

# Bericht des Rechnungshofes



Der  
Rechnungshof

Reihe NIEDERÖSTERREICH  
2006/4

**Amstetten:**

**Finanzielle Lage**

**Personal**

**Verwaltungsreform**

**Naturbad Amstetten**

**Bisher erschienen:**

Reihe Niederösterreich 2006/1	Bericht des Rechnungshofes – St. Pölten
Reihe Niederösterreich 2006/2	Bericht des Rechnungshofes – ecoplus. Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH – Nationalpark Donau–Auen GmbH – Teilgebiete der Gebarung im Land Niederösterreich – St. Pölten
Reihe Niederösterreich 2006/3	Bericht des Rechnungshofes – Tätigkeit im Jahr 2005

**Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

Herausgeber:	Rechnungshof 1031 Wien, Dampfschiffstraße 2 <a href="http://www.rechnungshof.gv.at">http://www.rechnungshof.gv.at</a>
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Druck:	Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH
Herausgegeben:	Wien, im Juni 2006

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Teilgebiete der Gebarung  
der Stadtgemeinde Amstetten:**

**Finanzielle Lage**

**Personal**

**Verwaltungsreform**

**Naturbad Amstetten**



<b>Vorbemerkungen</b>	<u>Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag</u>	1
	<u>Darstellung des Prüfungsergebnisses</u>	1
<b>Niederösterreich</b>	<b>Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Amstetten</b>	
	<b>Teilgebiete der Gebarung</b>	
	<u>Kurzfassung</u>	3
	<u>Prüfungsablauf und –gegenstand</u>	5
	<u>Finanzielle Lage</u>	5
	<u>Personal</u>	10
	<u>Verwaltungsreform</u>	12
	<u>Naturbad Amstetten</u>	16
	<u>Schlussbemerkungen</u>	20

Abs.	Absatz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
RH	Rechnungshof

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag

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

### Darstellung des Prüfungsergebnisses

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

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





## Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Amstetten

### Teilgebiete der Gebarung

Der ordentliche Haushalt der Stadtgemeinde Amstetten entwickelte sich von 2000 bis 2004 positiv. Auch war es der Stadtgemeinde überwiegend gelungen, ihren Investitionsaufwand in hohem Maße durch Eigenmittel zu finanzieren. Allerdings ließen die Ergebnisse der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2005 bis 2008 eine Verschlechterung der finanziellen Situation erwarten.

#### Kurzfassung

Der von der Stadtgemeinde gehaltene Bestand an täglich fälligen Geldern war hoch. Bei ertragsorientiertem Cashmanagement könnten Teile dieser Mittel über längere Zeiträume veranlagt werden, wodurch bessere Zinskonditionen erzielbar wären. So wären bei einer teilweisen Umschichtung zu den Festgeldern im Jahr 2004 um 20.000 EUR höhere Zinserträge zu erzielen gewesen.

Mit positiven Maastricht-Ergebnissen in den Jahren 2001 bis 2004 sowie durch einen kontinuierlichen Abbau des Maastricht-Schuldenstands gelang es der Stadtgemeinde, einen Beitrag zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad zu leisten.

Durch den Umstieg auf die Mehrphasenbuchhaltung sollten eine Verbesserung der Aussagekraft der Buchhaltungsdaten und beim Buchungsaufwand in der Finanzabteilung eine jährliche Personalkostensparnis von rd. 20.000 EUR möglich sein.

Der Personalstand war mit 379 Bediensteten im Wesentlichen gleich bleibend. Eine Richtlinie zur Regelung von Stellenbesetzungen fehlte. Bei mehreren Neuaufnahmen wurde der Gemeinderatsbeschluss erst im Nachhinein eingeholt. Es bestanden weder ein IT-unterstütztes Personalinformationssystem noch eine Bildungsdatenbank oder ein Bildungscontrolling.

Die Ortsteile Mauer-Greinsfurth und Ulmerfeld-Hausmening-Neufurth hatten je einen eigenen Wirtschaftshof; diesen wurden die für den Wirtschaftshof Amstetten ermittelten Kostensätze mit Dienstanzweisung vorgeschrieben.

## Kurzfassung

Die begonnene Verwaltungsreform wurde nicht fortgesetzt; eine nur unvollständig vorhandene Prozessanalyse war nicht weitergeführt worden. Das Kanzlei- und Aktenwesen war nicht ausreichend geregelt; in Teilbereichen bestanden veraltete Arbeitsweisen und unzureichende Mehrgleisigkeiten.

Das von der Stadtgemeinde errichtete Naturbad wies eine ansprechende Gestaltung auf. Maßgebliche qualitative Mängel und funktionelle Einschränkungen erschwerten jedoch den Betrieb und beeinflussten das Erscheinungsbild des Bades nachteilig. Den baurechtlichen Bestimmungen kam die Stadtgemeinde nur sehr schleppend nach; für die bewilligungspflichtigen Änderungen lag ein Bescheid erst rd. drei Jahre nach der Inbetriebnahme vor.

Obwohl sich das Bad bereits im fünften Betriebsjahr befand, war der überwiegende Teil der Baumängel noch nicht behoben. Von 2002 bis 2004 lagen die Gesamtkosten für Strom, Wasser und Fernwärme um rd. 30 % über der Kostenvorschau; eine Analyse dieser Erhöhung erfolgte nicht.

### Kenndaten der Stadtgemeinde Amstetten

Rechtsgrundlage	NÖ Gemeindeordnung, LGBl. 1000/1973 i.d.g.F.					
Einwohner laut Volkszählung 2001	22.592					
Gebahrung*	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in Mill. EUR					
<b>Ordentlicher Haushalt</b>						
Einnahmen	45,67	46,81	47,92	49,57	50,41	55,46
Ausgaben	46,48	45,93	47,33	51,47	50,86	55,20
<b>Außerordentlicher Haushalt</b>						
Einnahmen	26,38	16,51	9,62	15,43	17,85	10,45
Ausgaben	25,40	14,08	9,61	15,43	17,85	10,45
Maastricht-Ergebnis	- 7,00	2,42	3,21	0,01	4,99	- 0,08
Finanzschulden zum 31. Dezember	36,95	44,13	43,12	40,64	41,50	40,89
Maastricht-Schuldenstand	3,44	3,11	2,75	2,45	2,20	1,95
	Anzahl					
Bedienstete zum 31. Dezember	381	389	379	384	387	394

\* Quelle: Rechnungsabschlüsse



## Prüfungsablauf und -gegenstand

**1** Der RH überprüfte von März bis April 2005 Teilgebiete der Gebarung der Stadtgemeinde Amstetten. Die Veranlassung zur Überprüfung ergab sich aus einer vom RH durchgeführten Nutzwertanalyse. Die letzte Gebarungsüberprüfung der Stadtgemeinde erfolgte im Jahr 1995.

Prüfungsschwerpunkte waren die finanzielle Lage der Stadtgemeinde sowie ausgewählte Themen aus den Bereichen Verwaltungsreform, Personal- und Organisationsentwicklung sowie Bauverwaltung. Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2000 bis 2004.

Zu dem im August 2005 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadtgemeinde Amstetten im November 2005 Stellung. Der RH verzichtete auf die Erstattung einer Gegenäußerung.

## Finanzielle Lage

### Ordentlicher Haushalt und freie Finanz- spitze

**2.1** Von 2000 bis 2004 stieg die Summe der wichtigsten Einnahmen des ordentlichen Haushalts (eigene Steuern und Gebühren, Ertragsanteile sowie Einnahmen aus Leistungen) von 40,97 Mill. EUR auf 42,12 Mill. EUR bzw. um 2,8 %. Wesentlichen Anteil an der geringfügig eingetretenen Erhöhung hatten die Ertragsanteile an den geteilten Bundesabgaben gemäß dem Finanzausgleich.

Die gesamten Einnahmen des ordentlichen Haushalts stiegen um 10,4 %, was vorwiegend auf höhere Transfers und Kostenbeiträge des Bundes sowie des Landes Niederösterreich (insbesondere für das Klinikum Mostviertel Amstetten [Klinikum] und für Personalkostensätze bei den Schulen) zurückzuführen war.

Im selben Zeitraum erhöhten sich die Ausgaben von 46,48 Mill. EUR auf 50,86 Mill. EUR bzw. um 9,4 %. Wesentlichen Anteil am Zuwachs hatten die Ausgaben für Bezüge und Pensionen, die von 11,54 Mill. EUR auf 13,03 Mill. EUR bzw. um 12,9 % anstiegen.

## Finanzielle Lage

Der Saldo aus laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben (öffentliches Sparen<sup>1)</sup>) sowie die nach Tilgung der Finanzschulden verbleibende freie Finanzspitze<sup>2)</sup> entwickelten sich wie folgt:

	2000	2001	2002	2003	2004
	in Mill. EUR				
laufende Einnahmen	45,00	46,37	46,02	46,45	47,57
<u>laufende Ausgaben</u>	<u>37,46</u>	<u>41,46</u>	<u>40,28</u>	<u>46,10</u>	<u>37,30</u>
öffentliches Sparen	7,54	4,91	5,74	0,35	10,27
<u>Darlehensstilgung</u>	<u>4,11</u>	<u>2,12</u>	<u>2,44</u>	<u>2,65</u>	<u>2,71</u>
freie Finanzspitze	3,43	2,79	3,30	- 2,30	7,56

<sup>1)</sup> Die Kenngröße „öffentliches Sparen“ gibt Aufschluss über jene Finanzmittel, die für Zwecke der Vermögensgebarung (z.B. Investitionen) und für Finanztransaktionen (z.B. Schuldentilgung) eingesetzt werden können.

<sup>2)</sup> Die „freie Finanzspitze“ kann im Wesentlichen zur Finanzierung von Investitionsvorhaben sowie zur teilweisen Bedeckung der Folgekosten neuer Investitionen verwendet werden.

**2.2** Der RH beurteilte die Entwicklung des ordentlichen Haushalts und die beim öffentlichen Sparen sowie bei der freien Finanzspitze erzielten Ergebnisse als positiv. Da jedoch auch künftig eine Steigerung bei den Haupteinnahmen der Stadtgemeinde mittelfristig nur in einem äußerst beschränkten Umfang möglich sein wird, empfahl der RH, dem tendenziell gegebenen Wachstum der Ausgaben mit verstärkter Sparsamkeit zu begegnen.

### Außerordentlicher Haushalt

**3.1** Im außerordentlichen Haushalt waren sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig jeweils die für den Betrieb des Klinikums erhaltenen Zuschüsse ausgewiesen, wodurch das Gesamtvolumen größeren Schwankungen unterworfen war. So beliefen sich die Ausgaben für das Jahr 2000 auf 26,38 Mill. EUR, wogegen im Jahr 2002 lediglich 9,62 Mill. EUR anfielen. Die Schwerpunkte des Vermögenserwerbs lagen überwiegend bei baulichen Investitionen (Naturbad, Straßenbau, Kanalisation, Feuerwehr) sowie im Bereich des Klinikums.



**3.2** Der RH ermittelte, dass den von 2000 bis 2004 aufgenommenen Darlehen von 20,82 Mill. EUR ein über den außerordentlichen Haushalt finanzierter Vermögenserwerb von 49,07 Mill. EUR gegenüberstand und somit eine Eigenfinanzierungsquote von etwa 58 % gegeben war. Lediglich im Jahr 2001 überstiegen die Darlehensaufnahmen den aus Mitteln des außerordentlichen Haushalts vorgenommenen Vermögenserwerb.

Der RH anerkannte, dass es der Stadtgemeinde überwiegend gelungen war, den Investitionsaufwand in hohem Maße durch Eigenmittel zu finanzieren.

### Liquide Mittel

**4.1** Die liquiden Mittel bewegten sich gemäß den Rechnungsabschlüssen zwischen 10,05 Mill. EUR (2001) und 19,26 Mill. EUR (2004). Sie wurden bei sieben Kreditinstituten auf Girokonten gehalten bzw. befanden sich auf Sparbüchern. Die auf den Girokonten gehaltenen Gelder betragen an den Monatsenden im Jahr 2004 jeweils rd. 5,00 Mill. EUR, lediglich im Juli 2004 sanken sie auf rd. 3,00 Mill. EUR.

**4.2** Der RH hielt den von der Stadtgemeinde gehaltenen Bestand an täglich fälligen Geldern für hoch. Bei ertragsorientiertem Cashmanagement könnten Teile dieser Mittel über längere Zeiträume veranlagt werden, wodurch bessere Zinskonditionen erzielbar wären. Im Hinblick auf die Liquiditätsreserven wäre bereits zu Jahresbeginn 2004 eine Umschichtung zu den Festgeldern von zumindest 2,00 Mill. EUR möglich gewesen. Mit einer um etwa einen Prozentpunkt besseren Verzinsung hätten im Jahr 2004 um 20.000 EUR höhere Zinserträge erzielt werden können.

Der RH empfahl, das Cashmanagement möglichst rasch durch die ohnedies bereits geplante IT-unterstützte Liquiditätsplanung zu verbessern.

**4.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde seien zwischenzeitlich der durchschnittliche Girokontenstand auf unter 2,0 Mill. EUR gesenkt und von den täglich fälligen Sparbucheinlagen 5,5 Mill. EUR mit Bindungsfrist veranlagt worden.*

## Finanzielle Lage

### Maastricht-Daten

- 5.1** Nach einem Maastricht-Defizit von 7,00 Mill. EUR im Jahr 2000 erzielte die Stadtgemeinde von 2001 bis 2004 durchwegs Maastricht-Überschüsse von insgesamt 10,63 Mill. EUR. Weiters gelang es, den Maastricht-Schuldenstand von 3,44 Mill. EUR (2000) auf 2,20 Mill. EUR (2004) zu senken.
- 5.2** Der RH anerkannte, dass es der Stadtgemeinde durch die positiven Maastricht-Ergebnisse in den Jahren 2001 bis 2004 sowie durch den kontinuierlichen Abbau des Maastricht-Schuldenstands gelungen war, einen Beitrag zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad zu leisten.

### Mittelfristige Finanzplanung

- 6.1** Die für die Jahre 2005 bis 2008 erstellte und auf den derzeit gegebenen Rahmenbedingungen aufbauende mittelfristige Finanzplanung ließ bei den Ausgaben der laufenden Gebarung für die Jahre 2005 bis 2008 einen Anstieg von 38,86 Mill. EUR auf 40,77 Mill. EUR oder um 4,9 % erwarten. Bei den Ergebnissen der laufenden Gebarung (öffentliches Sparen) waren für diesen Zeitabschnitt Überschüsse zwischen 5,16 Mill. EUR und 4,57 Mill. EUR ausgewiesen.

Im Vergleich zu dem im Jahr 2004 erzielten Überschuss von 10,27 Mill. EUR erwartete die Stadtgemeinde somit für das Jahr 2005 eine Verschlechterung um 5,11 Mill. EUR bzw. 49,8 %.

Bei den Maastricht-Ergebnissen des Planungszeitraums waren durchwegs Abgänge ausgewiesen. Die Planwerte bewegten sich zwischen - 1,80 Mill. EUR (2007) und - 4,73 Mill. EUR (2005). Hinsichtlich der Finanzschulden wurde ein Anstieg von 42,33 Mill. EUR (2005) auf 45,44 Mill. EUR (2008) erwartet.

- 6.2** Der RH verwies kritisch auf die Ergebnisse der mittelfristigen Finanzplanung, die für die Jahre 2005 bis 2008 eine erhebliche Verschlechterung der finanziellen Situation der Stadtgemeinde erkennen ließen. Da eine nennenswerte Verbesserung der Einnahmensituation kaum erwartet werden kann, wäre dem sich abzeichnenden Ausgabenanstieg entschlossen entgegenzuwirken. Ein Anwachsen der Verschuldung sollte jedenfalls vermieden werden.



## Einführung der Mehrphasenbuchhaltung

- 7.1** Um die mehrfache Erfassung der Bestell- bzw. Rechnungsdaten zu beseitigen, plante die Finanzabteilung die Einführung der Mehrphasenbuchhaltung, bei der auch eine dezentrale Dateneingabe vorgesehen war. Auf der Grundlage der erstmaligen Datenerfassung sollten in der Folge die Verbuchung der eingelangten Rechnungen sowie die Zahlungsvorgänge vorgenommen werden. Bei der Bearbeitung der Kontoauszüge zu den Girokonten der Stadtgemeinde würde auch eine automatisierte Verbuchung des Zahlungsvorgangs (Ist-Buchung) ermöglicht werden.

Die Mehrphasenbuchhaltung wurde bereits in den Buchhaltungen der Schulen getestet. Im zweiten Halbjahr 2005 plante die Finanzabteilung die Einführung des Probebetriebs im Stadtamt; für 2006 war der Echtbetrieb vorgesehen. Die mit der Einführung der Mehrphasenbuchhaltung verfolgten Ziele und ein Zeitplan für die Abwicklung des Projekts waren schriftlich nicht festgelegt.

Da eine zur Verfolgung der Projektkosten geeignete Darstellung im bestehenden Buchhaltungsprogramm nicht möglich war, arbeitete die Baubuchhaltung mit einer eigenen IT-Anwendung. Dadurch mussten alle Rechnungen aus dem Baubereich doppelt erfasst werden. Eine projektmäßige Einbindung der Baubuchhaltung in das von der Finanzabteilung vorbereitete neue Buchführungssystem erfolgte nicht. Somit war eine Zusammenführung der parallel laufenden Systeme nicht sichergestellt.

- 7.2** Der RH erkannte in dem vorgesehenen Umstieg auf die Mehrphasenbuchhaltung eine deutliche Verbesserung des Arbeitsablaufs sowie der Aussagekraft der Buchhaltungsdaten. Durch die dezentrale Datenerfassung sollte beim Buchungsaufwand in der Finanzabteilung eine jährliche Personalkostenersparnis von rd. 20.000 EUR möglich sein. Um die Vorteile des neuen Systems möglichst rasch nützen zu können, empfahl der RH eine umgehende Umsetzung des Projekts sowie die Einbindung der Baubuchhaltung.

Zudem vertrat der RH die Auffassung, dass das gegenständliche Vorhaben zweckmäßigerweise nach den Grundsätzen der Projektorganisation durchzuführen gewesen wäre. Eindeutig festgelegte Projektziele, die Bestellung von Projektverantwortlichen (Auftraggeber des Projekts sowie Projektleiter und Mitarbeiter) und die Festlegung eines exakten Zeitplans für die Umsetzung hätten ein begleitendes Projektcontrolling ermöglicht.

## Finanzielle Lage

Abschließend wies der RH darauf hin, dass eine strukturierte Projekt-  
abwicklung eine konsequente Umsetzung der Projektvorgaben erheb-  
lich verbessert.

- 7.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde habe sie den Echtbetrieb der Mehr-  
phasenbuchhaltung bereits mit November 2005 aufgenommen. Sie beab-  
sichtige, die dadurch frei werdenden Kapazitäten für das Schulden- und  
Cashmanagement sowie für den Vollzug des Vertragswesens einzuset-  
zen.*

### Weitere Feststellungen

- 8** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Ver-  
bindlichkeiten aus Darlehensaufnahmen sowie Leasingverträgen, den  
Schuldendienst und die Rücklagenentwicklung.

## Personal

### Personalentwicklung

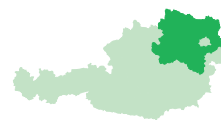
- 9.1** Der Personalstand war mit 379 Bediensteten im Wesentlichen gleich  
bleibend; in den Jahren 2000 bis 2004 wurde der Dienstpostenplan  
um durchschnittlich 14 % unterschritten. Eine Angabe der Vollzeit-  
äquivalente (Zahl der auf die jährliche Normalarbeitszeit umgerech-  
neten Beschäftigungsverhältnisse) erfolgte nicht.
- 9.2** Der RH empfahl, im Dienstpostenplan auch Vollzeitäquivalente aus-  
zuweisen und die Dienstpostenplanung den tatsächlichen Erfordernis-  
sen anzupassen.
- 9.3** *Laut Mitteilung der Stadtgemeinde seien nunmehr im Dienstposten-  
plan 2006 sowohl die Kopffzahlen als auch die Vollzeitäquivalente aus-  
gewiesen. Weiters sei der Dienstpostenplan den tatsächlichen Erfor-  
dernissen angepasst worden.*

### Stellenbesetzung

- 10.1** In den Jahren 2000 bis 2004 besetzte die Stadtgemeinde 42 Dienstpos-  
ten neu, davon die Hälfte aus Neuaufnahmen. Bei 21 Stellen erfolgte  
eine interne Nachbesetzung. Eine Richtlinie zur Regelung von Stel-  
lenbesetzungen (z.B. Ausschreibungspflicht) fehlte.

Bei mehreren Neuaufnahmen wurde der Gemeinderatsbeschluss erst  
eingeholt, nachdem der Bewerber bereits eingestellt worden war.





**10.2** Der RH empfahl, das Stellenbesetzungsverfahren verbindlich festzulegen. Außerdem wies er darauf hin, dass die zur Einstellung von Gemeindebediensteten erforderlichen Gemeinderatsbeschlüsse zeitgerecht einzuholen wären.

**10.3** *Die Stadtgemeinde erwiderte, dass zu enge Richtlinien für Stellenbesetzungen die Entscheidungsmöglichkeiten der Gemeinde zu sehr einschränken würden. Die für die Einstellung von Gemeindebediensteten erforderlichen Beschlüsse der zuständigen Gremien würden künftig zeitgerecht eingeholt.*

#### Aus- und Fortbildung

**11.1** Die Stadtgemeinde nutzte die Bildungsinstitute verschiedener Anbieter und war Mitglied eines Vereins zur Förderung von Personalentwicklung für Mitarbeiter. Ein umfassendes Personalentwicklungskonzept lag nicht vor.

Der Besuch von Fortbildungsveranstaltungen wurde in einem Tabellenkalkulationsprogramm erfasst; es fehlten jedoch standardisierte Auswertungen. Eine vollständige Bildungsinformation über die Bediensteten war für den Dienstgeber nur mit großem Zeitaufwand möglich. Ein IT-unterstütztes Personalinformationssystem existierte nicht.

**11.2** Der RH regte an, umfassende Fortbildungspläne auszuarbeiten, eine Bildungsdatenbank als Teil eines IT-unterstützten Personalinformationssystems zu erstellen und ein Bildungscontrolling einzurichten.

**11.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde werde im Sinne eines Personalentwicklungskonzepts bereits eine Bildungsdatenbank erstellt. In dieser seien die bereits erfolgten und künftig geplanten Bildungsmaßnahmen für jeden Bediensteten inklusive Umfang und Kosten enthalten. Eine standardisierte Rückmeldung der Kursteilnehmer an die Personalabteilung werde vorgesehen werden.*

#### Dienstjubiläen

**12.1** Die Stadtgemeinde erkannte den Bediensteten neben den gesetzlich vorgesehenen Jubiläumsszuwendungen aus Anlass ihrer 10-, 20- und 30-jährigen Dienstjubiläen eine außerordentliche Vorrückung in eine höhere Entlohnungsstufe der jeweiligen Entlohnungsgruppe zu. Dafür musste eine über dem Durchschnitt liegende Arbeitsleistung vorliegen. In den Jahren 2001 bis 2004 wurde 26 Bediensteten eine außerordentliche Vorrückung von mindestens einer Entlohnungsstufe zuerkannt und diese nur einem Bediensteten mangels Leistung verwehrt.

## Personal

- 12.2** Der RH empfahl, den für die Leistungsbeurteilung angelegten Maßstab zu hinterfragen. Weiters sollten anlassbezogene finanzielle Zuwendungen nur durch Einmalzahlungen und nicht durch eine dauerhaft ausgabenwirksame Vorrückung im Gehaltssystem gewährt werden.
- 12.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass sie die Beförderungsrichtlinien einschließlich der Kriterien für die Leistungsbeurteilung überarbeiten werde.*

### Weitere Feststellungen

- 13** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die personellen Ressourcen im Bereich der Personalverwaltung durch die Übergabe des Klinikums an das Land Niederösterreich per 1. Jänner 2005, die Personalzulagen und die Pensionen.

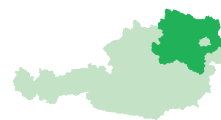
## Verwaltungsreform

### Wirtschaftshöfe

- 14.1** Die Stadtgemeinde führte einen Wirtschaftshof in Amstetten sowie zwei Nebenbauhöfe in den Ortsteilen Mauer-Greinsfurth und Ulmerfeld-Hausmening-Neufurth. Eine Studie eines externen Beratungsunternehmens legte bereits im Jahr 1990 dar, dass die beiden kleineren, dezentral gelegenen Bauhöfe im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz zu klein seien.

Die vom RH vorgenommene Auswertung der Fahrzeugeinsatzzeiten für die Wirtschaftshöfe Amstetten und Mauer ergab Auslastungswerte zwischen 6 % und 86 %. Die durchschnittliche Fahrzeugauslastung war im Wirtschaftshof Amstetten fast doppelt so hoch wie im Wirtschaftshof Mauer. Weiters nahm die Stadtgemeinde laufend Personal für die drei Wirtschaftshöfe auf, während kaum Abgänge zu verzeichnen waren.

Die Arbeitsaufzeichnungen für den Wirtschaftshof Amstetten wurden in einer Datenbank verwaltet und in einer Kostenrechnung ausgewertet. Die Wirtschaftshöfe Mauer und Ulmerfeld-Hausmening führten hingegen keine standardisierten Auswertungen im Sinne einer eigenen Kostenrechnung durch. Ihnen wurden die für den Wirtschaftshof Amstetten ermittelten Kostensätze mit Dienstanweisung vorgeschrieben.



- 14.2** Der RH empfahl, die Aufzeichnungen der Wirtschaftshöfe nach einem einheitlichen System IT-unterstützt zu führen. Gleichzeitig wäre bei der Kostenkalkulation Kostenwahrheit anzustreben. Für die Wirtschaftshöfe Mauer und Ulmerfeld-Hausmending sollten eigene Kalkulationen durchgeführt und angewandt werden. Mit Hilfe der Kalkulation wären quantitative und qualitative Betriebsziele zu formulieren und in der Folge zu kontrollieren.

Weiters empfahl der RH, die Wirtschaftshöfe einer Wirtschaftlichkeitsprüfung zu unterziehen und eine Zusammenlegung bzw. eine einheitliche Leitung zu überlegen. Dadurch könnte eine bessere Personal- und Materialauslastung erreicht werden, ohne dass zwingende Einbußen im Bürgerservice zu erwarten wären.

- 14.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass die bestehende Dezentralisierung aufgrund der Weitläufigkeit des Gemeindegebiets durchaus zweckmäßig erscheine. Bei den zuletzt angeschafften Fahrzeugen sei bereits auf eine größtmögliche Multifunktionalität geachtet worden. Eine weitere Verbesserung der Fahrzeugorganisation zwischen den Bauhöfen sei bereits eingeleitet worden.*

*Außerdem werde sie die Aufzeichnungen sämtlicher Wirtschaftshöfe nach einem einheitlichen System IT-unterstützt führen. Für die Wirtschaftshöfe würden in den Ortsvorstellungen eigene Kalkulationen mit nachfolgender qualitativer und quantitativer Kontrolle im Sinne der Kostenwahrheit durchgeführt werden.*

#### Geschäftsordnung und Aktenwesen

- 15.1** Im Frühjahr 2005 begann die Stadtgemeinde, ihre veraltete Geschäftsordnung für den Inneren Dienst zu überarbeiten, die generelle Regelungen über den Wirkungsbereich der Dienststellen sowie deren Aufgaben und Pflichten enthalten sollte. Ein Entwurf für eine Kanzleiordnung war bereits vor mehreren Jahren erarbeitet worden, trat jedoch nie in Kraft.

Im Bereich der Baubehörde wurde für die Erledigung des Aktenwesens im Jahr 1995 eine spezielle Software angekauft und außerdem eine von der Dienststelle selbst entwickelte Datenbankanwendung als „kleines“ Workflow (Darstellung der Arbeitsabläufe) und zur Terminverwaltung verwendet. Daneben wurden für neue Akten die Aktenzahlen in eine als Loseblattsammlung aufliegende Liste fortlaufend eingetragen.

## Verwaltungsreform

Bauansuchen und Fertigstellungsmeldung ein und desselben Vorhabens erhielten verschiedene Aktenzahlen. Dazu geführte Registerkarten wiesen eine nur unzureichende Systematik auf, Aktenentlehnungen durch andere Dienststellen wurden nur teilweise dokumentiert.

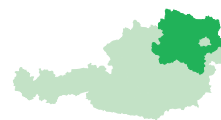
- 15.2** Der RH bemängelte die in Teilbereichen bestehenden stark veralteten Arbeitsweisen und die unzweckmäßigen Mehrgleisigkeiten. Er empfahl, eine Kanzleiordnung zu erstellen und für eine Optimierung der Abläufe sowie eine bestmögliche IT-Unterstützung zu sorgen. Die mehrfache Erfassung der Akten in verschiedenen Karteien und die Vergabe von verschiedenen Aktenzahlen in ein und demselben Bauvorhaben wären zu vermeiden.
- 15.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass die Überarbeitung der Geschäftsordnung nunmehr grundsätzlich fertig gestellt sei. Darauf aufbauend werde die Kanzleiordnung unter Berücksichtigung der Entwicklungen bei ELAK und Workflow erstellt werden.*

## Prozessanalyse

- 16.1** Im Rahmen des Projekts Verwaltungsreform wurde im Jahr 2000 eine Prozessanalyse verschiedener Vollzugsbereiche hinsichtlich der Anzahl der Prozessschritte, der Verantwortlichen und der Mitwirkenden durchgeführt. Aus internen Gründen wurden nur die Abläufe, jedoch keine Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten, keine Kundenfrequenzerhebung und kein Personalinput erfasst. Eine Weiterführung, Vertiefung oder Ausweitung auf Ebene der Produkte erfolgte nicht.
- 16.2** Der RH anerkannte die Bemühungen zur Prozessanalyse im Rahmen der Personal- und Organisationsentwicklung. Er bemängelte jedoch, dass diese nur bruchstückhaft begonnen und nicht weitergeführt wurde. Erforderlich wären die Erhebung sämtlicher Verantwortlicher, der Teilschritte, der benötigten Hilfsmittel, aller Mitwirkenden, der durchschnittlichen Bearbeitungszeit und der Durchlaufzeit.

Er empfahl, aufbauend auf den bestehenden Erfahrungen, eine vollständige Prozessanalyse für alle Bereiche durchzuführen.

- 16.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass eine Weiterführung und Vertiefung der Verwaltungsreform erfolgen werde.*



- Kundenorientierung**
- 17.1** Die Stadtgemeinde hatte im Erdgeschoss des Rathauses eine Bürgerservicestelle mit Öffnungszeiten bis 16 Uhr eingerichtet. Diese war von der Rathausstraße bzw. vom Innenhof nur über mehrere Stufen erreichbar. Ein barrierefreier Zugang war nur über beträchtliche Umwege möglich.
  - 17.2** Der RH regte an, zumindest probeweise einen Tag pro Woche die Öffnungszeiten der Bürgerservicestelle auf 18 Uhr zu erweitern. Weiters empfahl er, einen akzeptablen barrierefreien Zugang zu ermöglichen. Zudem sollten Kundenbefragungen über die Zufriedenheit auch hinsichtlich der Öffnungszeiten und der räumlichen Gegebenheiten durchgeführt werden.
  - 17.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass nunmehr eine vom Rathaushof in das Foyer des Standesamtes führende Rampe errichtet werden solle. Die Frage der Öffnungszeiten werde im Zuge einer Kundenfrequenzerhebung neuerlich geprüft werden.*
- Kontrollamt**
- 18.1** Das Kontrollamt war organisatorisch eine Abteilung des Stadtamtes. Der regelmäßig erstellte Prüfungsplan enthielt neben der Prüfung des Rechnungsabschlusses zahlreiche weitere Prüft Themen. Die Prüfung von Bauvorhaben war jedoch nicht enthalten. Neben seiner Prüftätigkeit war der Kontrollamtsleiter im Jahr 2004 an neun Projekten der Stadtverwaltung beteiligt, wovon er ein Projekt leitete. Für das Jahr 2005 war dessen Mitwirkung bei mehreren Projekten bereits geplant.
  - 18.2** Der RH empfahl, auch Bauvorhaben in die Prüfungsplanung einzubeziehen. Weiters regte er eine nur sehr restriktive Beteiligung an Projekten an, um eine nachprüfende objektive Kontrolle zu ermöglichen und eine Trennung von Verwaltung und Kontrolle zu gewährleisten.
  - 18.3** *Die Stadtverwaltung teilte mit, dass das Kontrollamt künftig auch Bauvorhaben in die Prüfungsplanung einbeziehen werde. Weiters sei durch eine organisatorische Maßnahme die Trennung von Kontrolle und Verwaltung bereits umgesetzt worden.*
- Weitere Feststellungen**
- 19** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Ortsvorstellungen, die Definition der Kernaufgaben und der Aufgabenkritik, die Kostenrechnung, die Website und das Corporate Design.

## Naturbad Amstetten

### Veranlassung und Baubeschreibung

**20** Im April 1998 beauftragte die Stadtgemeinde einen Generalplaner mit der Erneuerung des im Jahr 1974 errichteten Hallenbads sowie des Freibadebereichs. Zuvor veranlasste sie eine Bestandsanalyse sowie eine Entwicklungsstudie und führte einen EU-weiten Architektenwettbewerb durch. Nach 14 Monaten Bauzeit fand im Dezember 2000 die Eröffnung statt. Die Baukosten beliefen sich auf netto rd. 13,31 Mill. EUR; damit wurde der zuletzt festgesetzte Kostenrahmen um rd. 5,5 % überschritten.

In dem Hauptgebäude, das eine verbaute Fläche von rd. 2.000 m<sup>2</sup> aufwies, waren ein Sportbecken, ein Erlebnisbereich und ein Kleinkinderbecken untergebracht. Im Obergeschoss befanden sich eine Ruhe- und Liegegalerie sowie ein Gastronomiebereich. In jedem Geschoss standen zwei Garderoben zur Verfügung, im Keller waren die gesamte Schwimmbad- und Lüftungstechnik sowie Lagerräume angeordnet.

### Behördliche Genehmigung

**21.1** Im Februar 1999 wurde die baurechtliche Genehmigung erteilt. Zu der im November 2000 übermittelten Fertigstellungsmeldung stellte die Baubehörde fest, dass eine Reihe von bewilligungspflichtigen Änderungen vorgenommen worden seien. Weder der Bauführer noch die externe Bauleitung oder die Stadtgemeinde selbst hatten rechtzeitig einen Änderungsantrag eingebracht. Erst im März 2004 suchte die Bauverwaltung um nachträgliche Bewilligung an. Der Bescheid erging im Juni 2004, mehr als drei Jahre nach Eröffnung und Inbetriebnahme der Anlage.

**21.2** Der RH bemängelte die nur unzureichende Beachtung der baurechtlichen Bestimmungen. Er empfahl, bei künftigen Bauprojekten auf klare Verantwortlichkeiten und entsprechende Projektmanagementstrukturen zu achten.

**21.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass sie die Bauherrninteressen verstärkt wahrnehmen und auch die baurechtlichen Bestimmungen entsprechend beachten werde.*



- Folgekosten**
- 22.1** Im Rahmen der Projekterstellung ermittelten die Planer die zu erwartenden Betriebskosten, die jedoch nicht weiter fortgeschrieben wurden. Die durchschnittlichen Gesamtkosten für Strom, Wasser und Fernwärme betragen von 2002 bis 2004 rd. 261.000 EUR pro Jahr (ohne Umsatzsteuer) und lagen damit um fast 30 % über der Kostenvorschau; eine Analyse der eklatanten Erhöhung erfolgte nicht.
- 22.2** Der RH bemängelte, dass der gegenüber der Planungsrechnung aufgetretene langjährige gravierende Energiemehrverbrauch nicht hinterfragt wurde. Er empfahl, die Ursachen umgehend festzustellen und bei künftigen Projekten Energieberechnungen als Vertragsbestandteil einzubeziehen.
- 22.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass sie eine Nachberechnung des Energieaufwands durchgeführt habe. Derzufolge sei die Kostenerhöhung auf höhere Besucherzahlen zurückzuführen. Eine Erhöhung von 30 % erscheine somit vertretbar.*
- Hygienische Aspekte**
- 23.1** Die Reinigung der Garderoben wurde durch die tief ausgebildeten Fugen und das Fehlen von Bodenabläufen erschwert. Die Ausbildung der Wandanschlussfugen in den Duschen führte ebenso wie die Durchnässung der Trennwände aus Gipskarton zu Schimmelbildungen. Da beim Dampfbad ein Vorraum mit Dusche fehlte, benützten viele Gäste die Becken ohne die gebotene Reinigung. Weitere hygienische Problemzonen ergaben sich bei den Bodenbelägen in der Schwimmhalle und durch zum Teil massive Schimmelbildung in den Ablaufrinnen des Technikellers.
- 23.2** Der RH bemängelte die nur sehr eingeschränkte bauliche Beachtung von hygienischen Aspekten, die jedoch für einen wirtschaftlichen und qualitativ hochwertigen Betrieb eines Bades besonders ausschlaggebend sind. Praxisorientierte Detaillösungen erachtete der RH als einen wesentlichen Teil einer professionellen Planung und Bauausführung.
- 23.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass die bei den Bodenbelägen festgestellten Mängel zwischenzeitlich saniert worden seien.*

## Naturbad Amstetten

### Qualität der Ausführung

- 24.1** Einzelne Sitzbänke in den Umkleidekabinen waren beschädigt und fallweise durch Sessel ersetzt. Die Verfliesung betonte durch ungünstige Verlegung die zum Teil schief laufenden Wände, die Einbindung der Bodenabläufe und die Wandanschlüsse erfolgten oftmals ungenau. Die Qualität der Duschkabine im Solarium entsprach nicht den Anforderungen einer intensiven Benützung in einem öffentlichen Bad.
- 24.2** Der RH bemängelte die Qualität der Ausführung, die oftmals nicht den gestellten Anforderungen entsprach. Das Naturbad wies zwar eine ansprechende Gestaltung auf, maßgebliche qualitative Mängel beeinflussten jedoch dessen Erscheinungsbild nachteilig. Er empfahl, bei künftigen Bauvorhaben besonders auf die Qualität der verwendeten Produkte und der durchgeführten Arbeiten zu achten.
- 24.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass sie der Empfehlung des RH, Neuerichtungen in höherer Qualität auszuführen, nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten folgen werde.*

### Funktionskonzept

- 25.1** Die Gastronomie im Naturbad wurde an drei Standorten betrieben. Im Obergeschoss der Schwimmhalle befand sich ein Selbstbedienungsbuffet für die Badegäste sowie ein für externe Gäste konzipiertes Bedienungrestaurant. Nach Auskunft des Gastro-Betreibers war infolge zu hoher Temperaturen eine Nutzung durch Straßengäste kaum möglich.

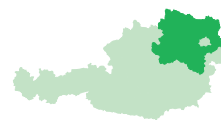
Den zweiten Standort stellte ein im Außenbereich angeordneter Kiosk zum Getränke- und Eisverkauf dar. In dem an das Hallenbad angrenzenden Saunagebäude bestand ein weiteres, zwischenzeitlich auf zwei Automaten reduziertes Buffet.

Insgesamt waren somit drei völlig voneinander getrennte Einheiten zu bewirtschaften, was aufgrund der erforderlichen personellen Ressourcen für den Gastro-Betreiber nur sehr erschwert möglich war.

Von der zur Überwachung des Badebetriebs errichteten Bademeisterkanzel bestand keine Sicht auf die Becken, so dass sie für Aufgaben der Beckenaufsicht nicht genutzt werden konnte. Im April 2005 stand die Kanzel leer; ein Konzept für eine weitere Nutzung fehlte.

Das bestehende Raumangebot an Waschräumen und Toiletten für das Personal des Bades entsprach nicht der Arbeitsstättenverordnung.





Das im Untergeschoss befindliche Chemikalienlager wies nicht die erforderliche Größe und Beschaffenheit auf, so dass Chemikalien auch im Gangbereich und in anderen Räumen gelagert wurden.

- 25.2** Der RH bemängelte die Vielzahl an funktionellen Einschränkungen, die maßgebliche Erschwernisse für den Betrieb verursachten und zum Teil unlösbare Probleme darstellten. Zwingend erforderliche räumliche Infrastrukturen waren nur in unzureichendem Ausmaß vorhanden. Der RH empfahl, künftig bei der Auswahl und Prüfung von Bauprojekten neben den gestalterischen Aspekten vermehrt betriebliche Überlegungen einfließen zu lassen.
- 25.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass die unzureichenden räumlichen Strukturen in der finanziell begründeten Größenreduzierung des ursprünglichen Projekts zu suchen seien.*

#### Baumängel

- 26.1** Obwohl bereits im Dezember 2001, also ein Jahr nach der Inbetriebnahme, vom Betreiber eine Vielzahl an Baumängeln aufgezeigt wurde, waren diese im April 2005 großteils noch nicht behoben.

So war an den kunststoffbeschichteten Stahlstiegen eine massive Korrosion festzustellen. Nahezu alle Niro-Stahlteile wiesen infolge der chlorhaltigen Luft starken Flugrost auf, davon war auch die tragende Konstruktion betroffen. Darüber hinaus waren Beschädigungen der Verfliesung, Wasserschäden sowie Mängel in der Badewasseraufbereitung und der Lüftungsanlage festgestellt worden.

Bereits eingeholte Sachverständigengutachten zeigten verschiedene Ausführungs- und Planungsmängel sowie die nicht richtige Wahl von Werkstoffen auf.

Die Durchführung und Kostentragung sowie ein genauer Zeitplan für die Mängelbehebung waren noch ungeklärt. Noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH übernahm der Baudirektor im April 2005 die Federführung und veranlasste im Einvernehmen mit dem Betreiber eine strukturierte Behebung der Mängel.

- 26.2** Der RH kritisierte die schleppende und wenig zielgerichtete Behebung der Mängel, die im fünften Betriebsjahr immer noch nicht abgeschlossen war. Insgesamt fehlten in maßgeblichen Teilbereichen eine qualitativ hochstehende Bauausführung sowie eine gediegene Detailplanung und Bauaufsicht. Der RH empfahl, Mängelbehebungen mit Nachdruck einzufordern bzw. für nicht behebbare Mängel einen finanziellen Ausgleich zu beanspruchen.

**26.3** *Die Stadtgemeinde teilte mit, dass an der Behebung der Mängel gearbeitet werde. Hinsichtlich der kritisierten schleppenden Mängelbehebung verwies sie auf den personellen Wechsel und die Erfordernisse zur Aufrechterhaltung des Badebetriebs.*

## Schluss- bemerkungen

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

### Unerledigte Empfehlungen

(1) Bei der Auswahl und Prüfung von Bauprojekten sollten neben den gestalterischen Aspekten vermehrt betriebliche Überlegungen einfließen.

### In Verwirklichung begriffene Empfehlungen

(2) Es wären Fortbildungspläne zu entwickeln, eine Bildungsdatenbank als Teil eines IT-unterstützten Personalinformationssystems zu erstellen und ein Bildungscontrolling einzurichten.

*Die Stadtgemeinde teilte mit, dass eine Bildungsdatenbank erstellt und ein Bildungscontrolling vorgesehen werde.*

(3) Die drei Wirtschaftshöfe sollten einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen werden; eine Zusammenlegung bzw. eine einheitliche Leitung wären zu überlegen.

*Die Stadtgemeinde teilte mit, dass für die Wirtschaftshöfe im Sinne der Kostenwahrheit eigene Kalkulationen mit nachfolgender qualitativer und quantitativer Kontrolle beabsichtigt seien.*

(4) Eine Kanzleiordnung sollte erstellt werden; für eine Optimierung der Abläufe sowie eine bestmögliche IT-Unterstützung wäre zu sorgen.

*Die Stadtgemeinde teilte mit, dass aufbauend auf der Geschäftsordnung nunmehr die Kanzleiordnung unter Berücksichtigung der Entwicklungen bei ELAK und Workflow erstellt werde.*

(5) Die begonnene Verwaltungsreform insbesondere hinsichtlich der Durchführung einer Prozessanalyse wäre fortzuführen.

*Die Stadtgemeinde teilte mit, dass eine Weiterführung und Vertiefung der Verwaltungsreform erfolgen werde.*



### Verwirklichte Empfehlungen

(6) Das Cashmanagement wäre möglichst rasch durch die bereits geplante IT-unterstützte Liquiditätsplanung zu verbessern (Einsparungspotenzial im Jahr 2004 rd. 20.000 EUR).

*Laut Mitteilung der Stadtgemeinde seien der Girokontostand gesenkt und von den täglich fälligen Sparbucheinlagen die vorerst nicht benötigten Mittel mit Bindungsfrist veranlagt worden.*

(7) Um die Vorteile des neuen Systems rasch nützen zu können, sollte das Projekt Mehrphasenbuchhaltung umgehend umgesetzt und die Baubuchhaltung eingebunden werden (Einsparungspotenzial rd. 20.000 EUR).

*Laut Mitteilung der Stadtgemeinde habe sie den Echtbetrieb der Mehrphasenbuchhaltung bereits mit November 2005 aufgenommen.*

(8) Die Ursachen des Energiemehrverbrauchs im Naturbad wären umgehend festzustellen. Bei künftigen Projekten sollten Energieberechnungen als Vertragsbestandteil einbezogen werden.

*Die Stadtgemeinde teilte mit, dass sie eine Nachberechnung des Energieaufwands durchgeführt habe. Derzufolge sei die Kostenerhöhung auf höhere Besucherzahlen zurückzuführen und daher vertretbar.*

Wien, im Juni 2006

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

