die Einnahmen (2,77 Mio. EUR) von ihren Beteiligungsunternehmen. Insbesondere die Gesellschafterzuschüsse an die Messe Tulln GmbH mit 3,25 Mio. EUR⁴¹ (siehe auch TZ 34) und Förderungen an die FH Wiener Neustadt mit 1,19 Mio. EUR (siehe auch TZ 36) führten zu diesem Ungleichgewicht.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, ihre Beteiligungssituation zu evaluieren.

⁴¹ Neben einem Gesellschafterzuschuss für das Zukunftsprojekt – Messe Tulln (TZ 36) leistete die Stadtgemeinde in den Jahren 2010 bis 2013 weitere Gesellschafterzuschüsse zur Liquiditätsstärkung in Höhe von rd. 250.000 EUR.

32.3 *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass sie mit ihren Beteiligungen mittelbare Aufgaben der Stadtverwaltung erfülle, welche schon aufgrund der Definition keine Erträge in gleicher Höhe erwirtschaften könnten. Außerdem seien in der Darstellung nichtfinanzielle Leistungsindikatoren nicht berücksichtigt worden. Einer Studie zufolge erwirtschaftete allein der Technopol Tulln eine Bruttowertschöpfung von 27,84 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der Einmalausgabe für die Messe Tulln GmbH (3,00 Mio. EUR Gesellschafterzuschuss), welche zur Gänze vom Land Niederösterreich gefördert werde, ergebe sich ein positives Ergebnis von 165.000 EUR und kein negativer Saldo.*

Die Stadtgemeinde Tulln sagte jedoch zu, ihre Beteiligungssituation im Rahmen eines eingerichteten Beteiligungsmanagements zu evaluieren.

32.4 Der RH entgegnete, dass die Stadtgemeinde Tulln mit ihren Beteiligungen mittelbar Aufgaben erfüllte, die freiwillige Leistungen der Stadtgemeinde darstellten. Durch das Wahrnehmen von Ermessensaufgaben entstanden der Stadtgemeinde zusätzliche Ausgaben, die den Haushalt belasteten, zumal die Einnahmen deutlich unter den Ausgaben lagen. Auch unter Berücksichtigung von Umwegrentabilitäten hat die Stadtgemeinde gemäß § 68 Abs. 1 NÖ GemO „bei der Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen darauf Bedacht zu nehmen, ob ein Bedarf der Bevölkerung vorliegt, der Zweck der Unternehmung nicht auch durch andere in gleicher Weise erfüllt wird und die Art sowie der Umfang der Unternehmung in einem angemessenen Verhältnis zu der voraussichtlich dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht“. Dies war in den Jahren 2010 bis 2013 nicht immer gegeben, weshalb die Stadtgemeinde ein Sonderdarlehen in Höhe von 9,90 Mio. EUR aufnehmen musste, um ihre Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten.

Hinsichtlich der Einmalausgabe für die Messe Tulln GmbH wies der RH darauf hin, dass das Land Niederösterreich bis Dezember 2013 der Stadtgemeinde erst Bedarfszuweisungen in Höhe von 1,20 Mio. EUR gewährt hatte; darüber hinaus war die Messe Tulln GmbH nicht in der Lage, Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren. Somit war das Unternehmen auf Unterstützungen der Stadtgemeinde bzw. des Landes Niederösterreich angewiesen, um mittelfristig konkurrenzfähig zu bleiben.



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Haftungen für Beteiligungsunternehmen

33.1 Die Stadtgemeinde Tulln haftete bei einem Teil ihrer Beteiligungsunternehmen für von diesen aufgenommene Darlehen; Verlust- oder Gewinnabführungsverträge bestanden nicht.

Laut der Beilage zum Rechnungsabschluss 2013, „Nachweis über den Stand an Haftungen“, haftete die Stadtgemeinde Tulln für ihre Beteiligungsunternehmen im Ausmaß von rd. 15,46 Mio. EUR. Folgende Tabelle stellt die Haftungsverhältnisse für die Beteiligungsunternehmen dar:

Tabelle 18: Haftungen der Stadtgemeinde Tulln

Beteiligungsunternehmen	ursprüngliche Haftungshöhe	Haftungsrest Jahresende 2013
	in EUR (auf 1.000 EUR gerundet)	
TLG GmbH	9.870.000	9.026.000
Messe Tulln GmbH	6.467.000	2.971.000
TWI KG	8.923.000	3.461.000
Summe	25.260.000	15.458.000

Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Bis Ende 2013 haftete die Stadtgemeinde Tulln für Darlehen der TLG GmbH, der Messe Tulln GmbH und der TWI KG im Gesamtausmaß von 15,46 Mio. EUR. Eine Haftungsübernahme für die TWI KG im Jahr 2013 in Höhe von 5,69 Mio. EUR war erst zu 2,20 Mio. EUR ausgeschöpft, somit wird sich die Haftungssumme in weiterer Folge um 3,49 Mio. EUR weiter erhöhen.

Die Haftungen der Stadtgemeinde für die Messe Tulln GmbH betrafen Darlehensaufnahmen des Unternehmens für Investitionen in Messehallen. Die Haftungen für die TLG GmbH betrafen die Aufnahme von Darlehen für Liegenschaftskäufe (siehe TZ 40).

33.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Stadtgemeinde Tulln Ende 2013 für Darlehen ihrer Beteiligungsunternehmen in Höhe von 15,46 Mio. EUR haftete und sich diese Haftungen aufgrund der Ausgliederung der Wohnimmobilien in die TWI KG um weitere 3,49 Mio. EUR erhöhen werden. Damit wurden potenzielle unternehmerische Risiken auf die Stadtgemeinde überwältigt und die Haushaltsgebarung weiter belastet.

Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Haftungsaufnahmen für die TWI KG mit der Begründung von zusätzlichen „grauen“ Finanzschulden verbunden waren (siehe TZ 64).

Beteiligungen

- 33.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln habe sich der gesamte Haftungsstand seit 2010 um insgesamt 7,5 % verringert. Es sei für die Stadtgemeinde nicht nachvollziehbar, wie es durch die Übernahme von Haftungen zu einer weiteren Belastung der Haushaltsgebarung kommen solle. Vielmehr werde dadurch erreicht, dass Vorhaben zinsgünstiger finanziert werden könnten.*
- 33.4** Der RH wies darauf hin, dass die Stadtgemeinde durch die Übernahme von Haftungen nicht nur Risiken übernahm, sondern auch ihre Haushaltsgebarung belastete. Durch die Aufnahme von Schulden in ausgliederten Unternehmen fielen nämlich zusätzliche Finanzierungskosten an, deren Bedeckung wiederum durch die Stadtgemeinde sichergestellt werden muss. So erhielt die Messe Tulln GmbH jährlich einen pauschalen Gesellschafterzuschuss in Höhe von 70.000 EUR, die TLG GmbH erhielt Gesellschafterzuschüsse in Höhe von 1,16 Mio. EUR (TZ 47), die erst 2012 gegründete TWI KG wird darauf angewiesen sein, ihre Mieterlöse zu verdoppeln, um ihre Finanzierungskosten zu decken.

Sonstige Verpflichtungen der Stadtgemeinde bei Beteiligungsunternehmen

Zukunftsprojekt – Messe Tulln

- 34.1** (1) Zur Sicherung des Messestandorts Tulln beabsichtigte die Stadtgemeinde im Rahmen des „Zukunftsprojekts – Messe Tulln“ Investitionen von 9,29 Mio. EUR in der Messe Tulln GmbH. Das Zukunftsprojekt sah den Bau einer Zentralhalle, die Errichtung eines Restaurants und den Ausbau von Büros und Seminarräumen am Messegelände vor. Aufgrund der angespannten finanziellen Lage der Messe Tulln GmbH und der Stadtgemeinde versuchte der Bürgermeister der Stadtgemeinde, möglichst hohe Förderungen des Landes Niederösterreich für die geplanten Investitionen zu erhalten.
- (2) Im März 2012 beschloss der Gemeinderat der Stadtgemeinde Tulln, einen Gesellschafterzuschuss in Höhe von 3,00 Mio. EUR für die Errichtung einer Veranstaltungshalle an die Messe Tulln GmbH zu leisten, welchen sie durch „zugesagte Mittel vom Land Niederösterreich“ in fünf Jahrestanchen wieder refundiert bekommen solle. Die Finanzierung des Gesellschafterzuschusses erfolgte über eine Darlehensaufnahme durch die Stadtgemeinde.
- (3) In einer Aufsichtsratssitzung der Messe Tulln GmbH im Juni 2012 teilte der Prokurist mit, es sei politisch abgesichert, dass die ecoplus GmbH das Zukunftsprojekt mit 4,50 Mio. EUR fördern werde. Darüber hinaus gebe es eine politische Zusage des Landes Niederösterreich, wonach das Land 3,00 Mio. EUR zahlen werde. Dazu müsse die

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Stadtgemeinde Tulln der Messe Tulln GmbH einen Gesellschafterzuschuss in Höhe von 3,00 Mio. EUR⁴² gewähren. Im Gegenzug würde das Land der Stadtgemeinde diesen Betrag in fünf Jahresraten ersetzen. Darüber hinaus führte der Prokurist aus, dass es für die Förderung des Landes Niederösterreich keinen Vertrag gebe, jedoch eine interne politische Zusage des Landeshauptmanns.

(4) Im Juni 2013 und Dezember 2013 beschloss die Niederösterreichische Landesregierung, der Stadtgemeinde Tulln Bedarfszuweisungsmittel für die Veranstaltungshalle in Höhe von jeweils 600.000 EUR zukommen zu lassen, womit bis Ende 2013 noch 1,80 Mio. EUR für die Refundierung des Gesellschafterdarlehens offen waren.

(5) Mitte November 2013 stellte die Messe Tulln GmbH einen Förderantrag an die ecoplus GmbH. Demzufolge wurde die ursprüngliche Investition von 9,29 Mio. EUR auf 12,35 Mio. EUR ausgeweitet, weil am Standort der Messe Tulln nunmehr auch die Büros von den Betrieben „Die Garten Tulln“ (LGS GmbH) und „Natur im Garten“ zur Nutzung von Synergien gebündelt werden sollten.

(6) Im Dezember 2013 beschloss die Niederösterreichische Landesregierung auf Empfehlung des Aufsichtsrats der ecoplus GmbH, eine Förderung von 50 % der Investitionssumme – somit 6,18 Mio. EUR – als verlorenen Zuschuss an die Messe Tulln GmbH zu gewähren.

(7) Die geplanten Investitionen und Förderungen sowie der Finanzierungsbedarf für die Messe Tulln GmbH stellten sich wie folgt dar:

⁴² In diesem Sinne war der Gemeinderatsbeschluss vom März 2012 herbeigeführt worden.

Beteiligungen

Tabelle 19: Investitionen, Förderungen und Finanzierungsbedarf für das Zukunftsprojekt	
	in Mio. EUR
Finanzierungsbedarf Messe Tulln	
Investitionsvolumen	12,35
Förderung Land NÖ Zukunftsprojekt	- 6,18
Gesellschafterzuschuss Stadtgemeinde (geplante Refundierung über Förderungen durch das Land NÖ)	- 3,00
Finanzierungsbedarf Messe Tulln GmbH	3,17

Quellen: Messe Tulln GmbH; Stadtgemeinde Tulln

Bei einem Investitionsvolumen von 12,35 Mio. EUR musste die Messe Tulln GmbH 3,17 Mio. EUR somit aus dem eigenen Betrieb erwirtschaften.

34.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass hinsichtlich der Refundierung des durch die Stadtgemeinde Tulln geleisteten Gesellschafterzuschusses in Höhe von 3,00 Mio. EUR durch das Land Niederösterreich lediglich politische Beschlüsse für Bedarfszuweisungen in Höhe von 1,20 Mio. EUR vorlagen. Für den Restbetrag von 1,80 Mio. EUR musste sich die Stadtgemeinde auf politische Zusagen verlassen, zumal kein Fördervertrag bestand.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln in diesem Zusammenhang, keinesfalls Einnahmenbuchungen von lediglich in Aussicht gestellten Förderungen durchzuführen und verwies auch auf seine Feststellungen in TZ 12.

(2) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass der Messe Tulln GmbH ein Finanzierungsbedarf von 3,17 Mio. EUR blieb, den sie nunmehr aus der eigenen Geschäftstätigkeit erwirtschaften musste. Damit verblieb das Finanzierungsrisiko indirekt bei der Stadtgemeinde, wenn sie den Fortbestand der Messe Tulln GmbH sicherstellen wollte.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, den Geschäftserfolg der Messe Tulln GmbH strikt zu überwachen, um die Einhaltung von Ablauf und Kosten für die geplanten Investitionsprojekte sicherzustellen.

(3) Der RH stellte zusammenfassend fest, dass das Land Niederösterreich Investitionen in den Messestandort Tulln mit Zuschüssen in Höhe von 9,18 Mio. EUR fördern wollte; dies entsprach der Übernahme von 74 % der Investitionskosten.

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

- 34.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln habe sie für diese Investitionen sehr hohe Förderzusagen mit dem Land ausverhandeln können. Deutsche und Schweizerische Studien würden einen Umwegrentabilitätsfaktor bei Messeveranstaltungen von bis zu 1:7 belegen.*

NÖ Landesgartenschau Planungs- und Errichtungs-G.m.b.H. (LGS GmbH)

- 35.1** (1) Bereits im Jahr 2006 schlossen die LGS GmbH und die Stadtgemeinde Tulln eine Vereinbarung ab, wonach die Stadtgemeinde für die Nutzung des eintrittsfreien Bereichs am Veranstaltungsgelände ein Entgelt je Besucher⁴³ an die LGS GmbH zu entrichten hatte. Die Stadtgemeinde verpflichtete sich, die Besucherzahlen durch geeignete Kontrollmaßnahmen zu erheben, wobei Stichprobenzählungen ausreichend wären. Bis längstens 31. Jänner eines jeden Kalenderjahres musste die Stadtgemeinde eine Akontozahlung in Höhe von 30.000 EUR (inkl. USt) an die LGS GmbH leisten, die tatsächliche Abrechnung anhand der erhobenen Besucheranzahl hatte bis Ende Februar für das jeweils vorangegangene Jahr zu erfolgen. In den Jahren 2010 bis 2013 leistete die Stadtgemeinde jeweils eine Akontozahlung in Höhe von 30.000 EUR an die LGS GmbH. Die Abrechnung der gemäß Vereinbarung zu erhebenden Besucherzahlen für den eintrittsfreien Bereich erfolgte jedoch nicht durch die Stadtgemeinde Tulln, sondern durch die LGS GmbH. In den Jahren 2010 bis 2012 stellte die LGS GmbH der Stadtgemeinde Nachverrechnungen in Höhe von zusätzlich 65.000 EUR (inkl. USt) aus.

(2) Darüber hinaus regelte ein „Pacht- und Superädifikatsvertrag“ mit der LGS GmbH, dass die Stadtgemeinde Tulln auf einer Fläche von rd. 180.000 m² Pflege- bzw. Erhaltungsarbeiten durchzuführen hatte. Die Leistungen der Stadtgemeinde, die hauptsächlich vom städtischen Bauhof erbracht wurden, umfassten bspw. die Instandhaltung, Pflege und Neuanlage von Wegen, die Pflege und Instandhaltung der Brücken, der Beleuchtung sowie die Übernahme aller Betriebskosten wie Strom, Wasser, Müll und Pumpkosten. Ausgenommen von den Pflege- bzw. Erhaltungsarbeiten waren bspw. die Gebäude, Mustergärten, Wege und Parkplätze innerhalb des eintrittspflichtigen Bereichs der Landesgartenschau. Die LGS GmbH verpflichtete sich im „Pacht- und Superädifikatsvertrag“, für die von der Stadtgemeinde erbrachten Leistungen ein jährliches Akonto in Höhe von 36.000 EUR an die Stadtgemeinde zu entrichten. Die Endabrechnung sollte anhand der tatsächlichen

⁴³ Das Entgelt war gestaffelt; 0,50 EUR für die ersten 50.000 Besucher, 0,35 EUR für die nächsten 50.000 Besucher, 0,25 EUR für jeden weiteren Besucher.

Aufwendungen bis zum 15. Februar eines jeden Jahres durchgeführt werden.

Entgegen dieser vertraglichen Vereinbarung verzichtete die Stadtgemeinde wegen „hoher Komplexität“ auf die Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand und wählte eine Pauschallösung, indem sie den Aufwand schätzte. Somit musste die LGS GmbH durchschnittlich 48.000 EUR (2010 bis 2013) an die Stadtgemeinde für die genannten Pflege- bzw. Erhaltungsarbeiten zahlen.

- 35.2** Der RH bemängelte, dass die Stadtgemeinde Tulln ungeachtet klarer Verträge mit der LGS GmbH lediglich auf Stichprobenzählungen des Vertragspartners vertraute und ihren Aufwand für Pflege- bzw. Erhaltungsarbeiten für ein 180.000 m² großes Areal bloß schätzte.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, die Stichprobenzählung der Besucherzahlen des eintrittsfreien Bereichs entsprechend der Vereinbarung mit der LGS GmbH selbst durchzuführen sowie den städtischen Bauhof dazu anzuhalten, den tatsächlichen Aufwand für die Instandhaltung des eintrittsfreien Geländes der Landesgartenschau aufzuzeichnen und der LGS GmbH weiterzuverrechnen.

- 35.3** *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass die Garten Tulln jährlich die tatsächlichen Besucherzahlen übermittle, welche aufgrund der bisherigen Erfahrungen plausibel seien. Diese Umstände rechtfertigten diese einfache und effiziente Methode als Alternative zu aufwändigen Stichprobenzählungen. Die Methode der Schätzung für den Pflege- und Erhaltungsaufwand für die insgesamt 180.000 m² sei nach internen Diskussionen bzw. Berechnungen als einzig sinnvolle und wirtschaftliche Variante ausgewählt worden. Die Stadtgemeinde sagte jedoch zu, die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu überprüfen.*

- 35.4** Der RH erinnerte die Stadtgemeinde Tulln daran, dass sie sich selbst als Vertragspartner der LGS GmbH auf die Methoden der Verrechnung von Besucherzahlen und des Pflege- und Erhaltungsaufwandes festgelegt hatte. Dass die Stadtgemeinde nachträglich eine, aus ihrer Sicht wirtschaftliche Variante auswählte, war somit nicht vertragskonform. Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

FH Wiener Neustadt

- 36.1** (1) In einer Grundsatzvereinbarung zwischen der Stadtgemeinde Tulln und der FH Wiener Neustadt aus dem Jahr 2002 verpflichtete sich die Stadtgemeinde, alle Voraussetzungen zur Errichtung und Führung von Fachhochschulstudiengängen in Tulln auf eigene Kosten zu schaffen.

Der Bau des FH Campus in Tulln wurde jedoch nicht von der Stadtgemeinde Tulln, sondern von der im Eigentum der Stadt Wiener Neustadt befindlichen Fachhochschul-Immobilien-gesellschaft m.b.H. (FHI) durchgeführt. Die Mittel für den Bau (2,20 Mio. EUR) bzw. die Infrastruktur (rd. 600.000 EUR) finanzierte die FHI über zwei Bankkredite. Da der Bau gemäß Grundsatzvereinbarung mit der FH Wiener Neustadt jedoch von der Stadtgemeinde zu finanzieren war, verpflichtete sich diese in einer Fördervereinbarung mit der FHI, die von den Kreditgebern vorgeschriebenen Rückzahlungsbeträge abzüglich eines Betrags, der 90 % des sich aus der Kostenstellenrechnung der FHI für die Kostenstelle Tulln ergebenden Überschusses entsprach, zu übernehmen. Die Förderungen waren über Aufforderung der FHI, welche in nachvollziehbarer Form eine Aufschlüsselung des Förderbetrags im Sinne der Fördervereinbarung zu enthalten hatte, von der Stadtgemeinde fristgerecht zu bezahlen.

(2) Entgegen der Fördervereinbarung verrechnete die FHI der Stadtgemeinde Tulln jeweils die Darlehensraten der Kreditgeber und berücksichtigte nicht einen eventuellen Überschuss aus dem Betrieb des FH Campus Tulln, der laut Kostenstellenrechnung abzuziehen gewesen wäre. Insgesamt bezahlte die Stadtgemeinde in den Jahren 2010 bis 2013 1,19 Mio. EUR an die FHI, ohne die ihr vertraglich zustehende Möglichkeit wahrzunehmen, Überschüsse aus dem FH Campus Tulln gegenzurechnen.

- 36.2** Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Tulln bei den Zahlungen an die FHI darauf verzichtete, wie vertraglich vereinbart Überschüsse aus dem Betrieb des FH-Standorts Tulln in Abzug zu bringen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, die FHI dazu anzuhalten, die entsprechenden Ergebnisse der Kostenstellenrechnung bezüglich dem FH-Standort Tulln beizubringen und eventuell sich ergebende Überschüsse von den Förderbeträgen in Abzug zu bringen. Dabei wären auch Überschüsse aus den Vorjahren zu berücksichtigen.

- 36.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln habe sie die vertraglich ausverhandelte Gegenverrechnung von Überschüssen in der Vergangenheit immer genutzt, da im Falle eines Überschusses der vertraglich*

zustehende Betrag automatisch an die Stadtgemeinde Tulln überwiesen worden sei.

- 36.4** Der RH entgegnete, dass die Stadtgemeinde Tulln – laut ihren eigenen Angaben – lediglich eine Abrechnung der FHI zur Auszahlung brachte, die eine Vorschreibung der zu zahlenden Darlehensraten beinhaltete, ohne eventuelle Gegenverrechnungen zu berücksichtigen. Er erneuerte daher seine Empfehlung, die entsprechenden Ergebnisse der Kostenstellenrechnung bezüglich dem FH-Standort Tulln beizubringen und allfällige Überschüsse von den Förderbeträgen in Abzug zu bringen.

Beteiligungsmanagement

- 37.1** Obwohl in der Stadtgemeinde Tulln die Abteilung „Beteiligungen, ausgelagerte Betriebe, Liegenschaften“ laut Organigramm mit den Aufgaben des „Beteiligungsmanagements“ betraut wurde, war bis Jänner 2014 kein Beteiligungsmanagement eingerichtet. So konnten dem RH erst nach dessen Recherchen wesentliche vertragliche Verpflichtungen mit den Beteiligungsunternehmen (bspw. Pacht- und Superädifikatsvertrag mit der LGS GmbH, Vereinbarung mit der LGS GmbH, Grundsatzvereinbarung mit der FH Wiener Neustadt, Fördervereinbarung mit der FHI) zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus war die Erhebung der Einnahmen und Ausgaben der Stadtgemeinde für ihre direkten und indirekten Beteiligungen mit hohem administrativen Aufwand durch die Stadtgemeinde verbunden. Weiters war die Darstellung der Haftungen der Stadtgemeinde für Beteiligungsunternehmen mangelhaft (TZ 19).

Ein institutionalisiertes Berichtswesen über die finanzielle Lage, den Geschäftsbetrieb und Geschäftsziele der ausgegliederten Einheiten existierte nicht, regelmäßig wurde der Gemeinderat lediglich mit den Jahresabschlüssen der Beteiligungsunternehmen als „integralem Bestandteil“ des Rechnungsabschlusses der Stadtgemeinde Tulln befasst. Wesentliche Informationen über die Beteiligungsunternehmen konnten nur über den früheren Stadtamtsdirektor eingeholt werden. Die übrigen Mitarbeiter in der Stadtverwaltung hatten nur eingeschränkten Zugang zu unternehmensspezifischen Unterlagen und Informationen.

Eine Steuerungsrichtlinie für die Beteiligungen der Stadtgemeinde Tulln lag zwar als Entwurf vor, war bis Ende Jänner 2014 jedoch noch nicht umgesetzt.

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

37.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadtgemeinde Tulln über kein Beteiligungsmanagement verfügte, obwohl durch die Neugründungen der TWI KG und TKI KG die Anzahl der Beteiligungen seit 2013 auf acht Unternehmen angewachsen war und die Höhe der Verbindlichkeiten in diesen Unternehmen bereits 30,30 Mio. EUR (2012) betrug (TZ 39). Er stellte fest, dass wesentliche Informationen (Verträge, Protokolle, Zahlungsströme), die für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement unabdingbar sind, erst durch umfangreiche Recherchen bzw. über den früheren Stadtdirektor verfügbar waren.

Aus diesem Grund empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, rasch sämtliche Voraussetzungen zur Umsetzung ihrer Steuerungsrichtlinie für ihre Beteiligungen zu schaffen.

37.3 *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass sie die Notwendigkeit eines Beteiligungsmanagements schon vor der Gebärungsüberprüfung durch den RH erkannt habe. So seien bereits beginnend mit dem ersten Halbjahr 2013 Maßnahmen gesetzt worden, um ein Beteiligungsmanagement aufzubauen. Inzwischen sei dieses erfolgreich installiert worden und eine Steuerungsrichtlinie in Kraft getreten.*

Kennzahlen nach dem Unternehmensreorganisationsgesetz

38.1 (1) Die Eigenmittelquote gibt den Anteil des Eigenkapitals an der Gesamtfinanzierung eines Unternehmens an. Sie ist ein wichtiger Beurteilungsfaktor für die Kreditwürdigkeit eines Unternehmens. Je höher die Eigenmittel sind, umso kreditwürdiger und finanziell unabhängiger ist das Unternehmen.

Die fiktive Schuldentilgungsdauer gibt an, nach wie vielen Jahren das Unternehmen aus eigener Kraft imstande wäre, seine Schulden zu bezahlen. Diese Kennzahl sagt aus, wie stark das Unternehmen von seinen Kreditgebern abhängig ist.

Nach § 22 Unternehmensreorganisationsgesetz (URG) war ein Reorganisationsbedarf zu vermuten, wenn die Eigenmittelquote weniger als 8 % und die fiktive Schuldentilgungsdauer mehr als 15 Jahre betrug.

(2) Die Eigenmittelquote und die fiktive Schuldentilgungsdauer der Beteiligungsunternehmen der Stadtgemeinde Tulln stellten sich für den Zeitraum 2010 bis 2012 wie folgt dar:

Beteiligungen

Tabelle 20: Kennzahlen nach dem Unternehmensreorganisationsgesetz			
	2010	2011	2012
TLG GmbH			
Eigenmittelquote	4,3	- 0,8	0,6
Schuldentilgungsdauer	189,7	negativ	22,8
Messe Tulln GmbH			
Eigenmittelquote	0,7	13,7	44,2
Schuldentilgungsdauer	46,8	4,9	9,6
Die Garten Tulln			
Eigenmittelquote	69,4	75,7	80,9
Schuldentilgungsdauer	6,5	0	0
FH Wiener Neustadt¹			
Eigenmittelquote	3,6	20,7	19,6
Schuldentilgungsdauer	0	0	0
TPT GmbH			
Eigenmittelquote	90,8	91,1	77,3
Schuldentilgungsdauer	0	0	0
TZT GmbH			
Eigenmittelquote	40,3	39,7	43,4
Schuldentilgungsdauer	43,7	52,3	30,4
TWI KG²			
Eigenmittelquote			negativ
Schuldentilgungsdauer			negativ
TKI KG²			
Eigenmittelquote			98,8
Schuldentilgungsdauer			negativ

¹ Die FH Wiener Neustadt bilanzierte unterjährig; das Geschäftsjahr dauerte von Oktober bis September.

² Die TWI KG und die TKI KG wurden erst 2012 gegründet.

Quellen: Jahresabschlüsse der jeweiligen Unternehmen

38.2 Der RH stellte fest, dass laut URG Ende 2012 bei der TLG GmbH und der TWI KG jeweils ein Reorganisationsbedarf anzunehmen war. Da die TLG GmbH nach deren Angaben über stille Reserven verfüge (siehe TZ 49) und die TWI KG laut deren Geschäftsführung eine stabile Ertrags- und Aufwandsstruktur aufweise (siehe TZ 65), wurde in weiterer Folge von keinem Reorganisationsbedarf ausgegangen. Bei der Messe Tulln GmbH war bis Ende 2010 Reorganisationsbedarf anzunehmen, deshalb musste die Stadtgemeinde Kapitalzuschüsse in Höhe



Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

von 3,25 Mio. EUR (2010 bis 2013) leisten. Ab 2011 erzielte die Messe Tulln GmbH positive Jahresergebnisse aus dem Unternehmensbetrieb.

38.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln sei es nicht zutreffend, dass aufgrund des bis Ende 2010 bei der Messe Tulln GmbH anzunehmenden Reorganisationsbedarf Kapitalzuschüsse in Höhe von 3,25 Mio. EUR zu leisten gewesen seien. Tatsächlich sei der Großteil dieser Kapitalzuschüsse zur Finanzierung eines Teils des Zukunftsprojekts (u.a. Neubau Messehalle) verwendet worden.*

38.4 Der RH entgegnete, dass selbst der spätere Geschäftsführer der Messe Tulln GmbH in der Aufsichtsratssitzung vom 18. August 2011 in seiner Fortbestandsprognose anlässlich der drohenden Insolvenz der Messe Tulln GmbH festgestellt hatte, dass die Einhaltung der URG-Kennzahlen ohne Zuschüsse der Gemeinde nicht erreichbar wäre. Zudem gab der RH zu bedenken, dass sich Gesellschafterzuschüsse generell eigenkapitalerhöhend auswirken und somit zu einer Verbesserung der URG-Kennzahlen führen, sofern nicht weitere Verluste das Eigenkapital wieder schwächen.

Höhe der Verbindlichkeiten

39.1 (1) Das kurzfristige und das mittel- und langfristige Fremdkapital der Mehrheitsbeteiligungen der Stadtgemeinde Tulln stellte sich für den Zeitraum 2010 bis 2012 wie folgt dar:

Beteiligungen

Tabelle 21: Kurzfristige sowie mittel- und langfristige Verbindlichkeiten			
	2010	2011	2012
	in EUR (auf 1.000 EUR gerundet)		
TLG GmbH			
kurzfristige Verbindlichkeiten	18.000	119.000	58.000
mittel- und langfristige Verbindlichkeiten	10.641.000	10.878.000	9.626.000
Messe Tulln GmbH			
kurzfristige Verbindlichkeiten	1.846.000	1.301.000	1.823.000
mittel- und langfristige Verbindlichkeiten	3.871.000	3.651.000	2.992.000
LGS GmbH			
kurzfristige Verbindlichkeiten	382.000	278.000	116.000
mittel- und langfristige Verbindlichkeiten	0	0	0
FH Wiener Neustadt¹			
kurzfristige Verbindlichkeiten	2.149.000	1.718.000	2.119.000
mittel- und langfristige Verbindlichkeiten	38.000	73.000	46.000
TPT GmbH			
kurzfristige Verbindlichkeiten	0	0	174.000
mittel- und langfristige Verbindlichkeiten	0	0	0
TZT GmbH			
kurzfristige Verbindlichkeiten	1.700.000	537.000	686.000
mittel- und langfristige Verbindlichkeiten	3.375.000	2.700.000	3.885.000
TWI KG²			
kurzfristige Verbindlichkeiten			5.913.000
mittel- und langfristige Verbindlichkeiten			2.850.000
TKI KG²			
kurzfristige Verbindlichkeiten			9.000
mittel- und langfristige Verbindlichkeiten			0
Summe Verbindlichkeiten³	24.020.000	21.255.000	30.297.000

¹ Die FH Wiener Neustadt bilanzierte unterjährig; das Geschäftsjahr dauerte von Oktober bis September.

² Die TWI KG und die TKI KG wurden erst 2012 gegründet.

³ nicht konsolidiert

Quellen: Jahresabschlüsse der jeweiligen Unternehmen

Die mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten der TLG GmbH im Ausmaß von rd. 10,88 Mio. EUR (2011) bzw. rd. 9,63 Mio. EUR (2012) bestanden ausschließlich aus Verpflichtungen gegenüber Kreditinstituten, die überwiegend aus dem darlehensfinanzierten Liegenschaftserwerb der TLG GmbH im Zeitraum 2001 bis 2009 resultierten.

Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten

Die Verbindlichkeiten der Messe Tulln GmbH in Höhe von rd. 4,82 Mio. EUR (2012) bestanden größtenteils (85,4 %) gegenüber Kreditinstituten.

Die kurzfristigen Verbindlichkeiten der FH Wiener Neustadt in Höhe von rd. 2,12 Mio. EUR waren bspw. auf offene Verrechnungen mit freien Dienstnehmern oder noch nicht abgeführte Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen.

Auch die Verbindlichkeiten der TZT GmbH (rd. 4,57 Mio. EUR im Jahr 2012) bestanden hauptsächlich aus Bankdarlehen.

Die kurzfristigen Verbindlichkeiten der TWI KG (rd. 5,91 Mio. EUR) bestanden hauptsächlich gegenüber der Stadtgemeinde Tulln und waren auf den noch nicht entrichteten Kaufpreis für die Wohnimmobilien zurückzuführen (rd. 5,44 Mio. EUR, siehe TZ 63).

39.2 Der RH stellte kritisch fest, dass sich in den ausgegliederten Unternehmen, die dem unmittelbaren Einfluss der Stadtgemeinde Tulln unterstanden (TLG GmbH, Messe Tulln GmbH, TWI KG und TKI KG), im Jahr 2012 Verbindlichkeiten in Höhe von insgesamt 23,27 Mio. EUR angehäuften. Er gab zu bedenken, dass aus diesen Verbindlichkeiten zusätzliche Belastungen für den Gemeindehaushalt resultieren könnten, die die angespannte finanzielle Lage zusätzlich verschärfen würden.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, darauf hinzuwirken, dass die Verbindlichkeiten in den von ihr beherrschten Unternehmen rasch reduziert werden.

39.3 *Die Stadtgemeinde Tulln ging in ihrer Stellungnahme nicht auf die Empfehlung des RH ein, die Verbindlichkeiten in den ausgegliederten Unternehmen zu reduzieren. Sie hielt vielmehr neuerlich fest, es sei bisher zu keinen zusätzlichen Belastungen durch die eingegangenen Haftungen der Stadtgemeinde Tulln gekommen. Die Stadtgemeinde Tulln werde die bereits initiierten Maßnahmen zur Konsolidierung (z.B. Messe Tulln GmbH) auch zukünftig vorantreiben.*

39.4 Der RH empfahl neuerlich, darauf hinzuwirken, dass die Verbindlichkeiten in den von der Stadtgemeinde Tulln beherrschten Unternehmen rasch reduziert werden.

Auslagerung von Immobilienprojekten

Tullner Liegenschafts-
aufbereitungsges.m.b.H.
(TLG GmbH)

Motive für die Ausgliederung

40.1 (1) Die Stadtgemeinde Tulln erwarb, veräußerte bzw. tauschte zum Zweck der Stadtentwicklung bis zum Jahr 2000 Liegenschaften im Gemeindegebiet, um Grundstücksreserven für allfällig erforderliche Baulanderschließungen zur Verfügung zu haben. Im August 2000 errichtete die Stadtgemeinde die Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. (TLG GmbH), um laut ihren Angaben vor dem Hintergrund des Österreichischen Stabilitätspakts weiterhin eine aktive Stadtentwicklung durch kreditfinanzierte Liegenschaftstransaktionen betreiben zu können, ohne gleichzeitig eine Erhöhung des Maastricht-Schuldenstandes der Stadtgemeinde zu bewirken.

(2) Da die Liegenschaftsankäufe und -verkäufe der ausgegliederten TLG GmbH einer Diskussion und Beschlussfassung durch den Gemeinderat entzogen waren, erwarteten die Organe der Stadtgemeinde sowohl eine Beschleunigung der operativen Entscheidungsprozesse und somit ein marktgerechteres Agieren am Immobilienmarkt als auch eine Verbesserung der Verhandlungs- und Marktposition der Gesellschaft durch die erhöhte Vertraulichkeit bei den Immobilientransaktionen, z.B. in Bezug auf die ausgehandelten Preise. Gleichzeitig behielt die Stadtgemeinde über den Bürgermeister als Alleingesellschaftsvertreter sowie die vom Gemeinderat als Gesellschafter gewählten Mitglieder des Aufsichtsrats der TLG GmbH ihren strategischen und operativen Einfluss.

(3) Die TLG GmbH finanzierte ihre Liegenschaftsankäufe durchwegs mittels Darlehensaufnahmen. So nahm sie bspw. im Jahr 2005 ein Darlehen in Höhe von 1,10 Mio. EUR, 2007 eines in Höhe von 2,50 Mio. EUR auf. Ohne Ausgliederung hätte die Stadtgemeinde in diesen Fällen eine Genehmigung der Niederösterreichischen Landesregierung einholen müssen.

(4) Die Stadtgemeinde Tulln haftete für folgende Darlehen der TLG GmbH:

Tabelle 22: Haftungen der Stadtgemeinde Tulln für Darlehen der TLG GmbH

	Jahr der Darlehensaufnahme	Darlehenshöhe	Haftungsbetrag	genehmigter Haftungsbetrag
			in EUR	
Kreditinstitut 1	2005	1.100.000	1.375.000	1.100.000
Kreditinstitut 1	2005	500.000	625.000	500.000
Kreditinstitut 2	2005	570.000	570.000	570.000
Kreditinstitut 1	2007	2.500.000	3.125.000	2.500.000
Kreditinstitut 2	2011	5.200.000	5.200.000	5.200.000
gesamt		9.870.000	10.895.000	9.870.000

Quellen: Darlehensverträge Stadtgemeinde Tulln

Die Stadtgemeinde beschloss Mitte Mai 2005, für einen Abstattungskredit der TLG GmbH in Höhe von 1,10 Mio. EUR eine Wechselbürgschaft in selber Höhe zu übernehmen. Entsprechend der NÖ GemO⁴⁴ war für eine derartige Zahlungsverpflichtung der Stadtgemeinde eine Genehmigung der Landesregierung erforderlich, die diese in Höhe des Kreditbetrags erteilte. Die vom Kreditinstitut Ende Mai 2005 übermittelte Wechselverpflichtungserklärung für einen Betrag von bis zu rd. 1,38 Mio. EUR (Darlehensbetrag zuzüglich Nebengebühren und Zinsen) unterfertigten der damalige Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) sowie ein Mitglied des Stadtrats. Weiters umfasste die Urkunde die Unterschriften von zwei Mitgliedern des Gemeinderats, die damit die Genehmigung des Rechtsgeschäfts in der Gemeinderatsitzung Mitte Mai 2005 bestätigten. Nach Auskunft der Stadtgemeinde übermittelte das Kreditinstitut im Juli 2005 – aus nicht nachvollziehbaren Gründen – zwei weitere Wechselverpflichtungserklärungen mit je 275.000 EUR bzw. 1.100.000 EUR Haftungssummen (gesamt rd. 1,38 Mio. EUR). Auch diese beiden Urkunden unterfertigten seitens der Stadtgemeinde der Vizebürgermeister, ein Mitglied des Stadtrats und zwei Mitglieder des Gemeinderats. Das Kreditinstitut erteilte auf die vom RH veranlasste Anfrage der Stadtgemeinde dazu die Auskunft, dass die Stadtgemeinde zwei Wechselverpflichtungserklärungen mit einem Betrag von jeweils 275.000 EUR bzw. 1.100.000 EUR übernommen hatte. Die ursprüngliche Wechselbürgschaftsurkunde mit einem Betrag von 1,38 Mio. EUR sei vernichtet worden.

(5) Für zwei weitere Abstattungskredite in Höhe von 2,50 Mio. EUR bzw. 500.000 EUR beschloss der Gemeinderat im Dezember 2007 bzw. Mai 2005 die Haftungsübernahme in Höhe der genannten Kredit-

⁴⁴ § 90 Abs. 1 Z 4

summen. Die erforderliche Genehmigung der Landesregierung für die Haftung über 2,50 Mio. EUR wurde erteilt, bei der Haftung von 500.000 EUR war eine derartige Genehmigung wegen der Unterschreitung des Genehmigungsgrenzwerts nicht erforderlich. Auch diese beiden Wechselverpflichtungserklärungen, die jeweils auf einen höheren als vom Gemeinderat beschlossenen Haftungsbetrag von 3.125.000 EUR bzw. 625.000 EUR lauteten, unterfertigten der Vizebürgermeister und ein Stadtratsmitglied sowie zwei Mitglieder des Gemeinderats, die damit die Genehmigung des Rechtsgeschäfts durch den Gemeinderat bestätigten.

40.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die wirtschaftliche Gebarung der TLG GmbH – wie auch der übrigen Beteiligungsunternehmen – keinen umfassenden Niederschlag in den Rechnungsabschlüssen der Stadtgemeinde fand und zu Intransparenz führte. Er kritisierte, dass durch die Schaffung einer privatrechtlichen Gesellschaft zur Abwicklung von Liegenschaftstransaktionen (TLG GmbH) kein getreues Bild ihrer finanziellen Lage und Risiken in den Rechnungsabschlüssen der Stadtgemeinde gegeben war. Die Ausgliederung konterkarierte somit die Intention des Stabilitätspakts und begünstigte die Intransparenz bei der Beurteilung der tatsächlichen Schuldenhöhe bzw. der Eventualverbindlichkeiten der Stadtgemeinde.

(2) Der RH beanstandete, dass durch die Ausgliederung dem Gemeinderat wichtige Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung entzogen wurden. Weiters erlangte somit die interessierte Öffentlichkeit keine weitere Kenntnis über Grundstückstransaktionen im Einflussbereich der Stadtgemeinde.

(3) Der RH stellte ferner kritisch fest, dass mit der Ausgliederung auch ein Verlust der aufsichtsbehördlichen Kontrolle verbunden war, weil mehrere Liegenschaftstransaktionen der TLG GmbH die aufsichtsbehördliche Genehmigungsschwelle überschritten und vor der Ausgliederung einer Genehmigung der Niederösterreichischen Landesregierung bedurft hätten.

(4) Der RH bemängelte, dass der Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) sowie Organe der Stadtgemeinde Tulln unkritisch und wiederholt

- Wechselbürgschaften gegenüber Kreditinstituten im Namen der Stadtgemeinde als Sicherheit für Abstattungskredite der TLG GmbH eingingen, deren Haftungshöhen im zugehörigen Gemeinderatsbeschluss keine Deckung fanden und

- Wechselbürgschaften gegenüber Kreditinstituten für einen Abstatungskredit der TLG GmbH eingingen, ohne zu überprüfen, inwieweit eine Bürgschaft bzw. in welcher Höhe diese bereits eingegangen wurde.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, künftig sicherzustellen, dass von ihr übernommene Haftungen von entsprechenden Gemeinderatsbeschlüssen gedeckt waren. Weiters sollten ablauforganisatorische Maßnahmen getroffen werden, die eine Unterfertigung von mehreren inhaltlich gleichlautenden Haftungserklärungen durch Organe der Stadtgemeinde für ein und denselben Kreditvertrag der TLG GmbH ausschließen.

Schließlich empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, darauf zu achten, dass die Mitglieder des Gemeinderats ihre Unterschrift zur Bestätigung eines Gemeinderatsbeschlusses über ein Rechtsgeschäft ausschließlich dann leisten, wenn dieses auch tatsächlich in vollem Umfang vom Beschluss gedeckt war.

- 40.3** (1) *Die Stadtgemeinde Tulln sicherte in ihrer Stellungnahme die Implementierung ablauforganisatorischer Maßnahmen im Zusammenhang mit der Unterfertigung von Haftungserklärungen durch Organe der Stadtgemeinde zu. So werde künftig eine Prüfung durch die neu geschaffene interne Abteilung für Rechtsangelegenheiten erfolgen.*

Weiters verwies sie darauf, dass sie sich bei der Ausgliederung an die gesetzlichen Bestimmungen der NÖ GemO gehalten habe. Zudem erhöhe – nach Ansicht der Stadtgemeinde – die Ausgliederung der Liegenschaftstransaktionen die Transparenz durch das damit verbundene Erfordernis der Aufstellung einer Bilanz für die ausgegliederte Gesellschaft. Es werde mit dieser Konstruktion zusätzlich dem Wunsch von Grundeigentümern nach Diskretion bei Verhandlungsgesprächen entsprochen.

(2) Auch sei es gängige Praxis von Kreditinstituten, in der Wechselverpflichtungserklärung einen Aufschlag von 25 % auf die vereinbarte Kreditsumme für Zinsen und Nebengebühren vorzusehen (siehe TZ 19).

- 40.4** (1) Der RH entgegnete, dass es sich bei der Ausgliederung der städtischen Liegenschaftstransaktionen um eine autonome Entscheidung der Stadtgemeinde Tulln handelte. Diese führte dazu, dass die wirtschaftliche Gebarung der TLG GmbH keinen umfassenden Niederschlag in den Rechnungsabschlüssen der Stadtgemeinde fand, was Intransparenz zur Folge hatte. Der RH hielt an seiner Kritik fest, dass durch die Ausgliederung kein getreues Bild der finanziellen Lage und Risiken

der TLG GmbH in den Rechnungsabschlüssen der Stadtgemeinde gegeben war. Zudem entzog die Ausgliederung dem Gemeinderat Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung und schloss die Öffentlichkeit von Informationen über Grundstückstransaktionen im Einflussbereich der Stadtgemeinde aus. Der RH wies in diesem Zusammenhang nochmals kritisch auf den Verlust der aufsichtsbehördlichen Kontrolle bei Liegenschaftstransaktionen der TLG GmbH hin.

(2) Zum Argument der gängigen Praxis von 25 %igen Aufschlägen auf Wechselverpflichtungserklärungen entgegnete der RH, dass sich seine Kritik nicht auf den von Kreditinstituten in Wechselverpflichtungserklärungen angewandten Aufschlag auf die vereinbarte Kreditsumme bezog. Vielmehr bemängelte er den Umstand, dass der Vizebürgermeister (nunmehriger Bürgermeister) sowie Organe der Stadtgemeinde unkritisch und wiederholt Wechselverpflichtungserklärungen für Haftungssummen im Namen der Stadtgemeinde für Abstattungskredite der TLG GmbH eingingen, die höher waren als vom Gemeinderat genehmigt.

Unternehmensgegenstand und Geschäftsmodell der TLG GmbH

41.1 (1) Der Unternehmensgegenstand der TLG GmbH bestand im Erwerb, der Veräußerung, Pacht und Verpachtung sowie der sonstigen Verwertung von Gebäuden und unbebauten Liegenschaften und deren Erschließung bzw. Aufbereitung. Die Stadtgemeinde, als Alleingesellschafterin der TLG GmbH, zahlte das gesamte Stammkapital der Gesellschaft bei der Gründung bar ein. Eine Einbringung von gemeindeeigenen Liegenschaften in die Gesellschaft erfolgte weder bei der Gründung noch in weiterer Folge.

(2) Die TLG GmbH erwarb in der Regel landwirtschaftlich genutzte Liegenschaften von privaten Eigentümern unter stadtentwicklungsspezifischen Gesichtspunkten (Aufschließung zukünftiger Stadtentwicklungsgebiete, Schaffung von Baugrundstücken für Betriebe und Einfamilienwohnhäuser) in enger Abstimmung mit der Stadtgemeinde als Alleingesellschafterin. Sie zahlte den Verkäufern höhere Preise, als für landwirtschaftlich genutzte Liegenschaften ortsüblich waren. Im Zuge der Parzellierung von Grundstücksflächen erfolgte auch immer wieder der Tausch von (Teil-)Grundstücken der TLG GmbH sowohl mit Grundstücken von Privatpersonen als auch mit Grundstücken der Stadtgemeinde.

(3) Die Liegenschaftsankäufe finanzierte die TLG GmbH durchwegs über Darlehensaufnahmen von verschiedenen Kreditinstituten. Für die Mehrzahl dieser Darlehen übernahm die Stadtgemeinde die Haftung in Form von Wechselverpflichtungserklärungen, wodurch der TLG GmbH aufgrund der Bonität der Stadtgemeinde günstige Darlehenskonditionen in Form niedriger Risikoaufschläge auf die Darlehenszinsen zur Verfügung standen. Lediglich ein Darlehen in Höhe von rd. 2,20 Mio. EUR wurde mit mehreren im Eigentum der TLG GmbH befindlichen Grundstücken besichert.

(4) Unter Bedachtnahme auf ihren Betriebs- und Wohnflächenbedarf widmete die Stadtgemeinde die Liegenschaften der TLG GmbH in Bauland um. In weiterer Folge veräußerte die TLG GmbH je nach geplanter Liegenschaftsnutzung (als Betriebsstandort oder für Einfamilienwohnhäuser) unterschiedlich groß parzellierte Grundstücksflächen durch Vermittlung über von der Stadtgemeinde beigestelltes Personal (Geschäftsführer, Sachbearbeiter) bzw. partiell über Makler. Gewinne der TLG GmbH dienten der Selbstfinanzierung, verblieben gemäß den Gesellschaftsverträgen in der Gesellschaft und wurden nicht an den Alleingesellschafter ausgeschüttet.

41.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Stadtgemeinde Tulln für die Darlehensaufnahmen der TLG GmbH haftete und über die Gesellschaft ihre stadtentwicklungsspezifischen Interessen als Alleineigentümerin wahrnahm. Die TLG GmbH erwarb und veräußerte somit indirekt Liegenschaften auf Rechnung und im Namen der Stadtgemeinde, weshalb für den RH die Gründung der TLG GmbH nicht nachvollziehbar war. Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde durch die Auslagerung des im Interesse der Stadtgemeinde gelegenen Grundstückshandels an die TLG GmbH das volle finanzielle Risiko zu tragen hatte, ohne jedoch am Gewinn zu partizipieren. Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, im Sinne der Transparenz die Wiedereingliederung der Aufgaben der TLG GmbH in die Stadtgemeinde zu prüfen.

(2) Weiters stellte der RH fest, dass die TLG GmbH durch die Stadtgemeinde als Alleingesellschafterin maßgebliche Vorteile im Vergleich zu am Immobilienmarkt tätigen Mitbewerbern erlangte. So war die TLG GmbH durch Haftungserklärungen der Stadtgemeinde in der Lage, sich deutlich günstiger als Mitbewerber zu finanzieren. Darüber hinaus reduzierte sich ihr Unternehmensrisiko (bspw. wegen unverkäuflicher oder zu teuer eingekaufter Grundstücke) signifikant, weil die Stadtgemeinde das Flächenwidmungsmonopol innehatte und sich der Bürgermeister als Alleingesellschaftsvertreter mit der Geschäftsführung der TLG GmbH stets über die strategische Ausrichtung abstimmen konnte.

Auslagerung von Immobilienprojekten

- 41.3** *In ihrer Stellungnahme sagte die Stadtgemeinde Tulln die Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben der TLG GmbH zu. Sie wies aber darauf hin, dass die Gründung der TLG GmbH aus ihrer Sicht sinnvoll sei, weil sie die Zielsetzungen einer erfolgreichen Stadtentwicklung erfülle und am Immobilien- und Finanzmarkt schneller und flexibler agieren könne. Zudem könne sich die Gesellschaft im Vergleich zu Mitbewerbern am Immobilienmarkt günstiger finanzieren sowie dem Wunsch nach Diskretion bei Grundstückstransaktionen Rechnung tragen. Die Gewinne aus Liegenschaftsverkäufen würden in weitere Projekte investiert, eine Ausschüttung und gleichzeitige bzw. zeitverzögerte Zuführung der ausgeschütteten Gewinne für einzelne Projekte werde als nicht sinnvoll erachtet.*
- 41.4** Der RH stellte erneut fest, dass für ihn die Gründung der TLG GmbH nicht nachvollziehbar war, weil die Liegenschaftstransaktionen bis dahin durch die Gemeindeverwaltung selbst erfolgt waren. Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass die Stadtgemeinde durch die Auslagerung des im Interesse der Stadtgemeinde gelegenen Grundstückshandels an die TLG GmbH das volle finanzielle Risiko zu tragen hatte, weil sie für die Darlehensaufnahmen der TLG GmbH haftete, ohne jedoch am Gewinn zu partizipieren.

Laufende Geschäfte

- 42.1** (1) Im Zeitraum 2001 bis 2009 erwarb die TLG GmbH zwecks Erschließung zukünftiger Stadtentwicklungsgebiete nahezu ausschließlich landwirtschaftlich genutzte Liegenschaften im Ausmaß von 267.000 m² um 12,34 Mio. EUR. Dies entsprach einem durchschnittlichen Preis von 46,29 EUR/m². Der Preis für landwirtschaftliche Nutzfläche im Nahebereich Tulln lag im Jahr 2012 zwischen 4 EUR/m² und 10 EUR/m². In den Jahren 2010 bis 2013 erfolgten keine Liegenschaftsankäufe.

Die TLG GmbH veräußerte im Jahr 2010 bzw. 2012 in Bauland umgewidmete Liegenschaften – vorwiegend im Bereich des sogenannten Komponistenviertels – im Ausmaß von 1.973 m² um 321.645 EUR (inkl. Anschließungskosten) bzw. 8.466 m² um 2,12 Mio. EUR (inkl. Anschließungskosten). Im Jahr 2011 erfolgten keine Liegenschaftsverkäufe. Der Verkaufspreis (ohne Anschließungskosten; diese wurden an die Stadtgemeinde abgeführt) für die 2010 und 2012 verkauften Grundstücke im Komponistenviertel betrug – unabhängig von der konkreten Lage (Rand- oder Zentrallage) der jeweiligen Parzelle – 190 EUR/m². Bereits im Jahr 2009 hatte die TLG GmbH in diesem Stadtgebiet Grundstücke um 190 EUR/m² veräußert. Die Geschäfts-

führung ließ keine unabhängigen Gutachten zur Höhe des Kauf- bzw. Verkaufspreises erstellen.

Die Beurteilung der Angemessenheit der Kauf- bzw. Verkaufspreise erfolgte durch den Geschäftsführer, der gleichzeitig auch als Stadtamtsdirektor der Stadtgemeinde tätig war. Dieser hatte nach eigenen Angaben über zehn Jahre als Sachverständiger für Immobilienbewertungen am Bezirksgericht fungiert. Laut dem Geschäftsführer der TLG GmbH sollte „durch eine einheitliche Preisgestaltung eine unkomplizierte Vermarktung“ sichergestellt werden. Die TLG GmbH folgte, nach eigenen Angaben, nicht ausschließlich dem Gewinnmaximierungsgebot, sondern wollte auch bei starker Nachfrage den Marktpreis stabilisieren. Eine diesbezügliche schriftliche Weisung des Alleingeschafters an die Geschäftsführung bestand nicht.

(2) Zur dauernden betrieblichen Nutzung erwarb die TLG GmbH

- im Jahr 2002 ein in Hauptplatznähe gelegenes Grundstück (437 m²), welches die Stadtgemeinde zur Parkraumbewirtschaftung mietete,
- im Jahr 2008 ein Mietzinshaus am Südostrand der Stadtgemeinde im Bereich des sogenannten Technopol Tulln. Damit sollten in diesem Gebiet tätigen Personen kurzfristig (befristete) Wohnmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

(3) Weiters mietete die TLG GmbH im Jahr 2004 von der Bürgerspitalfondsstiftung in Tulln eine landwirtschaftlich genutzte Liegenschaft (22.754 m²) zur Schaffung einer Kleingartensiedlung samt Anschließungswegen und Infrastruktur an. Die aus der Parzellierung des Grundstücks entstehenden Kleingärten verpachtete die TLG GmbH weiter.

42.2 Der RH stellte fest, dass die TLG GmbH einerseits für landwirtschaftlich genutzte Liegenschaften mindestens das Vierfache des üblichen Preises für derartige Liegenschaften bezahlte, andererseits im Prüfungszeitraum die aufgeschlossenen und parzellierten Grundstücke nicht zum höchstmöglichen Preis veräußerte, sondern – unabhängig von der Grundstückslage – einen einheitlichen Quadratmeter-Preis verlangte. Beides verringerte die Gewinnspanne der Gesellschaft. Der RH kritisierte, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH es unterließ, im Interesse der Gesellschaft bei der Verwertung ihrer Liegenschaften die Maximierung des Gewinns anzustreben. Die Geschäftsführung agierte augenscheinlich – obwohl keine schriftliche Weisung des Alleingeschafters vorlag – nicht immer nach marktwirtschaftlichen Prinzipien und nahm Umsatzeinbußen für die TLG GmbH bewusst in Kauf.

Auslagerung von Immobilienprojekten

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, eine Wiedereingliederung der Aufgaben der TLG GmbH in die Stadtgemeinde zu prüfen. Andernfalls sollte sie die Geschäftsführung der TLG GmbH dazu anhalten, die privatwirtschaftlich organisierte TLG GmbH marktwirtschaftlich zu führen oder ihr eine gegenteilige schriftliche Weisung zu erteilen.

- 42.3** *In ihrer Stellungnahme wies die Stadtgemeinde Tulln darauf hin, dass von der TLG GmbH bereits als Bauland–Aufschließungszone bzw. im Entwicklungskonzept der Stadtgemeinde als zukünftiges Bauland vorgesehene Liegenschaften angekauft worden seien. Da dieser Umstand den Grundeigentümern bekannt gewesen sei, sei es nicht möglich gewesen, die Grundstücke zum Preis von landwirtschaftlich genutzten Liegenschaften zu erwerben. Die Verkaufspreise der veräußerten Liegenschaften seien gemäß dem „örtlichen Preisniveau als Durchschnittspreis unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lagen maximiert“ worden. Weiters sagte die Stadtgemeinde Tulln die Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben der TLG GmbH zu.*
- 42.4** Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH Umsatzeinbußen für die Gesellschaft bewusst in Kauf nahm, indem sie es unterließ, im Interesse der Gesellschaft bei der Verwertung ihrer Liegenschaften die Maximierung des Gewinns anzustreben.

Personal der TLG GmbH

- 43.1** Die TLG GmbH beschäftigte kein eigenes Personal für die anfallenden Aufgaben, wie bspw. Verhandlungen über Kauf und Verkauf von Grundstücken, Liegenschaftsfinanzierung, Einholen von Gutachten zum Liegenschaftswert, Veranlassung von Grundstücksparzellierungen, Mietverrechnung. Die Stadtgemeinde stellte vielmehr Gemeindemitarbeiter für nicht näher definierte „Sachbearbeiter- und Geschäftsführertätigkeiten“ in der TLG GmbH, gegen Bezahlung eines Kostenersatzes, zur Verfügung. Ein entsprechender Personalbeistellungsvertrag, der die Modalitäten – wie z.B. Anzahl der beigestellten Mitarbeiter, Funktion, Aufgaben oder Höhe des Kostenersatzes – regelte, lag nicht vor. Eine Aufzeichnung der durch die Gemeindemitarbeiter für die TLG GmbH erbrachten Arbeitsstunden erfolgte ebenfalls nicht.
- 43.2** Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die TLG GmbH nicht selbst Personal anstellte, sondern Personaldienstleistungen zukaufte, weil der Personaleinsatz in der TLG GmbH vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter nicht rechtfertigte. Der RH kritisierte jedoch, dass für den von der Stadtgemeinde verrechneten Kostenersatz für das beigestellte Personal eine entsprechende schriftliche Vertragsbasis sowie Stundenauf-

zeichnungen fehlten und somit die verrechnete Kostenersatzhöhe einer Überprüfung entzogen war.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, eine schriftliche Vereinbarung über Art, Umfang und Höhe der Kostenvergütung mit der TLG GmbH abzuschließen.

43.3 *Die Stadtgemeinde Tulln sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Den mit der Aufzeichnung der Tätigkeiten bzw. Stunden des von der TLG GmbH zugekauften städtischen Personals einhergehenden administrativen Aufwand hielt die Stadtgemeinde Tulln aus Kostengründen für nicht gerechtfertigt.*

43.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass für den von der Stadtgemeinde verrechneten Kostenersatz für das beigestellte Personal eine entsprechende Stundenaufzeichnung fehlte, wodurch die verrechnete Kostenersatzhöhe einer Überprüfung entzogen war.

Geschäftsführung

44.1 Entsprechend den Gesellschaftsverträgen wurde die Gesellschaft durch einen oder mehrere Geschäftsführer vertreten, die die Stadtgemeinde als Alleingesellschafterin der TLG GmbH durch Gesellschafterbeschluss bestellte. Neben den Geschäftsführern waren auch Prokuristen tätig.

Seit Gründung der Gesellschaft bekleideten ausschließlich Organe der Gemeinde (Bürgermeister, Vizebürgermeister) und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung (Stadtamtsdirektor, Gruppenleiter Finanzen) die Geschäftsführerfunktionen bzw. die Funktion des Prokuristen. Im Prüfungszeitraum waren bis Mai 2010 der frühere Bürgermeister gemeinsam mit dem Stadtamtsdirektor, danach bis April 2012 der Bürgermeister gemeinsam mit dem Stadtamtsdirektor vertretungsbefugte Geschäftsführer. Von April 2012 bis Dezember 2013 nahm der Stadtamtsdirektor die Geschäftsführung als einzelvertretungsbefugter Geschäftsführer wahr. Aufgrund dieser Konstellation standen der Bürgermeister sowie der Stadtamtsdirektor in einem direkten Weisungsverhältnis zueinander, dies sowohl innerhalb des Gemeindeamts als auch in der TLG GmbH – hier als Alleingesellschaftsvertreter zu Geschäftsführer –, bzw. waren der Bürgermeister der Stadtgemeinde und der Geschäftsführer der TLG GmbH phasenweise dieselbe Person. Darüber hinaus bestand für den Bürgermeister ebenso wie den Stadtamtsdirektor ein Treueverhältnis einerseits zur Stadtgemeinde, andererseits aber auch zur TLG GmbH.

Im Prüfungszeitraum erteilte der Alleingesellschafter (= die Stadtgemeinde Tulln) dem Stadtamtsdirektor in seiner Funktion als Geschäftsführer keine schriftlichen Weisungen. Im Rahmen regelmäßiger Besprechungen wurden jedoch Entscheidungen des Geschäftsführers mit dem Bürgermeister – der auch gleichzeitig Vertreter des Alleingesellschafters war – abgesprochen.

- 44.2** Der RH wies kritisch auf potenzielle Interessenkonflikte durch die Verknüpfung von Ämtern in der Stadtgemeinde, Funktionen in der Gemeindeverwaltung und der TLG GmbH hin.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, durch eine klare und strikte personelle Trennung zwischen Ämtern in der Stadtgemeinde, Funktionen in der Gemeindeverwaltung und Funktionen in der TLG GmbH allfällige Interessenkonflikte von vornherein auszuschließen.

- 44.3** *Die Stadtgemeinde Tulln teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass es der TLG GmbH „nur durch ein gemeinsames Zusammenspiel“ zwischen der Geschäftsführung der Gesellschaft und der Stadtgemeinde als Eigentümerin möglich sei, schnell und unbürokratisch zu agieren. Eine personelle Trennung führe nicht nur zu weiteren Kosten, sondern auch zu langsameren Entscheidungsprozessen. Ausgliederungen seien österreichweit üblich und vom Gemeindebund, Städtebund und sogar vom Bund empfohlen. Das „Tullner System“ gewährleiste eine effiziente Betriebsführung. Eine Eigentümerweisung an die Geschäftsführung erfolge bei widersprüchlichen Aufgaben.*

- 44.4** Der RH wies neuerlich kritisch auf potenzielle Interessenkonflikte durch die Verknüpfung von Ämtern in der Stadtgemeinde, Funktionen in der Gemeindeverwaltung und der TLG GmbH hin und empfahl der Stadtgemeinde abermals eine klare und strikte personelle Trennung.

Aufsichtsrat

- 45.1** Die TLG GmbH bestellte einen Aufsichtsrat, der sich – gemäß dem ursprünglichen Gründungsvertrag – aus dem Stadtrat der Stadtgemeinde zusammensetzte, soweit die Stadträte nicht Geschäftsführer oder Arbeitnehmer der Gesellschaft waren.

Im März 2012 beschloss der Gemeinderat, künftig den Aufsichtsrat der TLG GmbH nicht mehr mit politischen Funktionären, sondern mit Rechts- und/oder Wirtschaftsfachleuten zu besetzen und erteilte dem Bürgermeister als Eigentümerversorger der Gesellschaft die Weisung, vier namentlich festgelegte Personen in den Aufsichtsrat der

TLG GmbH zu entsenden. Mit dem Generalversammlungsbeschluss vom April 2012 erfolgte daher sowohl eine durchgreifende Neufassung des Gesellschaftsvertrags – u.a. sah dieser einen nicht mehr aus dem Stadtrat bestehenden Aufsichtsrat vor – als auch die Abberufung sämtlicher bisheriger Aufsichtsratsmitglieder von ihrer Funktion und die Wahl der vier neuen, nicht aus politischen Funktionären rekrutierten Aufsichtsratsmitglieder.

- 45.2 Der RH erachtete die Entscheidung, den Aufsichtsrat der TLG GmbH in Hinkunft mit vom Gemeinderat ausgewählten fachlich versierten unabhängigen Personen zu besetzen, als zweckmäßig.

Beteiligungen der TLG GmbH

- 46.1 (1) Die TLG GmbH hielt im Überprüfungszeitraum 30 % am Stammkapital der TZT Technologiezentrum Tulln Ges.m.b.H. (TZT GmbH), die den Erwerb, die Entwicklung, die Vermietung und Verwertung von Gewerbeimmobilien, insbesondere die Errichtung und den Betrieb des Technologiezentrums Tulln, zum Unternehmensgegenstand hatte.

(2) Weiters war die TLG GmbH zu 10 % an der Techno-Park Tulln GmbH (TPT GmbH) beteiligt, die u.a. die Planung, Errichtung und Entwicklung von Wirtschafts- und Technologiezentren sowie die Planung, Durchführung und Beratung im Zusammenhang mit Betriebsansiedelungen im Bereich der Biotechnologie zum Gegenstand hatte.

(3) Die TLG GmbH beteiligte sich an der TPT GmbH (2002) bzw. der TZT GmbH (2004), weil dies „in den Verhandlungen mit dem Land Niederösterreich und der ecoplus festgelegt“ wurde. Maßgebend waren die Zielsetzungen der Stadtgemeinde Tulln bezüglich des weiteren Ausbaus des Forschungsclusters Tulln mit der daraus erhofften Umwegrentabilität in Form zusätzlicher Arbeitsplätze und Kommunalsteuererträge. Eine Betrachtung bezüglich der Zweckmäßigkeit für die TLG GmbH oder der Auswirkungen der Beteiligungen auf die Ertragsentwicklung der TLG GmbH erfolgte nicht. Die Geschäftsführung der TLG GmbH verstand die Absichten und Interessenlagen des Alleineigentümers (Stadtgemeinde Tulln) als Vorgabe, die es – ohne eine schriftliche Weisung – umzusetzen galt.

(4) Im Jahr 2012 gliederte die Stadtgemeinde Tulln die in ihrem Eigentum stehenden Gemeindewohnhäuser sowie die kommunalen Immobilien aus (siehe TZ 50 ff.). Zu diesem Zweck gründete sie gemeinsam mit der TLG GmbH als Komplementärin zwei Kommanditgesellschaften – die Tullner Kommunal Immobilien KG (TKI KG) und die Tullner

Wohn Immobilien KG (TWI KG). Die TLG GmbH haftete somit bei beiden Gesellschaften unbeschränkt. Sie übernahm als nicht substanzbeteiligte Arbeitsgesellschafterin die Geschäftsführung der Gesellschaften und war nicht an deren Gewinn und Verlust beteiligt.

- 46.2** Der RH kritisierte, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH sämtliche Beteiligungen der TLG GmbH nicht aufgrund strategischer Überlegungen mit einer betriebswirtschaftlichen Zielsetzung im Interesse der Gesellschaft einging, sondern die Beteiligungen ausschließlich den politischen Intentionen der Stadtgemeinde aber auch Dritter, wie dem Land Niederösterreich, geschuldet waren. Die Stadtgemeinde Tulln wie das Land Niederösterreich nutzten das privatrechtliche Institut einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, um ihre Interessen zu verfolgen, die jedoch mitunter im Widerspruch zu jenen der TLG GmbH standen. Ferner stellte der RH kritisch fest, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH, obwohl ihr keine entsprechenden Weisungen erteilt worden waren, nicht ausschließlich die Interessen der Gesellschaft verfolgte, sondern primär die des Alleingeschafters, der Stadtgemeinde Tulln. Er wies in diesem Zusammenhang erneut kritisch auf potenzielle Interessenkonflikte durch die Verknüpfung von Ämtern in der Stadtgemeinde und Funktionen in der Gemeindeverwaltung mit Funktionen in der TLG GmbH hin und empfahl der Stadtgemeinde Tulln eine strikte Trennung derselben (TZ 44).
- 46.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln seien die Beteiligungen nicht nur anhand der Erträge der Gesellschaften zu beurteilen, sondern auch die Vorteile für die Stadtgemeinde, wie z.B. die Kommunalsteuererträge, die Schaffung von Arbeitsplätzen, sowie die – gemäß einer von der ecoplus GmbH in Auftrag gegebenen Studie zur Beurteilung des Technopolstandortes Tulln – ausgewiesene Bruttowertschöpfung von 27,84 Mio. EUR miteinzubeziehen. Ein Interessenkonflikt der Geschäftsführer der TLG GmbH sei für die Stadtgemeinde nicht erkennbar, weil die Geschäftsführung der TLG die Interessen der Eigentümerin Stadtgemeinde Tulln umsetze und damit zur Erreichung strategischer Ziele der Stadtgemeinde beitrage.*
- 46.4** Der RH entgegnete, dass die Stadtgemeinde auch unter Berücksichtigung von Umwegrentabilitäten gemäß § 68 Abs. 1 NÖ GemO bei der Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen darauf Bedacht zu nehmen hat, ob ein Bedarf der Bevölkerung vorliegt, der Zweck der Unternehmung nicht auch durch andere in gleicher Weise erfüllt wird und die Art sowie der Umfang der Unternehmung in einem angemessenen Verhältnis zu der voraussichtlich dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht.



Der RH hielt zudem an seiner Kritik fest, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH Beteiligungen nicht im Interesse der Gesellschaft – der sie verpflichtet war – einging, sondern die politischen Intentionen der Stadtgemeinde oder des Landes Niederösterreich vertrat. Dies, obwohl der Geschäftsführung diesbezüglich keine entsprechenden Weisungen vom Alleineigentümer, der Stadtgemeinde Tulln, erteilt worden waren.

TZT Technologiezentrum Tulln GmbH (TZT GmbH)

47.1 (1) Die TZT GmbH wies zwischen 2010 und 2012 trotz gestiegener Umsatzerlöse negative Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) zwischen rd. 88.300 EUR (2012) und rd. 141.700 EUR (2011) aus. Die Bilanzverluste betragen zwischen rd. 600.000 EUR (2012) und rd. 800.000 EUR (2011). Sie resultierten überwiegend aus Verlusten aus Vorperioden und fielen in dieser Höhe an, obwohl Kapitalrücklagen von bis zu 289.000 EUR (2012) aufgelöst wurden. Es wurde im Prüfungszeitraum für die TZT GmbH kein Reorganisationsbedarf gemäß § 22 Abs. 1 Z 1 URG festgestellt, aber der Wirtschaftsprüfungsbericht 2010 hielt fest, dass „für den nachhaltigen Fortbestand des Unternehmens der Abschluss von vertraglichen Vereinbarungen zur Substanzstärkung zwischen den Gesellschaftern und gegenüber der Gesellschaft dringend geboten ist“.

(2) Im Gründungsjahr der TZT GmbH (2004) schlossen die TLG GmbH und die ECO PLUS Beteiligungen GmbH einen Syndikatsvertrag ab, in dem sich beide verpflichteten, die TZT GmbH in der Anfangsphase mit den zur „Substanzerhaltung und den Betrieb bzw. das Betreibenlassen des Technologiezentrums“ erforderlichen finanziellen Mitteln auszustatten. Die Aufbringung der finanziellen Mittel hatte im Verhältnis der Beteiligung an der TZT GmbH zu erfolgen und musste Eigenkapitalcharakter haben. Allfällige negative Cash-Flows waren laut diesem Vertrag von den Gesellschaftern im Ausmaß ihrer Anteile abzudecken. Ende 2009 lief der Syndikatsvertrag aus. Der Abschluss eines Nachfolgevertrags erfolgte nicht und werde laut Geschäftsführung künftig auch nicht in Erwägung gezogen.

Die TLG GmbH hatte aus ihren Verpflichtungen aus dem Syndikatsvertrag bis zum Jahr 2013 an die TZT GmbH Zuschüsse in Höhe von 332.500 EUR zu leisten. Da sich die Beteiligung an der TZT GmbH aufgrund der anhaltenden Verluste als nicht werthaltig erwies, schrieb die TLG GmbH im Jahr 2011 diese Zuschüsse in vollem Umfang ab. Bereits im Geschäftsjahr 2013 musste die TLG GmbH neuerlich ihre Beteiligung an der TZT GmbH in Höhe von rd. 257.300 EUR (15 %) wertberichtigen, weil die geplante dritte Ausbaustufe des Technologiezen-

trums, die eine positive Vermietungsrendite versprach, frühestens in drei bis fünf Jahren umgesetzt sein würde.

(3) Im Jahr 2013 gewährte die TLG GmbH der TZT GmbH für den Grundstücksankauf zur Umsetzung der dritten Ausbaustufe des Technologiezentrums ein zinsloses Darlehen in Höhe von rd. 133.800 EUR mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Die Rückzahlung sollte nach „Maßgabe eines positiven Cash-Flows eines jeden Geschäftsjahres“ der TZT GmbH erfolgen. Das Grundstück erwarb die TZT GmbH wiederum von der TPT GmbH. Der gesamte Darlehensbetrag wurde der TLG GmbH in Form eines Zuschusses der Stadtgemeinde Tulln zur Verfügung gestellt.

(4) Die Geschäftsführung der TLG GmbH schloss einen Rückzug aus der Beteiligung bei der TZT GmbH aus, weil die Beteiligung „für die Entwicklung der Stadtgemeinde von strategischer Bedeutung“ sei.

(5) Insgesamt wendete die TLG GmbH für ihre Beteiligung an der TZT GmbH zwischen 2004 und 2013 2,18 Mio. EUR auf. Zuschüsse an die TZT GmbH im Umfang von 1,16 Mio. EUR führte die Stadtgemeinde als Großmutterzuschüsse über die TLG GmbH der TZT GmbH zu.

47.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die TLG GmbH für die Beteiligung an der TZT GmbH von 2004 bis 2013 2,18 Mio. EUR aufwendete, wovon die Stadtgemeinde Tulln 1,16 Mio. EUR als Großmutterzuschuss der TZT GmbH über die TLG GmbH zuführte. Da eine positive wirtschaftliche Entwicklung der TZT GmbH nicht absehbar war, hielt der RH die Entscheidung der Geschäftsführung der TLG GmbH, den 2009 ausgelaufenen Verlustabdeckungsvertrag nicht zu verlängern, für zweckmäßig.

Der RH empfahl der TLG GmbH aus wirtschaftlichen Erwägungen einen Rückzug aus der Beteiligung.

47.3 *Die Stadtgemeinde Tulln wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass ein Rückzug der TLG GmbH aus ihrer Beteiligung an der TZT GmbH bereits geprüft worden sei und als nicht sinnvoll erachtet werde. Den vom RH dargestellten Aufwänden von 2,18 Mio. EUR der TLG GmbH für ihre Beteiligung an der TZT GmbH stünden auch Kommunalsteuereinnahmen des Technopol Tulln von 468.100 EUR (2013) sowie eine Bruttowertschöpfung von 28,74 Mio. EUR gegenüber. Darüber hinaus werde der Wirtschaftsstandort gestärkt.*

47.4 Der RH entgegnete, dass eine positive wirtschaftliche Entwicklung der TZT GmbH nicht absehbar war und empfahl neuerlich einen Rückzug aus der Beteiligung.

Wirtschaftliche Lage
der TLG GmbH

Genehmigung der Jahresabschlüsse

48.1 (1) Der Gesellschaftsvertrag der TLG GmbH legte bezüglich der Vorlage des Jahresabschlusses durch die Geschäftsführung fest, dass die Bestimmungen des Gesetzes über die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**GmbHG**) anzuwenden waren. Diesem zufolge hatten die gesetzlichen Vertreter einer GmbH (Geschäftsführung) in den ersten fünf Monaten des Geschäftsjahres für das vorangegangene Geschäftsjahr den Jahresabschluss aufzustellen und den Mitgliedern des Aufsichtsrats⁴⁵ vorzulegen. Die Generalversammlung hatte in den ersten acht Monaten jedes Geschäftsjahres für das abgelaufene Geschäftsjahr den Jahresabschluss zu genehmigen und festzustellen. Die Geschäftsführer hatten zudem den Jahresabschluss spätestens neun Monate nach dem Bilanzstichtag beim Firmenbuch einzureichen.

(2) Die Geschäftsführung der TLG GmbH legte dem Aufsichtsrat im Prüfungszeitraum die Jahresabschlüsse für die Geschäftsjahre 2009, 2010 und 2011 zwischen 17 Tagen (Jahresabschluss 2009) und fast vier Monaten (Jahresabschluss 2011) verspätet vor. Der Jahresabschluss 2012 wurde ebenfalls mit vier Monaten Verspätung erst im September 2013 erstellt. Aufgrund von Verzögerungen bei der Erstellung der Jahresabschlüsse von zwei Beteiligungsunternehmen (TKI KG und TWI KG) lag der Bericht des Wirtschaftsprüfers zum Geschäftsjahr 2012 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erst als Entwurf vor.

(3) Der Generalversammlung der TLG GmbH legte die Geschäftsführung den Jahresabschluss 2010 fristgerecht, den Jahresabschluss 2011 um rd. 1,5 Monate verspätet und jenen für das Jahr 2012 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch nicht zur Beschlussfassung vor. Die Einreichung des Jahresabschlusses 2012 beim Firmenbuch erfolgte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

48.2 Der RH kritisierte, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH im Prüfungszeitraum mehrfach gegen ihre gesetzliche Verpflichtung zur fristgerechten Vorlage des Jahresabschlusses an den Aufsichtsrat sowie zur fristgerechten Feststellung des Jahresabschlusses durch die Generalversammlung verstieß. Ebenso verabsäumte es die Geschäftsführung, den Jahresabschluss 2012 zeitgerecht im Firmenbuch einzutragen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, in der TLG GmbH darauf zu achten, dass die Geschäftsführung die rechtlichen Bestimmungen strikt einhält. Er wies in diesem Zusammenhang auf die möglichen Haftungsfolgen für die Geschäftsführung hin. Weiters empfahl der RH

⁴⁵ § 222 Abs. 1 UGB

Auslagerung von Immobilienprojekten

der Stadtgemeinde Tulln, in der TLG GmbH sicherzustellen, dass die Geschäftsführung den fertiggestellten Jahresabschluss 2012 umgehend dem Gesellschafter sendet, dem Aufsichtsrat vorlegt, die Feststellung in der Generalversammlung erwirkt und zum Firmenbuch anmeldet.

48.3 *Die Stadtgemeinde Tulln wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Jahresabschlüsse der Gesellschaften immer zeitgerecht erstellt und lediglich die Vorlage im Aufsichtsrat bzw. die Feststellung in der Generalversammlung teilweise verspätet erfolgt seien. Die Fristen im Jahr 2012 seien aufgrund der langwierigen Grundbucheintragungen bei der TKI KG und der TWI KG nicht eingehalten worden. Der Aufsichtsrat und die Eigentümer seien über die Hintergründe aber laufend informiert gewesen.*

48.4 Der RH sah sich in seiner Kritik bestätigt, wonach die Geschäftsführung der TLG GmbH im Prüfungszeitraum mehrfach gegen ihre gesetzliche Verpflichtung zur fristgerechten Vorlage des Jahresabschlusses an den Aufsichtsrat sowie zur fristgerechten Feststellung des Jahresabschlusses durch die Generalversammlung verstieß. Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln neuerlich, in der TLG GmbH darauf zu achten, dass die Geschäftsführung die rechtlichen Bestimmungen strikt einhält.

Geschäftsentwicklung

49.1 (1) Die Geschäftsentwicklung der TLG GmbH stellte sich im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

Tabelle 23: Betriebsleistung der TLG GmbH

	2010	2011	2012
	in EUR		
Umsatzerlöse	427.102,85	111.369,17	2.237.194,26
Verkaufserlöse Grundstücke 0 %	321.645	0	2.123.823
Vermietungs- und Verpachtungserlöse	105.458	111.369	113.371
sonstige betriebliche Erlöse	4.258	5.140	7.797
Betriebsleistung	431.361	116.509	2.244.992
Bestandsveränderungen Grundstücke	117.079	1.510	1.496.788
Abschreibungen	19.094	20.244	20.718
sonstige betriebliche Aufwendungen	120.325	84.862	93.493
Aufwand gesamt	256.498	106.617	1.610.999
Betriebsergebnis	174.862	9.893	633.992
sonstige Zinsen oder ähnliche Erträge	262	148	1.249
Abschreibung von Finanzanlagen	0	345.976	257.325
Zinsen für Darlehen	138.142	223.458	211.627
Finanzerfolg	- 137.880	- 569.285	- 467.702
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	36.982	- 559.393	166.290
Körperschaftsteuer KöSt	3.428	0	20.968
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	33.553	- 559.393	145.322

Quellen: Jahresabschlüsse TLG GmbH

(2) Die Höhe der Betriebsleistung der TLG GmbH war im Prüfungszeitraum wesentlich von der Anzahl der veräußerten Liegenschaften bestimmt. Sie betrug im Geschäftsjahr 2010 rd. 431.400 EUR, wovon rd. 321.700 EUR (rd. 75 %) aus der Veräußerung von drei Grundstücken stammten. Im darauffolgenden Jahr, in dem die TLG GmbH keine Grundstücke verkaufte, betrug die Betriebsleistung lediglich rd. 116.500 EUR. Im Geschäftsjahr 2012 stieg sie wegen der Veräußerung von 14 Grundstücken auf rd. 2.245.000 EUR an.

Die Vermietungs- und Verpachtungserlöse der 13 Wohneinheiten des Mietzinshauses, der 27 Parzellen der Kleingartensiedlung sowie des Grundstücks in der Innenstadt, das die Stadtgemeinde Tulln als öffentlichen Parkplatz nutzte, blieben hingegen mit bis zu rd. 113.400 EUR (2012) weitgehend konstant.

(3) Auch die Höhe des gesamten Aufwands der TLG GmbH hing maßgeblich von den Liegenschaftsveräußerungen und der damit verbundenen Veränderung des Vorratsbestands der zur Weiterveräußerung bestimmten Grundstücke ab. Der im Geschäftsjahr 2012 durch die Veräußerung von 14 Grundstücken auf rd. 1,61 Mio. EUR angestiegene Aufwand stammte zum überwiegenden Teil aus der Veränderung des Liegenschaftsbestands in Höhe von rd. 1,50 Mio. EUR (rd. 93 %). Demgegenüber zeigten sich die sonstigen betrieblichen Aufwendungen durchwegs stabil. Sie betragen zwischen rd. 84.900 EUR (2011) und rd. 120.300 EUR (2010).

(4) Die TLG GmbH erreichte in den Jahren 2010 bis 2012 positive Betriebsergebnisse zwischen rd. 9.900 EUR (2011) und rd. 634.000 EUR (2012). Die hohen Überschüsse aus dem Betrieb der Jahre 2010 und 2012 erklärten sich überwiegend aus der Aufdeckung stiller Reserven im Zuge der Liegenschaftsveräußerung, die sich aus der Differenz zwischen Buchwert und dem (höheren) tatsächlichen Veräußerungserlös für die Liegenschaften ergaben.

(5) Die negativen Finanzergebnisse umfassten die Zinsaufwendungen von rd. 138.100 EUR (2010), rd. 223.500 EUR (2011) und rd. 211.600 EUR (2012), die dem darlehensfinanzierten Liegenschaftserwerb im Zeitraum 2001 bis 2009 geschuldet waren. Im Jahr 2011 und 2012 wurde das Finanzergebnis darüber hinaus durch außerplanmäßige Abschreibungen in Höhe von rd. 346.000 EUR (2011) bzw. rd. 257.300 EUR (2012) für die 30 %-Beteiligung der TLG GmbH an der TZT GmbH belastet. Nach Berücksichtigung des negativen Finanzergebnisses von insgesamt rd. 137.900 EUR (2010), rd. 569.300 EUR (2011) sowie rd. 467.700 EUR (2012) wies die TLG GmbH in den Jahren 2010 bzw. 2012 ein positives EGT von rd. 37.000 EUR bzw. rd. 166.300 EUR und 2011 ein negatives von rd. 559.400 EUR auf.

49.2 (1) Der RH stellte fest, dass im Prüfungszeitraum die Höhe der Betriebsleistung, der Aufwand sowie das Betriebsergebnis der TLG GmbH maßgeblich von der Veräußerung von Liegenschaften abhängig waren. Die Erlöse aus Vermietung und Verpachtung erlaubten bestenfalls die Erwirtschaftung eines leicht positiven Betriebsergebnisses.

Weiters stellte der RH fest, dass den positiven Betriebsergebnissen deutlich negative Finanzergebnisse von bis zu rd. 569.300 EUR gegenüberstanden. Diese setzten sich aus den jährlich anfallenden hohen Zinsaufwendungen und den außerordentlichen Abschreibungen der Jahre 2011 bzw. 2012 für die Beteiligung der TLG GmbH an der TZT GmbH zusammen.

Der RH gab kritisch zu bedenken, dass aus dem ausschließlich darlehensfinanzierten Kauf umfangreicher Liegenschaften im Zeitraum 2001 bis 2009 und dem zeitlichen Auseinanderfallen von Grundstückskauf und -verkauf, der durch die Entwicklung der erworbenen Liegenschaften von landwirtschaftlicher Nutz- zu Baufläche bedingt war, eine langfristige Kapitalbindung mit hohen Zinsaufwendungen resultierte. Dieser Umstand belastete die Geschäftsgebarung der TLG GmbH massiv und schmälerte das EGT signifikant. Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass der hohe Zinsendienst die in den Grundstücken des Umlaufvermögens enthaltenen stillen Reserven sukzessive aufbrauchte.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, die im Eigentum der TLG GmbH stehenden Liegenschaften zügig zu veräußern, die bestehenden Darlehen umgehend zurückzuführen und auf einen eigenfinanzierten Liegenschaftserwerb umzusteigen, um zu verhindern, dass die Stadtgemeinde als Alleingesellschafter allenfalls weitere Kapitalzuschüsse tätigen muss.

(2) Der RH bemängelte ferner, dass die Beteiligung der TLG GmbH an der TZT GmbH im Prüfungszeitraum das EGT der Gesellschaft mit einem Aufwand von insgesamt rd. 600.000 EUR belastete, ohne positive Ergebnisbeiträge zu liefern. Der RH empfahl der TLG GmbH aus wirtschaftlichen Erwägungen einen Rückzug aus der Beteiligung.

49.3 *In ihrer Stellungnahme wies die Stadtgemeinde Tulln darauf hin, dass die TLG GmbH derzeit die ursprünglich angekauften Liegenschaften entsprechend der Nachfrage am Immobilienmarkt möglichst zeitnah abverkaufe. Die Kapitalbindung solle sich dadurch künftig deutlich verringern.*

Ausgliederung
von kommunalen
Immobilien und
Wohnimmobilien

TKI KG und TWI KG

50.1 (1) Ende 2011 und Mitte 2012 ließ die Stadtgemeinde Tulln 24 ihrer kommunalen Immobilien (im Wesentlichen Kindergärten, Schulen, Feuerwehrgebäude, Bauhof und museale Einrichtungen) sowie 22 ihrer Wohnimmobilien (im Wesentlichen 235 Wohnungen) von einem gerichtlich beideten Sachverständigen für das Immobilienwesen schätzen.

(2) Mitte 2012 übertrug die Stadtgemeinde Tulln die kommunalen Immobilien im Wert von 14,55 Mio. EUR mittels Sacheinlagevertrag an die Tullner Kommunal Immobilien KG (TKI KG). Anschließend schlossen die TKI KG und die Stadtgemeinde Tulln diesbezügliche Mietverträge ab. Die auf den kommunalen Immobilien zum Zeitpunkt der

Auslagerung von Immobilienprojekten

Übertragung noch lastenden Verbindlichkeiten (1,85 Mio. EUR per 31. Dezember 2012) verblieben bei der Stadtgemeinde Tulln. Da die TKI KG die sanierungsbedingten Aufwendungen für die kommunalen Immobilien nicht selbst erwirtschaften konnte, sah die Stadtgemeinde Tulln in ihrer Planrechnung jährliche Sanierungszuschüsse (Einlagen) in Höhe von rd. 700.000 EUR vor.

(3) Ebenfalls Mitte 2012 verkaufte die Stadtgemeinde Tulln ihre Wohnimmobilien um 8,67 Mio. EUR an die Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG). Im Gegenzug übernahm die TWI KG von der Stadtgemeinde Tulln – in Anrechnung auf den Kaufpreis – bestehende Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 3,23 Mio. EUR (Stand per 9. Juli 2012). Der Restkaufpreis in Höhe von 5,44 Mio. EUR wurde von der TWI KG fremdfinanziert, von der Stadtgemeinde Tulln behaftet und sollte in Tranchen von der TWI KG an die Stadtgemeinde Tulln entrichtet werden. Zusätzlich trat die TWI KG in die bis dahin von der Stadtgemeinde Tulln wahrgenommene Vermieterstellung ein.

(4) In beiden Ausgliederungs-KG fungierte die Stadtgemeinde Tulln als Kommanditist und die TLG GmbH als Komplementär. Die TLG GmbH stand ihrerseits zu 100 % im Eigentum der Stadtgemeinde Tulln.

- 50.2** Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Tulln durch ihre Ausgliederungen „graue“ Finanzschulden begründete, den Finanzausgleich umging und zur Intransparenz der Finanzlage der Stadtgemeinde beitrug (siehe TZ 52). Da die Ausgliederungen aus Sicht der Stadtgemeinde noch vor Inkrafttreten neuer steuerrechtlicher Regelungen erfolgen sollten, nahm sie vorab keine umfassende Abschätzung von Kosten, Erfolg und Auswirkungen des Vorhabens vor (siehe TZ 61 und 62).
- 50.3** *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass die von ihr 2012 vorgenommenen Immobilienausgliederungen die Lukrierung von Steuervorteilen ermöglicht hätten. Ausgliederungen seien in diesen Bereichen in ganz Österreich üblich und vom Gemeindebund, vom Städtebund und vom Bund empfohlen worden.*
- 50.4** Unter Hinweis auf das steuerrechtliche Schrifttum⁴⁶ bekräftigte der RH seine Feststellung, wonach die Ausgliederung zur Intransparenz der finanziellen Lage der Stadtgemeinde beitrug und darüber hinaus zusätzliche graue Finanzschulden begründet wurden.

⁴⁶ Doralt, Stabilitätsgesetz 2012 und Steuerpolitik, RdW 9/2012, S. 537

Motive für die Ausgliederung

51.1 (1) Hauptmotive für die Ausgliederung der kommunalen Immobilien waren für die Stadtgemeinde Tulln

- die Professionalisierung der Immobilienbewirtschaftung und die
- Möglichkeit zur steuerlichen Optimierung (Inanspruchnahme des Vorsteuerabzugs).

(2) Den Gemeinden kam die Möglichkeit, den Vorsteuerabzug in Anspruch zu nehmen, nur im Rahmen ihrer Unternehmereigenschaft, also bei der Führung von Betrieben gewerblicher Art i.S.d. § 2 Abs. 3 UStG, zu.

Bei hoheitlicher Nutzung eines Gebäudes stand den Gemeinden grundsätzlich kein Vorsteuerabzug aus Gebäudeinvestitionen (Gebäudeherstellungskosten oder Sanierungsmaßnahmen) zu. Um auch bei diesen Immobilien den Vorsteuerabzug geltend machen zu können, machten zahlreiche Gemeinden bis 31. August 2012 (vor Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen des 1. Stabilitätsgesetzes 2012) von der Möglichkeit Gebrauch, ihre Immobilien in gemeindeeigene Gesellschaften auszugliedern und von diesen anzumieten.

Bei Erfüllen der Anwendungsvoraussetzungen der Rz 274 der Umsatzsteuerrichtlinien 2000 (UStR 2000)⁴⁷ war der ausgegliederte Rechtsträger zum Vorsteuerabzug berechtigt, sofern er vom an sich steuerfreien Umsatz aus Vermietung gemäß § 6 Abs. 1 Z 16 i.V.m. § 6 Abs. 2 UStG zur Umsatzsteuerpflicht optierte (Belastung des Mietentgelts mit USt). Dabei sollte der Vorteil aus dem Vorsteuerabzug den Nachteil aus der umsatzsteuerlichen Belastung des Mietentgelts überkompensieren.

(3) Um die Vorsteuerabzugsmöglichkeit nutzen zu können, brachte die Stadtgemeinde Tulln am 31. August 2012 24 ihrer kommunalen Immobilien (darunter auch neun i.S.d. § 2 Abs. 3 UStG bereits vor der Ausgliederung zum Vorsteuerabzug berechtigende Immobilien) mit-

⁴⁷ Gemäß Rz 274 der UStR 2000 wurde ein Miet-(Pacht-)Verhältnis zwischen dem ausgegliederten Rechtsträger des Privatrechts (z.B. KG) und der Gemeinde von der Finanzverwaltung steuerlich jedoch nur anerkannt, wenn die Gemeinde am ausgegliederten Rechtsträger zu mehr als 50 % beteiligt war, im Rahmen der Ausgliederung die Liegenschaft in das Eigentum des ausgegliederten Rechtsträgers übertragen wurde und das Entgelt für die Überlassung der Liegenschaft die vom Vermieter bzw. Verpächter zu tragenden Betriebskosten im Umfang der §§ 21 bis 24 Mietrechtsgesetz zuzüglich einer jährlichen AfA-Komponente überstieg.

tels Sacheinlagevertrag in die TKI KG ein.⁴⁸ Die TKI KG vermietete die Immobilien an die Stadtgemeinde Tulln und optierte zur Umsatzsteuerpflicht.

Die Stadtgemeinde Tulln fragte vor Umsetzung ihrer KG-Konstruktion bei der zuständigen Abgabenbehörde nicht um deren steuerliche Anerkennung an und nahm vorab keine hinreichende Evaluierung der mit den Ausgliederungen verbundenen Kosten vor. Für die Jahre 2012 und 2013 betrugen die mit den Ausgliederungen verbundenen Kosten insgesamt rd. 389.000 EUR (siehe TZ 61 und 62).

- 51.2 (1) Der RH vertrat die Ansicht, dass den Gebietskörperschaften mit der bis 2012 geltenden gesetzlichen Regelung Sonderrechte zukamen. Die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs für hoheitlich genutzte Immobilien über eine ausgegliederte, im Gemeindeeigentum befindliche Gesellschaft hatte eine Umgehung des Finanzausgleichs zur Folge. Darüber hinaus trugen solche Ausgliederungen wesentlich zur Intransparenz der Finanzlage der Gemeinden bei.

Der RH kritisierte, dass die kommunalen Immobilienausgliederungen in der Stadtgemeinde Tulln in erster Linie aus steuerlichen Gründen erfolgten. Dafür sprach die einen Tag vor Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelungen erfolgte Ausgliederung. Für die von der Stadtgemeinde Tulln angestrebte Professionalisierung der Immobilienverwaltung hätte es nach Ansicht des RH keiner Ausgliederung bedurft.

- (2) Der RH bemängelte, dass die Stadtgemeinde Tulln bei der maßgebenden Behörde nicht um steuerliche Würdigung der KG-Konstruktion anfragte.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, bei komplexen steuerlichen Sonderkonstruktionen vorab bei der zuständigen Abgabenbehörde die steuerliche Anerkennung abzuklären, um damit einen höheren Grad an Rechtssicherheit zu erlangen.

- (3) Darüber hinaus kritisierte der RH die mit den Ausgliederungen verbundenen hohen Kosten, die für die Jahre 2012 und 2013 zusammen rd. 389.000 EUR betrugen.

⁴⁸ Gemäß § 6 Abs. 2 UStG war ab dem 1. September 2012 der Verzicht auf die Steuerbefreiung gemäß § 6 Abs. 1 Z 16 UStG nur mehr zulässig, soweit der Leistungsempfänger das Grundstück oder einen baulich abgeschlossenen, selbständigen Teil des Grundstücks nahezu ausschließlich für Umsätze verwendete, die den Vorsteuerabzug nicht ausschlossen (1. Stabilitätsgesetz 2012). Dies hatte zur Folge, dass bei nach dem 31. August 2012 abgeschlossenen Mietverträgen die TKI KG bei hoheitlich genutzten Immobilien nicht mehr zur Umsatzsteuerpflicht hätte optieren können und somit hinsichtlich der getätigten Investitionen vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen gewesen wäre.

- 51.3** *Die Stadtgemeinde Tulln wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass mit der Ausgliederung Steuervorteile genutzt worden seien und eine Professionalisierung der Immobilienverwaltung ohne Auslagerung nur unter erschwerten Bedingungen möglich gewesen wäre. Die Ausgliederungskosten von 389.000 EUR hätten vorrangig die Gründungskosten betroffen; die Kosten der Buchhaltung hätten auch bis zur Ausgliederung interne Kosten verursacht und die verpflichtende Rechnungslegung habe zu mehr Transparenz geführt. Die langfristige Betrachtung zeige, dass auch unter Berücksichtigung der anfallenden Kosten die Ausgliederung deutliche Kostenvorteile nach sich ziehe.*
- 51.4** Der RH hielt der Stadtgemeinde Tulln entgegen, dass auch die öffentliche Hand zur Professionalisierung ihrer Aufgabenwahrnehmung in der Lage sein sollte.

Zu den Ausgliederungskosten wies er darauf hin, dass er die einmaligen und die laufenden Ausgliederungskosten für die kommunalen Immobilien (TZ 61) und die Wohnimmobilien (TZ 62) detailliert und klar von einander abgegrenzt darstellte. Die Kosten der Buchhaltung fielen zusätzlich an, weil die Buchhaltung nicht mehr im kameralistischen Rechnungswesen automatisiert miterledigt werden konnte, sondern für Aufbau und Abwicklung der doppelten Buchführung externes Know-how zugekauft werden musste. Der RH hielt ausdrücklich fest, dass die Ausgliederung nicht zur Transparenz des Gemeindehaushalts beitrug. Das Ausgliederungsmemorandum der Stadtgemeinde Tulln nannte unter anderem als Ausgliederungsmotiv „bestehende Darlehensverpflichtungen raus aus dem Haushalt der Stadtgemeinde“.

Dem Argument der deutlichen Kostenvorteile aus der Ausgliederung hielt der RH entgegen, dass nach seinem Alternativszenario (siehe TZ 61) das Ausgliederungsmodell in Bezug auf die TWI KG in den Jahren 2012 und 2013 einen finanziellen Ausgliederungsnachteil aufwies (selbst ausschließlich der Berücksichtigung der einmaligen Ausgliederungskosten). Die abschließende Beurteilung des Modells wird primär von der Höhe der zukünftig getätigten Sanierungsmaßnahmen abhängen.

- 52.1** (1) Als Hauptmotive für die Ausgliederung der privat genutzten Wohnimmobilien nannte die Stadtgemeinde Tulln:
- die Professionalisierung der Immobilienbewirtschaftung,
 - die Auslagerung der ursprünglich von der Stadtgemeinde Tulln aufgenommenen Darlehen (Altdarlehen) in Höhe von 3,23 Mio. EUR (per 9. Juli 2012) aus dem Gemeindehaushalt und

Auslagerung von Immobilienprojekten

- die Schaffung von Liquidität in Höhe von 5,44 Mio. EUR für die Stadtgemeinde Tulln über neue Fremdkapitalaufnahmen durch die TWI KG.

(2) Für zu Wohnzwecken genutzte Immobilien hatte das 1. Stabilitätsgesetz 2012 keine Bedeutung. Gemäß § 6 Abs. 1 Z 16 UStG war im überprüften Zeitraum die Vermietung (Nutzungsüberlassung) von Grundstücken für Wohnzwecke – im Gegensatz zu den auf die hoheitlich genutzten kommunalen Immobilien anzuwendenden Regelungen – nicht von der USt befreit. Bei den Wohnimmobilien wurde der Vorsteuerabzug bis zur Ausgliederung von der Stadtgemeinde Tulln und danach von der TWI KG in Anspruch genommen. Die Mietentgelte waren mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 10 % umsatzsteuerpflichtig.

52.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Ausgliederung der Wohnimmobilien in der Stadtgemeinde Tulln keinen Vorteil aus dem Vorsteuerabzug nach sich zog.

(2) Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Auslagerung von Verbindlichkeiten in Höhe von 3,23 Mio. EUR und die Neuaufnahme von Krediten „graue“ Finanzschulden in Höhe von bis zu 8,53 Mio. EUR (per 31. Dezember 2013) zur Folge haben wird (siehe TZ 64). Dies kam einer zusätzlichen Belastung des Gemeindehaushalts gleich und führte darüber hinaus zu Intransparenz der finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, von weiteren Belastungen des Haushalts über ausgegliederte Rechtsträger abzusehen.

Ausgliederungsberatung

53.1 (1) Am 12. Juni 2012 übersendete eine bereits davor für die Stadtgemeinde Tulln tätig gewesene Steuerberatungsgesellschaft dem Bürgermeister ein Anbot, welches Beratungsleistungen im Zusammenhang mit gemeindeeigenen Immobilien zum Inhalt hatte.

Das Anbot umfasste vorwiegend prioritäre Dienstleistungen gemäß Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006) (Anlage 3, Kategorie 11). Die Steuerberatungsgesellschaft legte der Honorarplanung 1.065 Personenstunden à 200 EUR, somit 213.000 EUR exkl. USt, zugrunde. Als Maximalbetrag wurden 250.000 EUR exkl. USt vereinbart. Die Steuerberatungsgesellschaft beabsichtigte, im Zuge der Leistungserbringung weitere Experten beizuziehen.

Bis zum 10. Juli 2012 (Beschluss des Gemeinderats, die Immobilienausgliederungen durchzuführen und die zwei Ausgliederungs-KG zu gründen) fielen laut Leistungsverzeichnis der Steuerberatungsgesellschaft 428,5 Leistungsstunden an. Die Abrechnung vom Dezember 2012 enthielt weitere 790,5 Leistungsstunden und belief sich auf insgesamt 243.800 EUR (1.219 Personenstunden à 200 EUR).

(2) Da die Stadtgemeinde Tulln die betragliche Angemessenheit der gelegten Honorarnote aufgrund des nicht eindeutig festgelegten Leistungsumfangs in Zweifel zog, beauftragte sie im Mai 2013 einen Wirtschaftsprüfer damit, die Honorarforderung zu überprüfen. Auf Basis dieses Gutachtens reduzierte die Steuerberatungsgesellschaft ihre Forderungen und stellte der TKI KG und der TWI KG jeweils 106.500 EUR, zusammen 213.000 EUR exkl. USt, an ausgliederungsbezogener Beratung in Rechnung.

Gegenüber der Wirtschaftstreuhandgesellschaft hielt die Stadtgemeinde Tulln schriftlich fest, dass

- sie lediglich ein konkretes Anbot einholte,
- das Anbot der Steuerberatungsgesellschaft nicht schriftlich, sondern konkludent angenommen wurde,
- zum Zeitpunkt der Beauftragung der Steuerberatungsgesellschaft noch nicht feststand, wer die Kosten der Ausgliederungsberatung zu tragen haben wird (Stadtgemeinde oder KG),
- daher hinsichtlich der Ausgliederungsberatung kein Gemeinderatsbeschluss erwirkt wurde (obwohl gemäß § 35 Z 22 lit. f i.V.m. § 36 Abs. 2 Z 2 NÖ GemO die Vergabe von Leistungen in einem die Wertgrenze von 42.000 EUR übersteigenden Ausmaß jedenfalls dem Gemeinderat oblag) und
- der Auftrag trotz der Beiziehung weiterer Experten ganzheitlich an die Steuerberatungsgesellschaft erging (bei den mitwirkenden Experten handelte es sich um einen als Gemeinderat der Stadtgemeinde Tulln tätigen Rechtsanwalt und einen Immobiliensachverständigen).

(3) Nach Auskunft der Stadtgemeinde Tulln vom Dezember 2013 wählte sie für die Auftragsvergabe das Verhandlungsverfahren ohne vorher-

rige Bekanntmachung gemäß § 30 Abs. 2 Z 3 BVergG 2006,⁴⁹ weil es sich um Einzelaufträge der beiden KG handelte und die Durchführung eines offenen Verfahrens aufgrund der vorgesehenen Mindestfristen unmöglich gewesen wäre.

- 53.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Tulln den von der Steuerberatungsgesellschaft zu erbringenden Leistungsumfang nicht zweifelsfrei definierte, lediglich ein konkretes Anbot einholte und die Beauftragung zur Leistungserbringung nicht schriftlich vornahm.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, künftig bei der Vergabe von Beratungsleistungen nach einem vordefinierten Prozedere vorzugehen, um die klare Abgrenzung des Leistungsumfangs, die Einholung einer leistungsumfangbasierten Anzahl an Anboten und die schriftliche Annahme von Anboten sicherzustellen.

- (2) Der RH bemängelte weiters, dass die Stadtgemeinde Tulln rechtswidrig keinen Gemeinderatsbeschluss zur Vergabe der Ausgliederungsberatung herbeiführte.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, bei Überschreiten der in der NÖ GemO für Auftragsvergaben festgelegten Wertgrenzen einen Gemeinderatsbeschluss zu erwirken.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln weiters, bei Auftragsvergaben an Mitglieder des Gemeinderats, an Stadträte sowie Ortsvorsteher besonders sorgfältig vorzugehen und insbesondere die Vereinbarkeit von Funktion und Auftragsgegenstand eingehend und kritisch zu prüfen.

- (3) Der RH bemängelte ferner, dass die Stadtgemeinde Tulln kein Vergabeverfahren des Oberschwellenbereichs wählte, obwohl die Beauftragung konkludent durch die Stadtgemeinde Tulln – einen öffentlichen Auftraggeber – erfolgte. Eine Beauftragung durch die beiden KG war nicht möglich, weil deren Gründung erst in der Gemeinderatssitzung vom 10. Juli 2012 beschlossen wurde.

Aufgrund des geschätzten Auftragswerts von mindestens 200.000 EUR war der Dienstleistungsauftrag nach den Bestimmungen des Oberschwellenbereichs auszuschreiben. Ein derartiges Vergabeverfahren

⁴⁹ Gemäß § 30 Abs. 2 Z 3 BVergG 2006 konnten Dienstleistungsverträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, wenn dringliche, zwingende Gründe, die nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzuschreiben waren, im Zusammenhang mit Ereignissen, die der Auftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zuließen, die im offenen Verfahren, im nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung oder in einem gemäß Abs. 1 durchzuführenden Verhandlungsverfahren vorgeschriebenen Fristen einzuhalten.

ren hätte voraussichtlich zu einem breiteren Bieterkreis und zu einer niedrigeren Honorarforderung (ursprünglich 243.800 EUR, letztlich 213.000 EUR) geführt.

Die Voraussetzungen für das von der Stadtgemeinde Tulln gewählte Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung gemäß § 30 Abs. 2 Z 3 BVergG 2006 sah der RH als nicht erfüllt an. Die Stadtgemeinde Tulln konnte auch nicht plausibel darlegen, dass diese Verfahrensart aufgrund dringlicher, zwingender Gründe, die nicht ihrem Verhalten zuzuschreiben waren, im Zusammenhang mit Ereignissen, die sie nicht voraussehen konnte, geboten war.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, die vergaberechtlichen Bestimmungen der jeweils geltenden Normen künftig einzuhalten.

- 53.3** *Die Stadtgemeinde Tulln wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sie die Angemessenheit der Kosten der Ausgliederungsberatung mittels Kontaktaufnahme mit anderen Gemeinden, Konsultation des Abschlussprüfers der TLG GmbH, Erhebungen zu Alternativenbietern und Vergleichen mit gesetzlichen Bestimmungen (Gebührenanspruchsgesetz) geprüft habe. Die Beratungskosten seien darüber hinaus von einem externen Wirtschaftsprüfer überprüft und mit 0,75 % der Immobilienverkehrswerte als angemessen bezeichnet worden. Zudem sei die Beauftragung der Steuerberatungsgesellschaft alternativlos gewesen, da kein anderer Dienstleister existiert habe, der auch nur annähernd über gleichwertige Referenzen verfügte.*

Laut Stadtgemeinde Tulln sei das Ausgliederungskonzept nicht von ihr beauftragt, sondern von den beiden Ausgliederungs-KG bezahlt worden und daher auch vom Gemeinderat nicht zu beschließen gewesen. Aufgrund der begrenzten zeitlichen Ressourcen (Inkrafttreten neuer steuerrechtlicher Bestimmungen) sei das einzig mögliche Angebot für diese speziellen Beratungsleistungen konkludent angenommen worden.

- 53.4** Der RH stellte klar, dass die Stadtgemeinde Tulln gegenüber dem RH schriftlich festgehalten hatte, dass der Auftrag zur Ausgliederungsberatung, trotz der Beiziehung weiterer Experten, ganzheitlich an eine Steuerberatungsgesellschaft erging. Gegenüber einer Wirtschaftstreuhandkanzlei führte die Stadtgemeinde Tulln zudem aus, dass das Beratungsangebot „als Gesamtangebot und nicht als Anbot von drei Anbietern zu werten“ sei.

Der RH hielt fest, dass die mündliche Einholung von Preisinformationen ein formelles vergaberechtlich gebotenes Vergabeverfahren keinesfalls ersetzen kann. Im Übrigen wurde das Gutachten über die Angemes-

Auslagerung von Immobilienprojekten

senheit der Beratungskosten aufgrund von Unstimmigkeiten bei der Honorarermittlung nachgängig eingeholt. Der Hinweis der Stadtgemeinde Tulln, dass kein anderer Dienstleister hinsichtlich der Ausgliederungsberatung über nur annähernd gleichwertige Referenzen verfüge, war für den RH nicht nachvollziehbar. Er wies darauf hin, dass zahlreiche Gemeinden Immobilienausgliederungen mit Unterstützung anderer Beratungsunternehmen durchgeführt hatten.

Der RH wies erneut darauf hin, dass die für die Stadtgemeinde Tulln beratend tätige Steuerberatungsgesellschaft den Bürgermeister der Stadtgemeinde Tulln am 12. Juni 2012 ein Angebot übersendet hatte, welches konkludent angenommen wurde. Eine Beauftragung durch die beiden Ausgliederungs-KG konnte nicht erfolgen, weil der Gemeinderatsbeschluss zu deren Gründung erst danach am 10. Juli 2012 gefasst wurde. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits 428,5 Leistungsstunden erbracht worden. Nachträglich an die beiden Ausgliederungs-KG erstellte Fakturen hielt der RH in diesem Zusammenhang für unerheblich.

Ferner stellte der RH fest, dass das 1. Stabilitätsgesetz 2012 nach langwieriger medialer Vorberichterstattung und parlamentarischer Beratung am 31. März 2012 kundgemacht wurde. Die Stadtgemeinde Tulln begründete in einer schriftlichen Stellungnahme gegenüber dem RH die Zeitnot damit, dass aufgrund der Urlaubszeit eine Gemeinderatssitzung nicht später als in der ersten Juliwoche hätte durchgeführt werden können. Nach Ansicht des RH wäre ein gesetzeskonformes Vergabeverfahren zweifellos möglich gewesen.

Planrechnungen

- 54.1** (1) Im November 2012 legte die von der Stadtgemeinde Tulln beauftragte Steuerberatungsgesellschaft ihr, im Zuge der Ausgliederungsberatung erstelltes, Ausgliederungskonzept vor. Dieses beinhaltete u.a. eine auf den Angaben der Stadtgemeinde Tulln basierende und bis zum Jahr 2029 reichende Planrechnung. Auszüge daraus können der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

Tabelle 24: Auszug aus der Planrechnung der TKI KG

	2. HJ 2012	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. EUR					
Mieterträge gesamt	93.555,92	197.611,84	208.111,84	227.442,43	237.942,43	248.442,43
Abschreibungen	- 80.278,11	- 160.556,22	- 160.556,22	- 160.556,22	- 160.556,22	- 160.556,22
Sanierungsaufwand	- 700.000,00	- 700.000,00	- 700.000,00	- 700.000,00	- 700.000,00	- 700.000,00
Verwaltungsaufwand	- 8.500,00	- 14.500,00	- 14.500,00	- 15.225,00	- 15.225,00	- 15.225,00
Haftungsentgelt an TLG GmbH	- 3.500,00	- 3.500,00	- 3.500,00	- 3.675,00	- 3.675,00	- 3.675,00
Zahlungen an TLG GmbH	-	-	-	-	-	-
Gesellschaftsteuer	- 7.000,00	- 7.000,00	- 7.000,00	- 7.000,00	- 7.000,00	- 7.000,00
Ausgliederungskosten	-	-	-	-	-	-
betriebliche Aufwendungen	- 799.278,11	- 885.556,22	- 885.556,22	- 886.456,22	- 886.456,22	- 886.456,22
EGT	- 705.722,19	- 687.944,38	- 677.444,38	- 659.013,79	- 648.513,79	- 638.013,79
Abschreibungen	80.278,11	160.556,22	160.556,22	160.556,22	160.556,22	160.556,22
Sanierungszuschüsse	700.000,00	700.000,00	700.000,00	700.000,00	700.000,00	700.000,00
Liquidität pro Jahr	74.555,92	172.611,84	183.111,84	201.542,43	212.042,43	222.542,43

Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Der zwischen der TKI KG und der Stadtgemeinde Tulln für die Anmietung der 24 kommunalen Immobilien festgelegte Mietzins setzte sich im Wesentlichen aus der jährlichen Gebäudeabschreibung zuzüglich eines Aufschlags von 10 % zusammen und belastete den Gemeindehaushalt (siehe TZ 55).

Der jährliche Abschreibungsbedarf wurde, wie mit Ausnahme der Mieterträge alle anderen Posten auch, als weitgehend konstant angesehen und betrug ab 2013 rd. 160.000 EUR pro Jahr. Laut Planrechnung waren alle Sanierungsmaßnahmen erfolgswirksam und daher keine Maßnahme aktivierungspflichtig (siehe TZ 56).

Die auf die Sanierungszuschüsse (Einlagen) der Stadtgemeinde Tulln zu entrichtende Gesellschaftsteuer belief sich auf 1 % und betrug 7.000 EUR jährlich. Laut Plan waren sämtliche Ausgliederungskosten von der Stadtgemeinde Tulln zu tragen.

Beim Verwaltungsaufwand handelte es sich um extern zugekaufte rechtsformbedingte Leistungen, wie Buchhaltung, Steuerberatung, Jahresabschluss und Wirtschaftsprüfung. Das Haftungsentgelt war von der TKI KG zu entrichten und stand der TLG GmbH als persönlich haftender Gesellschafterin zu. Ab 2014 war zwar ein Aufwands-

Auslagerung von Immobilienprojekten

ersatz für die Leistungen der TLG GmbH (Zahlungen der TKI KG an die TLG GmbH für von ihr erbrachte Personal- und Sachleistungen) in Höhe von 20.000 EUR jährlich geplant, jedoch wurde dieser in der Planrechnung nicht berücksichtigt.

Laut Planrechnung sollten das EGT (vor Sanierungsaufwand) und die Liquidität ab dem Jahr 2013 durchgängig positiv sein. Jedoch reichten die Mieterträge nicht aus, um auch nach Sanierungsaufwand ein positives EGT erzielen zu können.

(2) Die Planrechnung der TKI KG umfasste keine Planbilanzen. Weder die TKI KG noch die TLG GmbH bzw. die Stadtgemeinde Tulln nahmen Soll-Ist-Vergleiche und Abweichungsanalysen vor. Bis Ende 2013 erfolgte keine Überarbeitung der Planrechnung.

54.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass durch den von der Stadtgemeinde Tulln für die Anmietung der kommunalen Immobilien zu entrichtenden Mietzins in Höhe von rd. 208.000 EUR (2014) der Gemeindehaushalt der Stadtgemeinde Tulln belastet wird, was ohne Ausgliederung nicht der Fall wäre.

(2) Der RH bemängelte, dass die Planrechnung auf unzureichenden Grundlagen basierte, weil aktivierungspflichtige Investitionen nicht gesondert ausgewiesen waren, Planbilanzen fehlten und keine Soll-Ist-Vergleiche erstellt wurden.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, die Planrechnung der TKI KG methodisch zu überarbeiten, zu erweitern, zu detaillieren sowie zumindest jährlich rollierend einer Neuplanung zu unterziehen und dabei insbesondere

- aktivierungspflichtige Investitionen gesondert auszuweisen (Überarbeitung),
- neben der Plan-Gewinn- und Verlustrechnung auch eine Planbilanz zu erstellen (Erweiterung) sowie
- Soll-Ist-Vergleiche und Abweichungsanalysen durchzuführen (Erweiterung).

Darüber hinaus empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, sicherzustellen, dass die TKI KG und die TLG GmbH den ab 2014 für Leistungen der TLG GmbH vorgesehenen Aufwandsersatz in marktüblicher Höhe vereinbaren, ihn tatsächlich verrechnen und ihn auch in der Planrechnung der TKI KG berücksichtigen.

54.3 *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass mit Ende 2014, nach den Erfahrungen des ersten vollen Geschäftsjahres 2013, eine Neuplanung der langfristigen Planrechnung in Durchführung sei. Gemeinsam mit der Neuplanung seien auch Soll-Ist-Vergleiche implementiert worden. Darüber hinaus hielt die Stadtgemeinde Tulln fest, dass die Entrichtung eines Mietentgelts an die TKI KG, unter Berücksichtigung der von der TKI KG getätigten Ausgaben für Sanierung und Instandhaltung, gesamtheitlich betrachtet für die Stadtgemeinde keine Mehrbelastung darstelle. Die TKI KG hebe zur Maximierung des steuerlichen Vorteils die gesetzlich erforderliche Mindestmiete ein. Eine Erhöhung der Miete, lediglich um das EGT zu verbessern, würde keine effiziente wirtschaftliche Führung bedeuten. Die Kritik des RH könne daher in keiner Weise nachvollzogen werden.*

54.4 Der RH befürwortete die Neukonzeption der langfristigen Planrechnung (inklusive der Erstellung von Soll-Ist-Vergleichen). Den Zeitpunkt der Überarbeitung sah er jedoch aufgrund der bereits während der Gebarungsüberprüfung Ende 2013 offen zu Tage getretenen Mängel als zu spät an.

Der RH stellte weiters klar, dass er die von der Stadtgemeinde Tulln zu entrichtenden Mietzinse korrekt als Ausgabenbelastungen bezeichnet hatte. Eine gesamthafte Mehrbelastung fand in diesem Zusammenhang keine Erwähnung.

Außerdem hatte er wertfrei auf die zur Deckung der Aufwendungen nicht ausreichenden Mieteinnahmen hingewiesen; er hatte nicht empfohlen, die im Mietverhältnis zwischen Stadtgemeinde Tulln und TKI KG verrechneten Mieten zu erhöhen. Jedoch hatte er in TZ 55 die Höhe jener Mietentgelte kritisiert, die unter dem zur steuerlichen Anerkennung erforderlichen Mindestausmaß lagen.

55.1 (1) Gemäß Rz 274 der UStR 2000 war bei der Vermietung von Grundstücken durch ausgegliederte Rechtsträger von Gebietskörperschaften ein Mietverhältnis zwischen dem ausgegliederten Rechtsträger und der Gebietskörperschaft oder dem Dritten u.a. nur unter der Voraussetzung anzuerkennen, dass das Entgelt die Betriebskosten zuzüglich einer jährlichen AfA-Komponente überstieg. Als AfA-Bemessungsgrundlage waren bei der Übertragung (Ausgliederung) eines bereits bestehenden Gebäudes pro Jahr mindestens 1,5 % des Werts anzusetzen, der einkommensteuerrechtlich als AfA-Bemessungsgrundlage galt.

Auslagerung von Immobilienprojekten

(2) Auf Basis der von der Stadtgemeinde Tulln vorgelegten Unterlagen lag das vereinbarte Mietentgelt bei zwei von 24 Immobilien unter dem zur steuerlichen Anerkennung erforderlichen Wert. Die Betriebskosten wurden gesondert abgerechnet.

55.2 Der RH bemängelte, dass das Mietentgelt von zwei Immobilien unter dem zur steuerlichen Anerkennung notwendigen Wert lag. Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, bezüglich der steuerlichen Anerkennung bzw. einer allfälligen Nachversteuerung das Einvernehmen mit der zuständigen Abgabenbehörde herzustellen.

55.3 *Die Stadtgemeinde Tulln teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die angeführten Mietentgelte auf das gesetzliche Mindestausmaß erhöht habe.*

56.1 Die TKI KG ging, beginnend 2012, von jährlichen Sanierungsaufwendungen in Höhe von rd. 700.000 EUR aus. Den geplanten Sanierungsaufwendungen lagen keine verschriftlichten Erfahrungswerte oder Sanierungspläne zugrunde.

Die von der Stadtgemeinde Tulln gegenüber der TKI KG bereitgestellten Einlagen betragen im Jahr 2012 20.000 EUR (exkl. Kommanditeinlage über 1.000 EUR) und im Jahr 2013 308.000 EUR. Im Unterschied zur Planrechnung der TKI KG sah der mittelfristige Finanzplan der Stadtgemeinde Tulln von 2014 bis 2018 Einlagen und damit Sanierungsmaßnahmen von höchstens rd. 400.000 EUR jährlich vor.

56.2 Der RH bemängelte, dass es sich bei der Sanierungsplanung um eine bloße Abschätzung der Sanierungsmaßnahmen handelte. Diese stellte keine taugliche Grundlage für eine Ausgliederungsentscheidung dar.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, einen Sanierungsplan für die TKI KG zu erstellen, der insbesondere örtliche Bestandsaufnahme, Kostenabschätzung, Priorisierung und Zeitplan umfasst und dabei die finanzielle Lage der Stadtgemeinde Tulln, die voraussichtlich zu deutlich niedrigeren als den veranschlagten Sanierungsmaßnahmen führen wird, berücksichtigt.

56.3 *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass sie der Planrechnung als durchschnittliche jährliche Sanierungskosten bei mittel- bis langfristigen Planungshorizont weiterhin 700.000 EUR zugrunde legen werde. Weiters wies sie darauf hin, dass ein mittelfristiger Sanierungsplan (fünfjährig) vorliege.*

56.4 Der RH stellte neuerlich fest, dass der mittelfristige Finanzplan der Stadtgemeinde Tulln zumindest bis 2018 Sanierungsmaßnahmen von höchstens rd. 400.000 EUR (300.000 EUR unter dem veranschlagten Betrag) vorsah. Er hielt weiters fest, dass Ende 2013 keine Investitionspläne vorgelegen waren, was dem RH in einer schriftlichen Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln bestätigt worden war.

57.1 (1) Die Planrechnung der TWI KG reichte bis zum Jahr 2024 und ist in nachfolgender Tabelle auszugsweise wiedergegeben:

Tabelle 25: Auszug aus der Planrechnung der TWI KG						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. EUR					
Mieterträge	218.366,58	526.733,16	616.733,16	706.733,16	796.733,16	886.733,16
Abschreibungen	- 52.048,51	- 104.097,03	- 104.097,03	- 104.097,03	- 104.097,03	- 104.097,03
Sanierungsaufwand	-	- 196.000,00	- 196.000,00	- 196.000,00	- 196.000,00	- 196.000,00
Verwaltungsaufwand	- 7.500,00	- 15.000,00	- 15.000,00	- 15.000,00	- 15.000,00	- 15.000,00
Haftungsentgelt an TLG GmbH	- 3.500,00	- 3.500,00	- 3.500,00	- 3.500,00	- 3.500,00	- 3.500,00
Zahlungen an TLG GmbH	- 6.000,00	- 12.000,00	- 12.000,00	- 12.000,00	- 12.000,00	- 12.000,00
Zinsen	- 24.183,14	- 121.332,63	- 157.714,65	- 193.107,70	- 228.632,49	- 251.816,01
betriebliche Aufwendungen	- 93.231,65	- 451.929,66	- 488.311,68	- 523.704,73	- 559.229,52	- 582.413,04
EGT	125.134,94	74.803,50	128.421,48	183.028,43	237.503,64	304.320,12
Abschreibungen	52.048,51	104.097,03	104.097,03	104.097,03	104.097,03	104.097,03
Darlehensrückzahlungen	- 119.621,25	- 254.381,31	- 253.398,63	- 259.614,32	- 217.228,31	- 400.200,41
Liquidität pro Jahr	57.562,19	- 75.480,78	- 20.880,12	27.511,14	124.372,36	8.216,74

Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Die Stadtgemeinde Tulln erwartete von 2013 bis 2019 jährliche Mietertragssteigerungen in Höhe von 90.000 EUR. Ab 2020 rechnete sie mit gleichbleibenden Mieterträgen von 1,07 Mio. EUR jährlich.

(2) Die Stadtgemeinde Tulln plante, bis 2019 bei jedem Mieterwechsel wohnungskategorieanhebende Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen. Dabei ging sie von 35 Mieterwechseln im Jahr (Fluktuationsrate: 14,9 %) aus. Jeder Mieterwechsel sollte zu einem durchschnittlichen jährlichen Zusatzmietertrag von 2.545 EUR führen.

Laut Mietzinsliste der TWI KG erfolgten in den Jahren 2008 bis 2012 durchschnittlich etwa elf Mieterwechsel jährlich. Dies entsprach einer Fluktuationsrate von 4,7 %. Die Studie einer Regionalforschungsgesellschaft ermittelte für kommunale Wohnimmobilien im Wiener Umland eine Fluktuationsrate von 4,3 %. Die TWI KG bzw. die Stadtgemeinde Tulln verfügten über keine immobilienwirtschaftlichen Kennzahlen, welche die Annahme einer Fluktuationsrate von 14,9 % untermauern konnten.

(3) Der geplante Sanierungsaufwand sollte bis 2020 jährlich rd. 200.000 EUR (durchschnittlicher Sanierungsaufwand 5.600 EUR je Mieterwechsel) und danach rd. 70.000 EUR betragen. Für die ersten zehn Monate des Jahres 2013 belief sich der Sanierungsaufwand auf 110.699,79 EUR. Er sollte laut Hochrechnung der Stadtgemeinde Tulln für das Gesamtjahr 2013 rd. 160.000 EUR betragen.

(4) Mit Ausnahme der Mieterträge sowie der Zinsen und Darlehensrückzahlungen blieben die Posten der Planrechnung im Zeitablauf unverändert. Die Verwaltungsaufwendungen wurden, ebenso wie bei der TKI KG, durch extern zugekaufte rechtsformbedingte Leistungen verursacht. Die Zahlungen an die TLG GmbH waren als Aufwandsersatz für die von der TLG GmbH gegenüber der TWI KG erbrachten Personal- und Sachleistungen vorgesehen. Die Ausgliederungskosten sollte die Stadtgemeinde Tulln tragen.

(5) Die Zinsen und Darlehensrückzahlungen resultierten aus den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (per 31. Dezember 2013 5,04 Mio. EUR). Laut Planrechnung sollten ab 2015 sowohl das EGT als auch die Liquidität durchgängig positiv sein. Ein nachhaltig zuschussfreier Geschäftsbetrieb wurde angestrebt.

(6) Die Betriebskosten fanden in der Planrechnung keine Berücksichtigung. Sie waren von den Mietern abzudecken und wurden weder aufwands- noch ertragsseitig berücksichtigt. Die Stadtgemeinde Tulln und die TWI KG erfassten keine über die reinen Betriebskosten hinausgehenden immobilienwirtschaftlichen Kennzahlen.

57.2 Der RH kritisierte die geplante Verdoppelung der Mieterträge von 2013 bis 2019: Die hohen Zuwächse beruhten auf der optimistischen Annahme, dass jährlich 35 wohnungskategorieverbessernde Sanierungsmaßnahmen vorgenommen werden; die zugrunde gelegte Fluktuationsrate von 14,9 % war wenig realistisch. Somit war mit geringeren als in der Planrechnung ausgewiesenen Mietertragssteigerungen zu rechnen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, die Planrechnung der TWI KG zu überarbeiten, die hinreichende Fundierung der Berechnungsgrundlagen sicherzustellen und dabei insbesondere auf die nachvollziehbare Herleitung der Mieterträge und der Sanierungsaufwendungen zu achten.

Weiters empfahl der RH der Stadtgemeinde Tulln, dafür zu sorgen, dass die TWI KG immobilienwirtschaftliche Kennzahlen – wie z.B. Mietrückstandsquoten, Fluktuation, Mieterstruktur, Renditeberechnungen, Betriebskosten/m², Mietertrag/m² – nach unterschiedlichen Kriterien geschichtet elektronisch auswertbar erfasst, um in Hinkunft über ein aussagekräftiges Instrumentarium zur Kostensteuerung zu verfügen.

57.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Tulln seien im Zeitraum 2008 bis 2013 durchschnittlich 31 Wohnungen pro Jahr durch Mieterwechsel neu vergeben worden. Die der Planrechnung zugrunde gelegte Anzahl an Mieterwechseln sei plausibel. Möglicherweise habe der RH seiner Berechnung die Leerstandsliste zugrunde gelegt. Anfang 2013 sei die Hausverwaltung an einen professionellen Dienstleister ausgelagert worden.*

57.4 Der RH stellte klar, dass er seiner Auswertung nicht die Leerstandsliste zugrunde gelegt hatte. Er stützte seine Angaben über die jährlich neu vergebenen Wohnungen auf das Einzugsdatum laut Mietzinsliste der TWI KG. Der RH gab darüber hinaus weiterhin zu bedenken, dass eine jährliche Fluktuationsrate von 13,1 % für Gemeindewohnungen einen ungewöhnlich hohen Wert darstellt.

Haftungsentgelt

58.1 (1) Gemäß Rz 5890 der Einkommensteuerrichtlinien 2000 (EStR 2000) hatten die TKI KG und die TWI KG der TLG GmbH neben dem Ersatz der Geschäftsführervergütung grundsätzlich auch das Haftungsrisiko abzudecken.

Gemäß Rz 977 der Körperschaftsteuerrichtlinien 2001 (KStR 2001) bemaß sich das tatsächliche Risiko der Komplementär-GmbH (TLG GmbH) einerseits nach der Höhe der aushaftenden Verbindlichkeiten (der TKI KG bzw. der TWI KG) und andererseits auch am betriebswirtschaftlichen Eigenkapital (der TLG GmbH). Fanden die aushaftenden Verbindlichkeiten im betriebswirtschaftlichen Eigenkapital Deckung, war die GmbH also nicht in Gefahr, ihr gesamtes Vermögen in Folge einer Inanspruchnahme zu verlieren, dann war das Haf-

tungsentgelt (wie auch unter fremden Dritten) in Höhe einer banküblichen Avalprovision⁵⁰ zu bemessen.

War dagegen das betriebswirtschaftliche Eigenkapital geringer als die aushaftenden Verbindlichkeiten, ging die GmbH das Risiko ein, ihr gesamtes Vermögen bei Inanspruchnahme zu verlieren. Gleichzeitig war die Haftung aber durch die Höhe des betriebswirtschaftlichen Eigenkapitals begrenzt. Das tatsächliche Haftungsrisiko belief sich daher nur auf das betriebswirtschaftliche Eigenkapital. In diesem Fall war es gerechtfertigt, als Haftungsprovision eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals der GmbH zu verlangen.

Es war jedoch zu beachten, dass als Untergrenze die Verzinsung vom betriebswirtschaftlichen Eigenkapital (eingesetzten Haftkapital) zu berechnen war.

Laut Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs (VwGH) vom 29. Juli 1997⁵¹ waren bei Arbeitsgesellschaftern⁵² 10 % des betriebswirtschaftlichen Eigenkapitals der GmbH als Haftungsentuschädigung angemessen.

(2) Die Geschäftsführung der TKI KG und der TWI KG nahm der persönlich haftende Gesellschafter, die TLG GmbH, wahr. Dieser war an Gewinn und Verlust sowie an der Substanz der beiden KG nicht beteiligt. Er war laut Gesellschaftsvertrag reiner Arbeitsgesellschafter. Die Stadtgemeinde Tulln war laut Gesellschaftsvertrag als Kommanditistin an Gewinn, Verlust und Substanz beteiligt.

(3) Die Verbindlichkeiten der TKI KG resultierten aus einem Verrechnungskonto und betragen zum 31. Dezember 2012 rd. 9.000 EUR; Kredit- oder Darlehensaufnahmen bei Kreditinstituten waren nicht geplant. Das 2012 und laut Planrechnung auch 2013 zwischen der TLG GmbH und der TKI KG verrechnete Haftungsentgelt machte 3.500 EUR aus.

(4) Die Verbindlichkeiten der TWI KG gegenüber Kreditinstituten betragen zum Stichtag 31. Dezember 2013 5,04 Mio. EUR.

⁵⁰ Bei der Avalprovision handelt es sich um eine Zahlung für eine eingeräumte Bürgschaft oder Garantie, die auch als Avalkredit bezeichnet werden kann.

⁵¹ Zl. 93/14/0128

⁵² Ein Arbeitsgesellschafter ist ein Gesellschafter, der seine Einlage durch das „Leisten von Diensten“ erbringt (§ 109 Abs. 2 UGB). Hauptmerkmal eines Arbeitsgesellschafters ist, dass er keine Geld- oder Sacheinlagen leistet. Er führt in der Regel die Geschäfte und vertritt die Gesellschaft nach außen.

Zum 31. Dezember 2012 wies die TLG GmbH ein positives bilanzielles Eigenkapital in Höhe von rd. 61.000 EUR auf, während die bilanziell nicht berücksichtigten stillen Reserven des Anlage- und Umlaufvermögens 3,67 Mio. EUR (zum 31. Oktober 2013 3,39 Mio. EUR) betragen.

Da die TLG GmbH das bilanzielle Eigenkapital mit dem betriebswirtschaftlichen Eigenkapital (ohne Berücksichtigung stiller Reserven) gleichsetzte und das bilanzielle Eigenkapital der TLG GmbH (rd. 61.000 EUR per 31. Dezember 2012) unter den Verbindlichkeiten der TWI KG lag (5,04 Mio. EUR per 31. Dezember 2013), sahen sowohl die TLG GmbH als auch die TWI KG 3.500 EUR als angemessenes Haftungsentgelt für das Jahr 2012 und laut Planrechnung auch für die Folgejahre an (jeweils 10 % des Stammkapitals der TLG GmbH).

(5) Zwischen der TLG GmbH und der TKI KG bzw. der TWI KG gab es keine schriftliche Vereinbarung über die Höhe des zu verrechnenden Haftungsentgelts.

- 58.2** Der RH wies auf das einschlägige Schrifttum⁵³ hin, wonach auch stille Reserven unter das betriebswirtschaftliche Eigenkapital subsumiert werden können.

Für diesen Fall würde das von der TWI KG an die TLG GmbH zu entrichtende Haftungsentgelt laut Berechnung des die Stadtgemeinde Tulln beratenden Steuerberaters bis zu 400.000 EUR jährlich betragen. Die darauf entfallende Körperschaftsteuer würde 100.000 EUR betragen, wäre von der TLG GmbH abzuführen und würde für den Verrechnungskreis aus Stadtgemeinde Tulln sowie TWI KG und TLG GmbH einen bedeutenden Kostenfaktor darstellen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, bei der Ermittlung der angemessenen Höhe des Haftungsentgelts auf den konkreten Fall abzustellen und sich diesbezüglich mit der zuständigen Abgabenbehörde ins Einvernehmen zu setzen. Das von der TKI KG bisher entrichtete Haftungsentgelt war nach Ansicht des RH angemessen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Tulln, aufgrund des Naheverhältnisses zwischen der TLG GmbH-Geschäftsführung und den beiden Ausgliederungs-KG sowie in Übereinstimmung mit der einschlägigen Literatur, über das Haftungsentgelt eine schriftliche und jedenfalls auch fremdübliche Vereinbarung abzuschließen.

⁵³ Arnold/Torggler/Kalss et al, Die GmbH & Co KG. Gedenkschrift für Wolf-Dieter Arnold, (2011) S. 289

- 58.3** *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass sie die Berechnungen zur Höhe des Haftungsentgelts vom Steuerberater mit dem zuständigen Finanzamt abgestimmt und die Hinweise des RH berücksichtigt habe. Die Berechnungen zum Haftungsentgelt würden sich auf die Stellungnahme des Finanzamts vom April 2013 stützen, die eine Zugrundelegung des gesetzlichen Mindestkapitals bei negativem Eigenkapital zuließe. Eine Einrechnung der stillen Reserven könne eindeutig unberücksichtigt bleiben.*
- 58.4** Der RH wies darauf hin, dass das Finanzamt in seinem Schreiben nur zur Frage Stellung nahm, ob eine Reduzierung des Haftungsentgelts möglich sei, weil die TLG GmbH bei beiden Ausgliederungs-KG Komplementär war. In der Anfrage an das Finanzamt verwies die Stadtgemeinde Tulln auf das negative bilanzielle Eigenkapital der TLG GmbH, ohne dabei die entscheidungsrelevanten stillen Reserven der TLG GmbH zu erwähnen. Darüber hinaus stellte der RH fest, dass selbst die beratende Steuerberatungsgesellschaft darauf hingewiesen hatte, dass das Finanzamt für die Berechnung des Haftungsentgelts das betriebswirtschaftliche Eigenkapital der TLG GmbH und nicht das negative bilanzielle Eigenkapital als Berechnungsbasis heranziehen könnte. Der RH hielt fest, dass der Stadtgemeinde Tulln hinsichtlich der Berücksichtigung von stillen Reserven keine Stellungnahme des Finanzamts vorlag.

Ausgliederungsbeschlüsse und -genehmigungen

- 59.1** (1) Am 10. Juli 2012 genehmigte der Gemeinderat der Stadtgemeinde Tulln mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit die Ausgliederung von 24 im Eigentum der Stadtgemeinde Tulln stehenden kommunalen Immobilien sowie von 22 Wohngebäuden.

Der Beschluss umfasste bezüglich der kommunalen Immobilien:

1. die Gründung der TKI KG unter beherrschender Beteiligung der Stadtgemeinde Tulln laut Gesellschaftsvertrag,
2. die Einbringung der der Stadtgemeinde Tulln allein gehörenden Grundstücke laut Sacheinlagevertrag in Höhe von 14,55 Mio. EUR (davon entfielen 5,33 Mio. EUR auf Grundwerte und 9,22 Mio. EUR auf Gebäude),
3. die Übertragung der Aufgabe der Immobilienbewirtschaftung und Immobilienverwaltung für die oben angeführten Grundstücke und Gebäude von der Stadtgemeinde Tulln an die TKI KG,

4. die Anmietung der an die TKI KG übertragenen Grundstücke und Gebäude durch die Stadtgemeinde Tulln zu den in den Mietverträgen angeführten Mieten,
5. die Weitergabe der vom Land Niederösterreich an die Stadtgemeinde Tulln für die Sanierung der oben angeführten Grundstücke und Gebäude gewährten Zuschüsse in Form von Einlagen an die TKI KG und
6. die Einbringung von 20.000 EUR als Einlage der Stadtgemeinde Tulln in die TKI KG.

Hinsichtlich der Wohngebäude umfasste er:

1. die Gründung der TWI KG unter beherrschender Beteiligung der Stadtgemeinde Tulln laut Gesellschaftsvertrag,
2. den Verkauf der der Stadtgemeinde Tulln allein gehörenden Grundstücke laut Kaufvertrag in Höhe von 8,89 Mio. EUR (mit Gemeinderatsbeschluss vom 21. März 2013 erfolgte eine Korrektur auf 8,67 Mio. EUR), wovon 2,95 Mio. EUR auf Grundwerte und 5,94 Mio. EUR auf Gebäude entfielen,
3. die Übertragung der Aufgabe der Immobilienbewirtschaftung und Immobilienverwaltung für die oben angeführten Grundstücke und Gebäude von der Stadtgemeinde Tulln an die TWI KG und
4. die Übernahme der Haftung für die von der TWI KG im Wege der Schuldübernahme von der Stadtgemeinde Tulln übernommenen Darlehen (der Schuldenstand betrug per 9. Juli 2012 3,23 Mio. EUR).

Laut Gemeinderatsprotokoll lagen den Mitgliedern des Gemeinderats zum Zeitpunkt der Beschlussfassung die Entwürfe der beiden Gesellschaftsverträge, der Mietverträge sowie des Sacheinlage- und des Kaufvertrags vor.

Ein schriftliches Ausgliederungskonzept stand den Gemeinderäten nicht zur Verfügung.

(2) Mit Gesellschaftsvertrag vom 18. Juli 2012 gründeten die Stadtgemeinde Tulln als Kommanditistin (Einlage jeweils 1.000 EUR) und die TLG GmbH als Komplementärin sowohl die TKI KG als auch die TWI KG. Die Eintragungen ins Firmenbuch erfolgten jeweils am 28. August 2012.

Auslagerung von Immobilienprojekten

Ebenfalls im August 2012 stimmte der Aufsichtsrat der TLG GmbH der Übernahme der kommunalen Immobilien durch die TKI KG zu. Im Dezember 2012 erfolgte die Zustimmung zum Kauf der Wohnimmobilien durch die TWI KG.

(3) Am 22. März 2013 suchte die Stadtgemeinde Tulln bei der Niederösterreichischen Landesregierung gemäß § 90 NÖ GemO um aufsichtsbehördliche Genehmigung zur Gründung der TKI KG und der TWI KG sowie zur Ausgliederung der kommunalen Immobilien und der Wohnimmobilien an. Mit Bescheid vom 10. Juli 2013 stimmte die Niederösterreichische Landesregierung dem Antrag der Stadtgemeinde Tulln zu.

- 59.2** Der RH bemängelte, dass den Mitgliedern des Gemeinderats zum Zeitpunkt des Gemeinderatsbeschlusses kein schriftliches Ausgliederungskonzept vorlag.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, vor gebarungsrelevanten Ausgliederungsbeschlüssen ein detailliertes Ausgliederungskonzept zu erstellen, um Handlungsalternativen und die damit verbundenen (finanziellen) Auswirkungen abschätzen und daraus abgeleitet eine inhaltlich fundierte Ausgliederungsentscheidung treffen zu können. Dies wäre insbesondere deshalb angebracht, weil durch die Ausgliederung Belastungen für den Gemeindehaushalt zu erwarten waren und die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben durch ausgegliederte Unternehmen die Transparenz der Gebarung erheblich einschränken kann.

- 59.3** *Die Stadtgemeinde Tulln gab in ihrer Stellungnahme an, dass dem Gemeinderat zum Zeitpunkt der Beschlussfassung ein Ausgliederungskonzept präsentiert worden sei und die beratende Steuerberatungsgesellschaft vor Ort für Fragen zur Verfügung gestanden sei.*

- 59.4** Der RH entgegnete, dass die zur Beurteilung der Angemessenheit von Honorarnoten beauftragte Wirtschaftstreuhandkanzlei – auf die Gemeinderatssitzung vom 10. Juli 2012 Bezug nehmend (Immobilienausgliederungsbeschluss) – ausdrücklich ausführte, dass ein konkretes Ausgliederungskonzept gleichfalls nicht vorlag. Diese Beurteilung deckte sich mit den Wahrnehmungen des RH.

Finanzielle Auswirkungen der KG-Konstruktion

- 60** Die Stadtgemeinde Tulln erstellte auf Anfrage des RH eine Übersicht der für TKI KG und TWI KG ausgliederungsbedingt angefallenen Kosten. Über intern verursachte Kosten, wie z.B. Personenstunden, lagen keine Unterlagen vor.

61.1 (1) Die Ist-Werte des Rumpfgeschäftsjahres 2012 sowie die für das Jahr 2013 auf Basis der Septemberwerte hochgerechneten externen Kosten der Ausgliederung – somit ohne Verrechnungen zwischen der Stadtgemeinde Tulln sowie der TKI KG und der TLG GmbH – können nachfolgender Tabelle entnommen werden:

Tabelle 26: Ausgliederungskosten kommunale Immobilien		
	2012	Hochrechnung 2013
	in Mio. EUR	
einmalige Kosten		
Immobilien-schätzgutachten	48.000,00	–
Ausgliederungskonzept	106.500,00	–
Ausgliederungsgutachten	–	4.707,00
Notar und Gericht	194,26	400,00
Beratungsleistungen	–	5.100,00
laufende Kosten		
Buchhaltung	1.800,00	8.240,00
Jahresabschluss	4.900,00	4.900,00
Wirtschaftsprüfung	5.800,00	4.500,00
USt aus der Vermietung	7.066,60	21.199,80
KöSt TLG GmbH für Haftungsentgelt (Planwerte)	875,00	875,00
Gesellschaftsteuer für Zuschüsse (Planwerte laut RH-adaptiertem Ausgliederungskonzept)	700,00	3.080,00
Summe	175.835,86	53.001,80

Quellen: Stadtgemeinde Tulln; RH

Die in den Jahren 2012 und 2013 angefallenen einmaligen und laufenden Kosten betragen zusammen rd. 229.000 EUR. Davon entfielen rd. 80 % auf das Ausgliederungskonzept der beratenden Steuerberatungskanzlei (106.500 EUR), die auf dem Mietentgelt lastende USt (28.266 EUR) und die Schätzgutachten (48.000 EUR). Da je Schätzgutachten 2.000 EUR zuzüglich USt vereinbart waren und der gerichtlich beeidete Sachverständige für das Immobilienwesen 24 sachlich und zeitlich zusammenhängende Schätzungen vornehmen sollte, wurde die in § 35 Z 22 lit. f i.V.m. § 36 Abs. 2 Z 2 NÖ GemO vorgesehene Wertgrenze für die Vergabe von Leistungen in Höhe von 42.000 EUR überschritten; die Einholung eines diesbezüglichen Gemeinderatsbeschlusses unterblieb. Die jährlich wiederkehrenden Kosten betragen für das Jahr 2013 rd. 43.000 EUR.

Auslagerung von Immobilienprojekten

(2) Über die Ausgliederungskosten der Jahre 2012 und 2013 hinausgehend erstellte die Stadtgemeinde Tulln im November 2012 eine bis 2029 reichende steuerliche Vorteilsberechnung:

Tabelle 27: Auszug Vorteilsberechnung kommunale Immobilien (Stadtgemeinde)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. EUR					
Planrechnung Stadtgemeinde Tulln						
Mieten	187.100,00	197.600,00	208.100,00	218.600,00	229.100,00	239.600,00
auf Mieten lastende USt	- 37.420,00	- 39.520,00	- 41.620,00	- 43.720,00	- 45.820,00	- 47.920,00
Sanierungs- aufwendungen	700.000,00	700.000,00	700.000,00	700.000,00	700.000,00	700.000,00
Vorsteuerabzug auf Sanierungsaufwendungen	140.000,00	140.000,00	140.000,00	140.000,00	140.000,00	140.000,00
Ausgliederungsvorteil	102.580,00	100.480,00	98.380,00	96.280,00	94.180,00	92.080,00

Quellen: Stadtgemeinde Tulln; RH

Bei ihrer Vorteilsberechnung ging die Stadtgemeinde Tulln von jährlichen Vorsteuerabzügen in Höhe von rd. 140.000 EUR (20 % von 700.000 EUR an Sanierungsaufwendungen) aus. Der Ausgliederungsvorteil ergab sich aus der Differenz zwischen dem Vorsteuerabzug und der auf den Mieten lastenden USt.

(3) Den Berechnungen der Stadtgemeinde Tulln stellte der RH eine adaptierte Vorteilsberechnung gegenüber, die, neben der auf den Mieten lastenden USt und dem Vorsteuerabzug, auch die laufenden ausgliederungsbedingten Kosten berücksichtigte:

Tabelle 28: Alternativszenario Vorteilsberechnung kommunale Immobilien (RH)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. EUR					
Alternativszenario RH						
Mieten	n.v.	n.v.	119.800,00	125.800,00	131.800,00	137.800,00
auf Mieten lastende USt ¹	- 7.066,60	- 21.199,80	- 23.960,00	- 25.160,00	- 26.360,00	- 27.560,00
laufende Kosten ²	- 14.075,00	- 21.595,00	- 22.775,00	- 22.775,00	- 22.775,00	- 22.775,00
Sanierungs- aufwendungen	n.v.	183.847,60	247.840,00	247.840,00	247.840,00	247.840,00
Vorsteuerabzug auf Sanierungsaufwendungen	n.v.	36.769,52	49.568,00	49.568,00	49.568,00	49.568,00
Ausgliederungsvorteil	- 21.141,60	- 6.025,28	2.833,00	1.633,00	433,00	- 767,00

¹ Im Gegensatz zur Stadtgemeinde Tulln berücksichtigte der RH bei der Vorteilsberechnung, dass der Vorsteuerabzug zum Teil bereits vor der Ausgliederung in Anspruch genommen wurde und dies in weiterer Folge auch ohne Ausgliederung möglich gewesen wäre.

² 2012 ist auf Ist-Kosten und 2013 auf Hochrechnung basierend; ab 2014 aus vergangenheitsbezogenen Ist-Werten abgeleitete Berechnung des RH: Buchhaltung 6.000 EUR, Jahresabschluss 4.900 EUR, Wirtschaftsprüfung 4.500 EUR, KöSt TLG GmbH für erhaltenes Haftungsentgelt 875 EUR (20 % von 3.500 EUR), KöSt TLG GmbH für Aufwandsersatz 4.000 EUR (20 % von 20.000 EUR ab 2014 geplant), Gesellschaftsteuer für Zuschüsse 2.500 EUR (1 % von 250.000 EUR (Vorgangswise analog zur Planrechnung)).

Quelle: RH

Aufgrund der geringen Sanierungstätigkeit der ersten elf Monate des Jahres 2013 erwartete der RH für das Gesamtjahr 2013 einen Vorsteuerabzug in Höhe von rd. 37.000 EUR. Für die Ermittlung der Sanierungskosten der Folgejahre ging der RH von den im mittelfristigen Finanzplan der Stadtgemeinde Tulln vorgesehenen Zuschüssen aus und berücksichtigte, dass bei neun der 24 kommunalen Immobilien bereits vor den Änderungen des 1. Stabilitätsgesetzes 2012 der Vorsteuerabzug in Anspruch genommen werden konnte. Unter oben angeführten Voraussetzungen würde der Vorteil aus dem Vorsteuerabzug jährlich rd. 50.000 EUR betragen und sich der jährliche Ausgliederungsvorteil bis 2017 – auch ohne Berücksichtigung der einmaligen ausgliederungsbedingten Kosten – kontinuierlich aufzehren.

61.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Tulln trotz Überschreitung der entsprechenden Wertgrenze keinen Gemeinderatsbeschluss für die Immobilienschätzgutachten eingeholt hatte.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen der NÖ GemO künftig eingehalten werden.

(2) Der RH bemängelte, dass die Stadtgemeinde Tulln vor der Ausgliederung nicht sämtliche Aspekte bei ihrer Vorteilsberechnung einfließen ließ.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, vor Ausgliederungen eine alle relevanten internen und externen Kostenfaktoren berücksichtigende Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen und Berechnungen zu Alternativszenarien anzustellen. So wich die Vorteilsberechnung für die TKI KG stark von den budgetierten Sanierungskosten der Stadtgemeinde Tulln ab. Nach Ansicht des RH beeinträchtigte der Ausgliederungsdruck der Stadtgemeinde Tulln die Sicht auf die betriebswirtschaftlichen Fakten.

(3) Der RH stellte fest, dass die TKI KG von der Vorsteuerabzugsmöglichkeit Gebrauch machte. Dies führte bei der TKI KG zu einer Steuerentlastung und im Gegenzug dazu beim Bund zu einem Einnahmefall. Gebietskörperschaftenübergreifend betrachtet handelte es sich um ein umsatzsteuerliches Nullsummenspiel und eine Verzerrung des Finanzausgleichs.

(4) Insgesamt betrachtet wies der RH kritisch darauf hin, dass das von der Stadtgemeinde Tulln gewählte KG-Modell für die Bewirtschaftung ihrer Immobilien jedenfalls unwirtschaftlich war. Damit hatten die Steuerzahler letztendlich die höheren Kosten zu tragen.

Der RH hielt fest, dass laut seinem Alternativszenario für den Verrechnungskreis aus Stadtgemeinde Tulln sowie TKI KG und TLG GmbH ab 2014 mit jährlich steigenden ausgliederungsbedingten Kosten (2014: rd. 47.000 EUR, 2017: rd. 50.000 EUR) zu rechnen war.

Der RH verwies auf die Gefahr, dass der von der Stadtgemeinde Tulln angestrebte Ausgliederungsvorteil nicht bzw. nicht im erwarteten Ausmaß realisiert werden kann. Der tatsächlich erzielte Ausgliederungsvorteil wird insbesondere vom Umfang der zukünftigen Sanierungsmaßnahmen abhängen, der maßgeblich von der finanziellen Lage der Stadtgemeinde Tulln beeinflusst war. Da die Stadtgemeinde Tulln aufgrund der angespannten Finanzlage ihren Haushalt konsolidieren muss, könnte sich die getroffene Ausgliederungsentscheidung für die Stadtgemeinde nachteilig erweisen.

61.3 *In ihrer Stellungnahme führte die Stadtgemeinde Tulln aus, dass im Zuge der Immobilienausgliederung ein Memorandum, eine Planrechnung und Kosten-Nutzen-Analysen erstellt worden seien. Bei den Schätzgutachten habe es sich um einzelne Beauftragungen gehandelt,*

die nicht eines Gemeinderatsbeschlusses bedürften. Die Kosten seien mehrmals auf Angemessenheit überprüft worden.

Die Stadtgemeinde Tulln teilte weiters mit, dass die finanzielle Betrachtung der Makroebene (Bund) aus Sicht des RH wahrscheinlich rechtfertigbar sei. Aus Sicht der Gemeinde seien aus der Auslagerung (mittel- bis langfristig betrachtet) wirtschaftliche Vorteile zu erwarten.

- 61.4** Der RH wies erneut darauf hin, dass die Erstellung des Memorandums einschließlich der Planrechnung erst nach der Gemeinderatssitzung vom 10. Juli 2012 (Immobilienausgliederungsbeschluss) erfolgte.

Der RH stellte weiterhin fest, dass die Stadtgemeinde Tulln vor der Ausgliederung keine alle relevanten internen und externen Kostenfaktoren berücksichtigende Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt hatte. Unter anderem wurden die in Tabelle 26 dargestellten Kosten von der Stadtgemeinde Tulln erst während der Überprüfung des RH zusammengestellt. Darüber hinaus berücksichtigte die Stadtgemeinde Tulln weder in ihren Kosten-Nutzen-Überlegungen noch in ihrer Planrechnung, dass der Vorsteuerabzug zum Teil bereits vor der Ausgliederung in Anspruch genommen worden war und daher nicht – wie in der Planrechnung dargestellt – zur Gänze ausgliederungsinduziert war. Der Ausgliederungsvorteil war geringer als von der Stadtgemeinde Tulln angenommen.

Der RH wies darauf hin, dass die Kosten für jede Schätzung, unabhängig von Größe und Komplexität des Objekts, 2.000 EUR (exkl. USt) betragen. Er vertrat weiterhin die Ansicht, dass es sich um einen gesplitteten Auftrag von 24 sachlich und zeitlich zusammenhängenden Immobilienschätzungen handelte (das Datum der Schätzung lag jeweils in der zweiten Junihälfte 2012).

Der RH hielt daran fest, dass die Ausgliederung gebietskörperschaftenübergreifend betrachtet unwirtschaftlich war. Er wiederholte, dass der erwartete Ausgliederungsvorteil insbesondere vom Umfang der zukünftigen Sanierungsmaßnahmen abhängt und sich die Ausgliederung auch für die Stadtgemeinde als wirtschaftlich nachteilig erweisen könnte (siehe Alternativszenario in Tabelle 28).

- 62.1** Die im Rumpfgeschäftsjahr 2012 bereits angefallenen und für 2013 ebenso wie bei der TKI KG hochgerechneten Kosten der Ausgliederung können aus nachstehender Tabelle ersehen werden:

Auslagerung von Immobilienprojekten

Tabelle 29: Ausgliederungskosten Wohnimmobilien		
	2012	Hochrechnung 2013
	in Mio. EUR	
einmalige Kosten		
Immobilien­schätzgutachten ¹	–	–
Ausgliederungskonzept	106.500,00	–
Ausgliederungsgutachten	–	4.707,00
Notar	53,80	429,10
Darlehensübernahmen	–	11.673,57
laufende Kosten		
Buchhaltung	2.000,00	11.475,00
Jahresabschluss	5.500,00	5.500,00
Wirtschaftsprüfung	5.800,00	4.500,00
KöSt TLG GmbH für Haftungsentgelt (Planwerte)	875,00	875,00
Summe	120.728,80	39.159,67

¹ Kostentragung durch Dritte

Quellen: Stadtgemeinde Tulln; RH

Die in den Jahren 2012 und 2013 angefallenen einmaligen und laufenden Kosten betragen zusammen rd. 160.000 EUR, wovon alleine 106.500 EUR (rd. 67 %) auf das Ausgliederungskonzept entfielen. Die jährlich wiederkehrenden Kosten betragen rd. 22.000 EUR.

62.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die KG-Konstruktion aufgrund der einmaligen Kosten sowie der jährlichen Kosten für die externen Leistungserbringer – wie Buchhaltung, Jahresabschluss und Wirtschaftsprüfung – unwirtschaftlich war, weil die Leistungen ohne Ausgliederung von der Stadtgemeinde Tulln sonst selbst hätten erbracht werden können.

Der RH kritisierte, dass die mit der KG-Konstruktion verbundenen einmaligen und jährlichen Kosten für die externen Leistungserbringer letztendlich die Mieter und/oder Steuerzahlern zu tragen hatten.

62.3 In ihrer Stellungnahme führte die Stadtgemeinde Tulln aus, dass im Zuge der Immobilienausgliederung ein Memorandum, eine Planrechnung und Kosten-Nutzen-Analysen erstellt worden und keine Kosten für Bewertungsgutachten angefallen seien. Die Stadtgemeinde Tulln teilte auch nochmals mit, dass die finanzielle Betrachtung der Makroebene (Bund) aus Sicht des RH wahrscheinlich rechtfertigbar sei. Aus

Sicht der Gemeinde seien aus der Auslagerung (mittel- bis langfristig betrachtet) wirtschaftliche Vorteile zu erwarten.

- 62.4** Der RH hielt fest, dass die Stadtgemeinde Tulln vor der Ausgliederung keine alle relevanten internen und externen Kostenfaktoren berücksichtigende Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt hatte. Unter anderem wurden die in Tabelle 29 dargestellten Kosten von der Stadtgemeinde Tulln erst während der Überprüfung des RH zusammengestellt. Zudem wurden die neben den laufenden Kosten anfallenden einmaligen Kosten nicht berücksichtigt.

Zum Vorbringen der wirtschaftlichen Vorteile aus der Ausgliederung hielt der RH der Stadtgemeinde Tulln entgegen, dass die Ausgliederung der Wohnimmobilien im Gegensatz zur Ausgliederung der kommunalen Immobilien keine umsatzsteuerlichen Implikationen nach sich zog. Dies geht auch aus dem Memorandum der TWI KG zweifelsfrei hervor. Die rechtsformbedingten Kosten der TWI KG (Jahresabschluss, Wirtschaftsprüfung etc.) führen dazu, dass die Ausgliederung der Wohnimmobilien auch für die Stadtgemeinde Tulln allein betrachtet unwirtschaftlich ist. Etwaige Professionalisierungsvorteile durch die Auslagerung der Hausverwaltung hätten nach Ansicht des RH auch ohne Ausgliederung realisiert werden können. Die zusätzlichen Kosten haben letztendlich die Mieter und/oder Steuerzahler zu tragen.

Wirtschaftliche Lage von TKI KG und TWI KG

- 63.1** (1) Gemäß § 222 Abs. 1 UGB hatten die gesetzlichen Vertreter der TKI KG und der TWI KG in den ersten fünf Monaten des Geschäftsjahres für das vorangegangene Geschäftsjahr den um den Anhang erweiterten Jahresabschluss zu erstellen und den Mitgliedern des Aufsichtsrats, soweit ein solcher bestand, vorzulegen. Gemäß § 35 GmbH-Gesetz unterlag die Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse der beiden Ausgliederungs-KG der Beschlussfassung der Gesellschafter und hatte in den ersten acht Monaten für das vorangegangene Geschäftsjahr zu erfolgen. Zudem waren die Jahresabschlüsse spätestens neun Monate nach dem Bilanzstichtag beim Firmenbuch einzureichen. Weiters hatten die beiden Ausgliederungs-KG ihre Jahresabschlüsse gemäß § 68a Abs. 3 NÖ GemO einer Jahresabschlussprüfung zu unterziehen.

(2) Am 27. September 2013 reichten die TKI KG und die TWI KG jeweils ihren vorläufigen Jahresabschluss 2012 beim Firmenbuch ein; Mitte Dezember 2013 folgten die endgültigen Fassungen. Die Jahresabschlüsse der TKI KG und der TWI KG wurden daher weder fristge-

Auslagerung von Immobilienprojekten

recht erstellt noch den Gesellschaftern zeitgerecht zur Beschlussfassung vorgelegt.

(3) Die grundlegenden Kenndaten der Jahresabschlüsse 2012 können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

Tabelle 30: Kenndaten TKI KG und TWI KG 2012		
	TKI KG	TWI KG
	in Mio. EUR	
Mieterlöse und sonstige Erträge	0,06	0,17
Abschreibungen	- 0,08	- 0,05
sonstige betriebliche Aufwendungen	- 0,17	- 0,20
Finanzergebnis	0,00	- 0,01
EGT	- 0,19	- 0,09
Anlagevermögen	14,47	8,62
Eigenkapital	14,39	- 0,09
Verbindlichkeiten	0,01	8,76
Bilanzsumme	14,56	8,78

Quelle: Stadtgemeinde Tulln

Die sonstigen betrieblichen Aufwendungen der TKI KG resultierten zum Großteil aus gründungsbedingten Rechts- und Beratungsaufwendungen sowie diesbezüglichen Vorsorgen in Höhe von insgesamt rd. 160.000 EUR (TWI KG: rd. 110.000 EUR), die den beiden Gesellschaften – entgegen den Darstellungen in den Planrechnungen – auch angelastet wurden. Das EGT war bei der TKI KG mit rd. 190.000 EUR negativ (TWI KG: rd. 90.000 EUR).

Beim Anlagevermögen der TKI KG in Höhe von 14,47 Mio. EUR (TWI KG: 8,62 Mio. EUR) handelte es sich um die von der Stadtgemeinde Tulln übertragenen/gekauften Immobilien.

Die Verbindlichkeiten der TKI KG waren mit rd. 10.000 EUR von untergeordneter Bedeutung. Die auf den kommunalen Immobilien lastenden Verbindlichkeiten verblieben bei der Stadtgemeinde Tulln. Laut Jahresabschluss 2012 der TWI KG betragen die Verbindlichkeiten 8,76 Mio. EUR. Davon wurden 3,11 Mio. EUR als Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten ausgewiesen.

Beide Gesellschaften beschäftigten keine Mitarbeiter.

(4) Die Eigenmittelquote gemäß § 23 URG belief sich bei der TKI KG auf 98,8 %, während die fiktive Schuldentilgungsdauer gemäß § 24 URG negativ war. Gemäß § 22 Abs. 1 Z 1 URG wurde daher kein Reorganisationsbedarf vermutet.

Bei der TWI KG waren sowohl die Eigenmittelquote gemäß § 23 URG als auch die fiktive Schuldentilgungsdauer gemäß § 24 URG negativ. Mit Schreiben vom Juli 2013 informierte die prüfende Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die TWI KG über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Vermutung eines Reorganisationsbedarfs gemäß § 22 Abs. 1 Z 1 URG.

Im Wirtschaftsprüferbericht 2012 nahm die Geschäftsführung zur Frage einer insolvenzrechtlichen Überschuldung wie folgt Stellung:

„Die Geschäftsführung geht bei der Erstellung des Jahresabschlusses von der Fortführung des Unternehmens aus und orientiert sich hierbei an einer detaillierten Planungsrechnung der Geschäftsjahre 2013 bis 2024. Diese Planungsrechnung zeigt konstante Mieteinnahmen bei einer stabilen Aufwandsstruktur. Zudem weist die Geschäftsführung darauf hin, dass das Rumpfgeschäftsjahr durch Einmalaufwendungen belastet war. Die Zahlungsfähigkeit ist durch den Komplementärgesellschafter Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. sichergestellt.“

- 63.2** (1) Der RH kritisierte, dass die TKI KG und die TWI KG ihre Jahresabschlüsse nicht fristgerecht erstellten und zur Beschlussfassung vorlegten.

Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, in der TKI KG und der TWI KG sicherzustellen, dass die Jahresabschlüsse fristgerecht erstellt und den Gesellschaftern zeitgerecht zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

(2) Der RH stellte fest, dass den beiden Ausgliederungs-KG die Ausgliederungskosten, entgegen den Planrechnungen, zugerechnet wurden. Er wies darauf hin, dass die TKI KG konstruktionsbedingt auch zukünftig negative EGT aufweisen und auf Zuschüsse der Stadtgemeinde Tulln angewiesen sein wird. Hinsichtlich der TWI KG ging der RH von zukünftig weitgehend positiven EGT aus.

(3) Der RH stellte fest, dass bereits der Jahresabschluss 2012 der TWI KG Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 3,11 Mio. EUR aufwies, obwohl die TWI KG diese Schulden erst Mitte 2013 von der Stadtgemeinde Tulln übernommen hatte (siehe TZ 64).

Auslagerung von Immobilienprojekten

63.3 In ihrer Stellungnahme bestätigte die Stadtgemeinde Tulln, dass die Jahresabschlüsse 2012 zeitverzögert eingebracht worden seien, weil die grundbücherliche Durchführung bis Herbst 2013 gedauert und der Abschlussprüfer die Unterlagen erst mit Fertigstellung der Grundbucheintragungen freigegeben habe. Die Unterlagen des Geschäftsjahres 2013 seien fristgerecht vorgelegt worden.

64.1 (1) Laut undatiertem Kaufvertrag betrug der Kaufpreis der Wohnimmobilien 8,67 Mio. EUR. Vertragsgemäß hatte die TWI KG die zum 9. Juli 2012 auf den Wohnimmobilien lastenden Darlehensverbindlichkeiten in Höhe von 3,23 Mio. EUR von der Stadtgemeinde Tulln zu übernehmen und zusätzlich den offen bleibenden Restkaufpreis in Höhe von 5,44 Mio. EUR in fünf Tranchen an die Stadtgemeinde Tulln zu entrichten. Die Zahlungsverpflichtung war folgendermaßen ausgestaltet:

Tabelle 31: Kaufpreistranchen TWI KG			
Tranche	zahlbar bis	in Mio. EUR	Verwendungszweck
1	30.06.2013	2,00	Hallenbadsanierung
2	30.06.2014	1,00	ao. Darlehensrückzahlungen: „Tulln Offensive – Hauptplatzgestaltung“
3	30.06.2015	1,00	
4	30.06.2016	1,00	
5	30.06.2017	0,44	
		5,44	

Quellen: Stadtgemeinde Tulln; RH

Die Verwendung des Verkaufspreises war seitens der Stadtgemeinde Tulln folgendermaßen verplant: 2,00 Mio. EUR waren für die beabsichtigte Sanierung des Hallenbades vorgesehen, der Rest zur Bedeckung von Darlehen für die Tulln-Offensive – Hauptplatzgestaltung.

(2) Zur Finanzierung des Restkaufpreises plante die TWI KG, einen in Teilbeträgen ausnutzbaren Kredit aufzunehmen. Anfang Mai 2013 beauftragte die TWI KG eine Wirtschaftstreuhandkanzlei, sie bei der Kreditausschreibung beratend zu unterstützen (der Beschluss des Gemeinderats der Stadtgemeinde Tulln zur Haftungsübernahme stammte vom 15. Mai 2013).

Im Juni 2013 schloss die TWI KG, vertreten durch den Geschäftsführer der TLG GmbH, mit dem Bestbieter einen Kreditvertrag über einen Kredit in Höhe von 5,69 Mio. EUR, der kalenderhalbjährlich in 40 Annu-

itäten ab Dezember 2017 zurückzuzahlen war. Bis dahin sollten die Zinsen kapitalisiert werden. Als Zinssatz wurde der 6-Monats-EURIBOR zuzüglich eines Aufschlags von 0,89 Prozentpunkten pro Jahr vereinbart.

Ebenfalls im Juni 2013 beantragte die Stadtgemeinde Tulln bei der Niederösterreichischen Landesregierung, für den Kredit über 5,69 Mio. EUR gemäß § 90 Abs. 1 NÖ GemO die Haftung übernehmen zu dürfen. Im Juli 2013 genehmigte die Niederösterreichische Landesregierung die Haftungsübernahme.

(3) Laut gesonderter Haftungsaufstellung sowie dem Jahresabschluss 2012 der TWI KG entwickelten sich die auf den Wohnimmobilien lastenden Verbindlichkeiten sowie die dafür abgegebenen Haftungen wie folgt:

Tabelle 32: Kreditinstitutsverbindlichkeiten und Haftungen für Wohnimmobilien					
	Verbindlichkeiten zum		von TWI KG übernommen	Haftungen zum 31.12.2013	von Stadtgemeinde Tulln übernommen
	31.12.2012	31.12.2013			
	in Mio. EUR				
Kreditinstitut ¹	1,43	1,28	7/2013	1,26	7/2013
Kreditinstitut (Neukredit)	–	2,20	Neuabschluss 2013	2,20	Neuübernahme 2013
Land NÖ	1,55	1,45	7/2013	–	7/2013
WBFF Land NÖ ²	0,13	0,11	7/2013	–	7/2013
Summe	3,11	5,04		3,46	

¹ Per November 2013 war noch eine Schuldübernahme in Höhe von 130.000 EUR ausständig; eine der Haftungsübernahmen erfolgte erst im September 2013.

² Wohnbauförderungsfonds für das Bundesland Niederösterreich

Quellen: Stadtgemeinde Tulln; RH

Die ursprünglich noch von der Stadtgemeinde Tulln aufgenommenen Darlehen, die Mitte 2013 von der Stadtgemeinde Tulln auf die TWI KG übergangen, hafteten zum 31. Dezember 2013 mit 2,84 Mio. EUR aus. Der 2013 zur Finanzierung des Restkaufpreises aufgenommene Kredit (ausnutzbarer Kreditrahmen von bis zu 5,69 Mio. EUR) war zum 31. Dezember 2013 erst mit 2,20 Mio. EUR (2,00 Mio. EUR wurden an die Stadtgemeinde Tulln als Restkaufpreiszahlung weitergeleitet, 200.000 EUR dienten zur Aufrechterhaltung der Liquidität der TWI KG) ausgenutzt. Insgesamt betragen somit die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten 5,04 Mio. EUR.

Die von der Stadtgemeinde Tulln im Zuge der Ausgliederung abgegebenen Haftungen beliefen sich zum 31. Dezember 2013 auf 3,46 Mio. EUR (davon 1,26 Mio. EUR für ursprünglich von der Stadtgemeinde Tulln aufgenommene Darlehen und 2,20 Mio. EUR für den erst zum Teil ausgenutzten Kredit in Höhe von 5,69 Mio. EUR). Die Haftungen stellten für die Stadtgemeinde ein budgetäres Risiko dar, weil deren Inanspruchnahme nicht ausgeschlossen werden konnte.

64.2 (1) Der RH kritisierte, dass durch die Schuldübernahme die budgetären Finanzschulden in Höhe von 2,84 Mio. EUR zu außerbudgetären Finanzschulden, sogenannten „grauen“ Finanzschulden, wurden (per 31. Dezember 2013).

(2) Der RH wies darauf hin, dass im Zusammenhang mit der Ausgliederung neue Verbindlichkeiten eingegangen wurden und weitere in Anspruch genommen werden sollen. Mittel- bis langfristig werden die Mieter über ihren Mietzins sowie allfällige Mietzinsanhebungen nicht nur die Rückführung der Altdarlehen, sondern auch des kreditfinanzierten Restkaufpreises in Höhe von 5,44 Mio. EUR zu erwirtschaften haben. Damit werden sie sowohl als Steuerzahler als auch als Mieter nachträglich zur Hauptplatzgestaltung und zur Hallenbadsanierung beitragen.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass die Stadtgemeinde Tulln ausgliederungsbedingte Haftungen einging, die sich zum 31. Dezember 2013 auf 3,46 Mio. EUR beliefen.

(4) Der RH kritisierte, dass außerbudgetäre („graue“) Finanzschulden bis zu 8,53 Mio. EUR (2,84 Mio. EUR für ursprünglich von der Stadtgemeinde Tulln aufgenommene Darlehen und 5,69 Mio. EUR für den Mitte 2013 aufgenommenen Kredit) die Folge sein werden und die Stadtgemeinde Tulln Haftungen bis zu 6,95 Mio. EUR zuzüglich Zinsen und Spesen (davon 1,26 Mio. EUR für ursprünglich von der Stadtgemeinde Tulln aufgenommene Darlehen und 5,69 Mio. EUR für den Mitte 2013 aufgenommenen Kredit) für die ausgliederungsbedingten Darlehensübernahmen und die Kreditaufnahme einging.

(5) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass die Ausgliederungsmaßnahmen der Stadtgemeinde Tulln die transparente Darstellung ihrer Gemeindefinanzen beeinträchtigten, weil die Jahresabschlüsse der ausgegliederten Unternehmen nicht in die Rechnungsabschlüsse der Stadtgemeinde Tulln konsolidiert werden mussten.

**Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten**

Der RH stellte fest, dass die Ausgliederung grundlegende budgetäre Risiken (Inanspruchnahme abgegebener Haftungen, nicht zur Leistung des Schuldendienstes ausreichende Erträge und damit verbundene Transferzahlungen seitens der Stadtgemeinde Tulln) in sich barg.

- 64.3** *In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass die bestehenden Mieter – wie bis zur Ausgliederung – nur den gesetzlichen Verwaltungsaufwand (unabhängig von Rechtsform oder tatsächlicher Kostenstruktur) zu tragen hätten. Für die bestehenden Mietverhältnisse habe sich der Mietzins nicht geändert, bei Neuvermietungen orientiere sich der Mietzins am Marktniveau; die Stadtgemeinde Tulln nehme ihr Recht, die Immobilien renditeorientiert zu bewirtschaften, wahr.*

Die Stadtgemeinde Tulln stellte ferner fest, dass sie die Kosten der Hallenbad- bzw. der Hauptplatzsanierung nicht auf Mieter, die bereits vor der Ausgliederung ein Mietverhältnis eingegangen waren, abwälzen würde und für Personen aus einkommensschwachen Schichten Förderungen vorgesehen seien. Ohne die Ausgliederung der Immobilien wären weder die Finanzierung der Sanierung noch der Ausbau des Hallenbades – ein langgehegter Wunsch der Bevölkerung – möglich gewesen.

Schließlich teilte die Stadtgemeinde Tulln mit, dass sie bundes- und landesgesetzliche Bestimmungen einhalte und aufgrund der Bilanzierungspflicht für ausgegliederte Rechtsträger eine transparentere Darstellung des Zahlenwerks garantiert sei.

- 64.4** Der RH nahm die mit der Ausgliederung angestrebte marktwirtschaftliche Ausrichtung der in privatwirtschaftlicher Rechtsform geführten Gemeindeunternehmen zur Kenntnis. Er stellte fest, dass gerade aufgrund dieser Ausrichtungsänderung (Mietzinse auf Marktniveau und Renditeorientierung) die Erwirtschaftung von Gewinnen angestrebt wird, die wiederum zur Finanzierung weiterer Projekte verwendet werden können. Zieht man für die weitere Betrachtung die von der Stadtgemeinde Tulln zugrunde gelegte Mieterfluktuation von 14,9 % heran, so wird innerhalb weniger Jahre die Mehrheit der Mieter, aufgrund der nunmehr gewinnorientierten Ausrichtung, über – im Vergleich zur Ausgangssituation Anfang 2012 – höhere Mieten die Kosten der Ausgliederung und die Realisierung von Projekten zu tragen haben.

Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass durch die – wie von der Stadtgemeinde ausgeführt steuerlich bedingte – Immobilienausgliederung die transparente Darstellung der Gemeindefinanzen beeinträchtigt wird, weil die Jahresabschlüsse der ausgegliederten Unternehmen nicht mit den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden konsolidiert werden.

Aufsichts- und Kontrollagenden

65.1 (1) Gemäß Art. 119a Abs. 2 B-VG hatte das Land das Recht, die Gebarung der Gemeinden auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. § 89 Abs. 1 NÖ GemO räumte der Gemeindeaufsichtsbehörde u.a. das Recht ein, die Gebarung der Gemeinden und der Beteiligungen an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit zu überprüfen. Gemäß § 82 NÖ GemO oblag dem aus Mitgliedern des Gemeinderats gebildeten Prüfungsausschuss die Überprüfung der laufenden Gemeindegebarung.

(2) Gemäß § 87 Abs. 1 NÖ GemO war die Aufsichtsbehörde berechtigt, sich über alle Angelegenheiten der Gemeinden zu unterrichten. Die Gemeinden waren verpflichtet, die von der Aufsichtsbehörde im einzelnen Fall verlangten Auskünfte zu erteilen.

(3) Gemäß § 35 Z 22 lit. f NÖ GemO waren die Vergabe von Leistungen (Herstellungen, Anschaffungen, Lieferungen und Arbeiten) in einem die Wertgrenze des § 36 Abs. 2 Z 2 leg. cit. übersteigenden Ausmaß sowie die Grundsatzentscheidung über die Durchführung von Bauvorhaben mit einem Gesamtwert von mehr als 42.000 EUR dem Gemeinderat vorbehalten.

Bis zur Ausgliederung der kommunalen Immobilien und der Wohnimmobilien war die Vergabe von Beratungsleistungen, wie z.B. der Ausgliederungsberatung sowie von Wohnungssanierungen und anderen baulichen Maßnahmen, an die Bestimmungen des § 35 NÖ GemO gebunden.

(4) Gemäß § 90 Abs. 1 NÖ GemO waren von der Gemeinde getroffene Maßnahmen – wie u.a. der Erwerb und die Belastung von unbeweglichem Vermögen, die Aufnahme von Darlehen und die Übernahme von Haftungen – an die Genehmigung der Landesregierung gebunden.

Der von der TWI KG im Zuge der Ausgliederung in Teilbeträgen bis zu 5,69 Mio. EUR aufnehmbare Kredit musste, entgegen den Kreditaufnahmen der Stadtgemeinde Tulln, der Niederösterreichischen Landesregierung nicht zur Genehmigung vorgelegt werden.

(5) Gemäß § 68a NÖ GemO waren Jahresabschlüsse einschließlich der Lageberichte zu prüfen. Die geprüften Jahresabschlüsse einschließlich der geprüften Lageberichte sowie der Bericht des Abschlussprüfers waren dem Bürgermeister zu übermitteln und von diesem mit dem nächstfolgenden Rechnungsabschluss dem Gemeinderat zur Kenntnis zu bringen.

Die Jahresabschlüsse 2012 der TKI KG und der TWI KG sollten dem Gemeinderat gemeinsam mit dem Rechnungsabschluss 2013 im März 2014, und damit rd. 15 Monate nach Ende des Geschäftsjahres, zur Kenntnis gebracht werden.

(6) Gemäß § 35 der NÖ GemO war der Abschluss von Bestandsverträgen, sofern dies nicht aufgrund von Richtlinien dem Gemeindevorstand zustand, dem Gemeinderat vorbehalten.

Vor Ausgliederung der Wohnimmobilien bearbeitete der Wohnungsausschuss der Stadtgemeinde Tulln die an die Stadtgemeinde Tulln gerichteten Anträge auf Zuerkennung einer Gemeindewohnung und gab für den Gemeinderat diesbezügliche Empfehlungen ab. Der Beschluss über die Vergabe von Gemeindewohnungen und die Festlegung des Mietzinses erfolgte durch den Gemeinderat. Nach Ausgliederung der Gemeindeimmobilien begann die Stadtgemeinde eine Nachfolgeregelung zu erarbeiten, die dem RH jedoch zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht vorlag.

65.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Gemeindeaufsichtsbehörde als Prüf- und Kontrollinstanz durch die von der Stadtgemeinde Tulln vorgenommenen Immobilienausgliederungen Zuständigkeiten bzw. Befugnisse verlor.

(2) Der RH hielt fest, dass aufgrund der Immobilienausgliederungen bei Bau- und Sanierungsmaßnahmen die Bindung an die Wertgrenzen des § 35 NÖ GemO nicht mehr gegeben war.

(3) Der RH wies darauf hin, dass die Kreditaufnahme der TWI KG in Höhe von bis zu 5,69 Mio. EUR ausgliederungsinduziert keines Gemeinderatsbeschlusses mehr bedurfte.

(4) Der RH kritisierte, dass die Jahresabschlüsse 2012 der TWI KG und der TKI KG erst rd. 15 Monate nach Ende des Geschäftsjahres dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme vorgelegt werden sollten. Er empfahl der Stadtgemeinde Tulln, die Steuerungsrichtlinie für Beteiligungen rasch umzusetzen (siehe auch TZ 37).

65.3 *In ihrer Stellungnahme führte die Stadtgemeinde Tulln aus, dass sie die bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen eingehalten habe. Die Steuerungsrichtlinie für Beteiligungen sei mittlerweile in Kraft.*

Schlussempfehlungen

66 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Stadtgemeinde Tulln hervor:

(1) Das Haushaltsgleichgewicht wäre durch restriktive, ausgaben-seitige Maßnahmen herzustellen und nachhaltig, d.h. in mehrjäh-riger Abfolge, aufrechtzuerhalten. (TZ 4, 6, 13, 18)

(2) Um in Zukunft Finanzierungslücken zu vermeiden, wären die außerordentlichen Vorhaben nur in jenem Ausmaß zu budgetieren und folglich umzusetzen, in dem diese durch gesicherte Einnahmen bedeckt werden können. (TZ 4, 9)

(3) Ein ausgabenseitiges, nachhaltiges Konsolidierungsprogramm wäre zu erstellen und die Haushaltsführung der Stadtgemeinde Tulln in den kommenden Jahren danach auszurichten. (TZ 6, 9, 18, 22)

(4) Die Notwendigkeit der Ausgaben in den Haushaltsgruppen 3, 6, 7 und 8 wäre kritisch zu hinterfragen. Gegebenenfalls wären Ein-sparungen vorzusehen. (TZ 7)

(5) Die Rückzahlung des Sonderdarlehens sollte weiterhin möglichst rasch vorangetrieben werden. (TZ 10)

(6) In Zukunft wäre die sollmäßige Buchung einer Einnahme nur bei Vorliegen eines tatsächlichen Zahlungsanspruchs vorzunehmen. (TZ 11, 12)

(7) Ein Nachtragsvoranschlag ist zu erstellen und dem Gemeinderat vorzulegen, wenn sich herausstellt, dass die budgetierten Ausgaben eines Haushaltsjahres nicht durch Einnahmen gedeckt sind. (TZ 11)

(8) Förderungen sollen erst bei Vorliegen eines verbindlichen För-derbeschlusses des Landes oder eines Fördervertrags als Einnahme verbucht werden. (TZ 12)

(9) Von Schuldenübertragungen in ausgegliederte Unternehmen wäre abzusehen und die Reduzierung des Schuldenstandes sollte sowohl im Gemeindehaushalt als auch in den ausgegliederten Unterneh-men rasch vorangetrieben werden. (TZ 15)

**Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und
Ausgliederung von Immobilienprojekten**

(10) Den Rechnungsabschlüssen sollte künftig der in der Vorschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) vorgeschriebene Nachweis über den Stand der gegebenen Darlehen und der noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und -schulden, gegebenenfalls als Leermeldung, beigegeben werden. (TZ 15)

(11) Höhere Zinsaufschläge für bestehende Darlehen sollten in Zukunft ohne den glaubhaften Nachweis der gestiegenen Refinanzierungskosten durch die Banken nicht akzeptiert werden. (TZ 17)

(12) Für die bereits erfolgten Zinsaufschlagserhöhungen sollten die Berechnungen, die diesen zugrunde lagen, von den Banken nachträglich abverlangt werden. (TZ 17)

(13) Wechselverpflichtungserklärungen sollten von den Gemeindevertretern in Zukunft nur in jenem Ausmaß eingegangen werden, das der Gemeinderat und erforderlichenfalls die Aufsichtsbehörde als Haftungshöhe genehmigt hatte. (TZ 19)

(14) Im Nachweis der Haftungen sollten als ursprüngliche Haftungshöhe die vom Gemeinderat festgelegten Haftungsverpflichtungen angeführt werden. (TZ 19)

(15) Von weiteren Haftungsübernahmen wäre vorläufig abzusehen, zumal die Haftungssumme bereits rd. 43 % der laufenden Einnahmen der Stadtgemeinde Tulln betrug. (TZ 19)

(16) Alle Bürgschafts- und Haftungsübernahmen, deren Wert 2 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Haushalts übersteigt, wären im Sinne der Niederösterreichischen Gemeindeordnung (NÖ GemO) der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. (TZ 19)

(17) Die mittelfristigen Finanzpläne der kommenden Jahre sollten der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden, um eine realistischere und nachvollziehbare Planungsgrundlage zu erhalten. (TZ 23)

(18) Die in der NÖ GemO geforderten Nachweise betreffend das Vermögen sowie die Beteiligungs-, Vereins- und Genossenschaftsverhältnisse wären zu erstellen und den Rechnungsabschlüssen beizulegen. (TZ 14, 24)

(19) Beim Projekt Syntegration wäre insbesondere die volle Erreichung der ausgabenseitigen Ziele zu forcieren. (TZ 26, 27)

Schlussempfehlungen

(20) Auch die indirekten Beteiligungen der Stadtgemeinde wären in einem Beteiligungsspiegel im Rechnungsabschluss aufzunehmen. (TZ 28)

(21) Der Konsolidierungskurs der Messe Tulln GmbH wäre im Rahmen eines professionellen Beteiligungsmanagements zu unterstützen. (TZ 30)

(22) Der Nutzen des FH-Standorts Tulln wäre regelmäßig zu evaluieren und zukünftige Ausgaben wären vom Ergebnis der Evaluierung abhängig zu machen. (TZ 31)

(23) Die Beteiligungssituation der Stadtgemeinde wäre zu evaluieren. (TZ 32)

(24) Beim Zukunftsprojekt – Messe Tulln wären für den Restbetrag von 1,80 Mio. EUR keinesfalls Einnahmenbuchungen von lediglich in Aussicht gestellten Förderungen durchzuführen. (TZ 34)

(25) Der Geschäftserfolg der Messe Tulln GmbH wäre strikt zu überwachen, um die Einhaltung von Ablauf und Kosten für die geplanten Investitionsprojekte sicherzustellen. (TZ 34)

(26) Die Stichprobenzählung der Besucherzahlen des eintrittsfreien Bereichs wäre entsprechend der Vereinbarung mit der NÖ Landesgartenschau Planungs- und Errichtungs-G.m.b.H. (LGS GmbH, nunmehr „DIE GARTEN TULLN GmbH“) durch die Stadtgemeinde selbst durchzuführen. (TZ 35)

(27) Der städtische Bauhof wäre dazu anzuhalten, den tatsächlichen Aufwand für die Instandhaltung des eintrittsfreien Geländes der Landesgartenschau aufzuzeichnen und der LGS GmbH weiterzuverrechnen. (TZ 35)

(28) Die Fachhochschul-Immobilien-gesellschaft m.b.H. (FHI) wäre dazu anzuhalten, die entsprechenden Ergebnisse der Kostenstellenrechnung bezüglich dem FH-Standort Tulln beizubringen und eventuell sich ergebende Überschüsse von den Förderbeträgen in Abzug zu bringen. Dabei wären auch Überschüsse aus den Vorjahren zu berücksichtigen. (TZ 36)

(29) Es wären rasch sämtliche Voraussetzungen zur Umsetzung der Steuerungsrichtlinie für Beteiligungen in der Stadtgemeinde zu schaffen. (TZ 37, 65)

(30) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Verbindlichkeiten in den von der Stadtgemeinde beherrschten Unternehmen rasch reduziert werden. (TZ 39)

(31) Es wäre künftig sicherzustellen, dass von der Stadtgemeinde eingegangene Haftungen von entsprechenden Gemeinderatsbeschlüssen gedeckt sind. (TZ 40)

(32) Es sollten ablauforganisatorische Maßnahmen getroffen werden, die eine Unterfertigung von mehreren inhaltlich gleichlautenden Haftungserklärungen durch Organe der Stadtgemeinde für ein und denselben Kreditvertrag ausschließen. (TZ 40)

(33) Es wäre darauf zu achten, dass die Mitglieder des Gemeinderats ihre Unterschrift zur Bestätigung eines Gemeinderatsbeschlusses über ein Rechtsgeschäft ausschließlich dann leisten, wenn dieses auch tatsächlich in vollem Umfang vom Beschluss gedeckt ist. (TZ 40)

(34) Im Sinne der Transparenz wäre die Wiedereingliederung der Aufgaben der Tullner Liegenschaftsaufbereitungsges.m.b.H. (TLG GmbH) in die Stadtgemeinde zu prüfen. Anderenfalls sollte die Geschäftsführung der TLG GmbH dazu angehalten werden, die privatwirtschaftlich organisierte TLG GmbH marktwirtschaftlich zu führen oder ihr eine gegenteilige schriftliche Weisung zu erteilen. (TZ 41, 42)

(35) Mit der TLG GmbH wäre eine schriftliche Vereinbarung über Art, Umfang und Höhe der Kostenvergütung für das beigestellte Personal abzuschließen. (TZ 43)

(36) Durch eine klare und strikte personelle Trennung von Ämtern in der Stadtgemeinde, Funktionen in der Gemeindeverwaltung und Funktionen in der TLG GmbH wären Interessenkonflikte von vornherein auszuschließen. (TZ 44, 46)

(37) Die TLG GmbH sollte ihre Beteiligung an der TZT Technologiezentrum Tulln GmbH (TZT GmbH, nunmehr TFZ Technologie- und Forschungszentrum Tulln GesmbH) beenden. (TZ 47, 49)

(38) Es wäre darauf zu achten, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH – nicht zuletzt in Ansehung möglicher Haftungsfolgen für die Geschäftsführung – die rechtlichen Bestimmungen zur fristgerechten Vorlage des Jahresabschlusses strikt einhält. (TZ 48)

Schlussempfehlungen

(39) Es wäre sicherzustellen, dass die Geschäftsführung der TLG GmbH den fertiggestellten Jahresabschluss 2012 umgehend dem Gesellschafter sendet, dem Aufsichtsrat vorlegt, die Feststellung in der Generalversammlung erwirkt und zum Firmenbuch anmeldet. (TZ 48)

(40) Die im Eigentum der TLG GmbH stehenden Liegenschaften wären zügig zu veräußern und die bestehenden Darlehen umgehend zurückzuführen; weiters wäre auf einen eigenfinanzierten Liegenschaftserwerb umzusteigen, um zu verhindern, dass die Stadtgemeinde als Alleingesellschafter allenfalls weitere Kapitalzuschüsse tätigen muss. (TZ 49)

(41) Bei komplexen steuerlichen Sonderkonstruktionen wäre vorab bei der zuständigen Abgabenbehörde die steuerliche Anerkennung abzuklären, um damit einen höheren Grad an Rechtssicherheit zu erlangen. (TZ 51)

(42) Von weiteren Belastungen des Haushalts über ausgegliederte Rechtsträger (graue Finanzschulden durch Verbindlichkeiten der Ausgegliederten) wäre abzusehen. (TZ 52)

(43) Bei der Vergabe von Beratungsleistungen wäre nach einem vordefinierten Prozedere vorzugehen, um die klare Abgrenzung des Leistungsumfangs, die Einholung einer leistungsumfangsbasierten Anzahl an Angeboten und die schriftliche Annahme von Angeboten sicherzustellen. (TZ 53)

(44) Bei Überschreiten der in der NÖ GemO für Auftragsvergaben festgelegten Wertgrenzen wäre ein Gemeinderatsbeschluss zu erwirken. (TZ 53)

(45) Bei Auftragsvergaben an Mitglieder des Gemeinderats, an Stadträte sowie Ortsvorsteher wäre besonders sorgfältig vorzugehen und insbesondere die Vereinbarkeit von Funktion und Auftragsgegenstand eingehend und kritisch zu prüfen. (TZ 53)

(46) Die vergaberechtlichen Bestimmungen der jeweils geltenden Normen sind künftig einzuhalten. (TZ 53)

(47) Die Planrechnung der Tullner Kommunal Immobilien KG (TKI KG) wäre methodisch zu überarbeiten, zu erweitern, zu detaillieren sowie zumindest jährlich rollierend einer Neuplanung zu unterziehen. (TZ 54)

**Stadtgemeinde Tulln – Finanzielle Lage und
Ausgliederung von Immobilienprojekten**

(48) Es wäre sicherzustellen, dass die TKI KG und die TLG GmbH den ab 2014 für Leistungen der TLG GmbH vorgesehenen Aufwandsersatz in marktüblicher Höhe vereinbaren, ihn tatsächlich verrechnen und ihn auch in der Planrechnung der TKI KG berücksichtigen. (TZ 54)

(49) Bezüglich der steuerlichen Anerkennung bzw. einer allfälligen Nachversteuerung wäre das Einvernehmen mit der zuständigen Abgabenbehörde herzustellen. (TZ 55)

(50) Ein Sanierungsplan für die TKI KG wäre zu erstellen, der insbesondere örtliche Bestandsaufnahme, Kostenabschätzung, Priorisierung und Zeitplan umfasst und dabei die finanzielle Lage der Stadtgemeinde Tulln, die voraussichtlich zu deutlich niedrigeren als den veranschlagten Sanierungsmaßnahmen führen wird, berücksichtigt. (TZ 56)

(51) Die Planrechnung der Tullner Wohn Immobilien KG (TWI KG) wäre zu überarbeiten, die hinreichende Fundierung der Berechnungsgrundlagen sicherzustellen und dabei insbesondere auf die nachvollziehbare Herleitung der Mieterträge und der Sanierungsaufwendungen zu achten. (TZ 57)

(52) Es wäre dafür zu sorgen, dass die TWI KG immobilienwirtschaftliche Kennzahlen – wie z.B. Mietrückstandsquoten, Fluktuation, Mieterstruktur, Renditeberechnungen, Betriebskosten/m², Mietertrag/m² – nach unterschiedlichen Kriterien geschichtet elektronisch auswertbar erfasst, um in Hinkunft über ein aussagekräftiges Instrumentarium zur Kostensteuerung zu verfügen. (TZ 57)

(53) Bei der Ermittlung der angemessenen Höhe des Haftungsentgelts wäre auf den konkreten Fall abzustellen und hätte sich die Stadtgemeinde Tulln diesbezüglich mit der zuständigen Abgabenbehörde ins Einvernehmen zu setzen. (TZ 58)

(54) Über das Haftungsentgelt der TWI KG und TKI KG wäre eine schriftliche und jedenfalls auch fremdübliche Vereinbarung abzuschließen. (TZ 58)

(55) Vor gebarungsrelevanten Ausgliederungsbeschlüssen wäre ein detailliertes Ausgliederungskonzept zu erstellen, um Handlungsalternativen und die damit verbundenen (finanziellen) Auswirkungen abschätzen und daraus abgeleitet eine inhaltlich fundierte Ausgliederungsentscheidung treffen zu können. (TZ 59)

Schlussempfehlungen

(56) Die Bestimmungen der NÖ GemO hinsichtlich erforderlicher Gemeinderatsbeschlüsse sind künftig einzuhalten. (TZ 61)

(57) Vor Ausgliederungen wäre eine Kosten–Nutzen–Analyse durchzuführen, die alle relevanten internen und externen Kostenfaktoren berücksichtigt, und es wäre eine Berechnung zu Alternativszenarien anzustellen. (TZ 61)

(58) In der TKI KG und der TWI KG wäre sicherzustellen, dass die Jahresabschlüsse fristgerecht erstellt und den Gesellschaftern zeitgerecht zur Beschlussfassung vorgelegt werden. (TZ 63)

Wien, im Jänner 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

R
H

