Kontrollbericht 5/2023 zum Thema

Investitionen in die Daseinsvorsorge

(Wirtschaftlichkeitskontrolle)

STADT GRAZ
STADTRECHNUNGSHOF

Fotonachweise

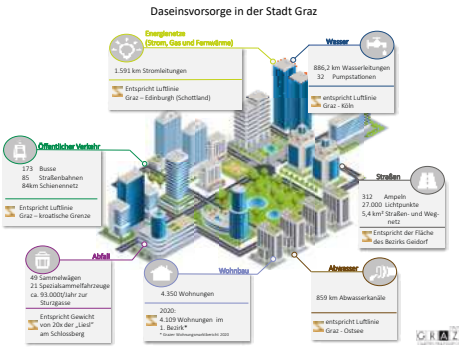
Cover (von links):	Stadt Graz/Pichler (1, 2), Fischer (3), photo 5000- www.fotolia.com (4)
Seiten 3, 10 und 11 :	Foto von Valeria Aksakova auf Freepik
Seite 4:	Foto Holding Graz
Seite 5:	Opern Foto
Seite 6-7:	Foto Energie Graz
Infografiken	Elemente von Freepik:

Abkürzungsverzeichnis

SLA	Service Level Agreement
StRH	Stadtrechnungshof

GZ.: 094838/2022
Graz, 10. Jänner 2023
StRH der Landeshauptstadt Graz
A-8011 Graz
Kaiserfeldgasse 19

Inhaltsverzeichnis



10

Erklärung der Grafiken

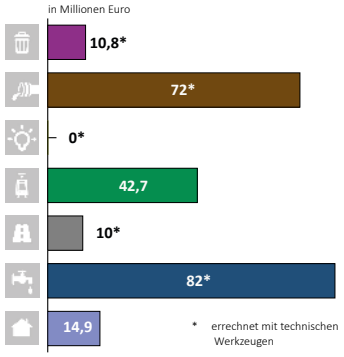
Wie gelangt der StRH zu seinen Aussagen? Auf dieser Doppelseite beschreiben wir, was wir gerechnet haben und was Sie auf den folgenden Seiten sehen werden.

8

Public Services

Es gibt keinen bundesweit einheitlich definierten Begriff, was unter Daseinsvorsorge fällt. Der StRH hat daher bei sieben der wichtigsten Bereiche der Daseinsvorsorge kontrolliert, ob die Stadt das Vermögen, das sie für diese Leistungen braucht, auch erhalten hat.

Investitionsstau zum 31. Dezember 2021
rund 232 Millionen Euro



27

Investitionsbedarf

Die zentrale Frage der Kontrolle war, ob die Stadt genug in die Daseinsvorsorge investiert hatte. In diesem Kapitel zeigen wir zusammengefasst das Ergebnis

2

Fotonachweise
Abkürzungsverzeichnis
Piktogramme

5

Editorial

6

Zusammenfassung

8

Public Service

9

Wieviel Vermögen steckt in der Daseinsvorsorge

10

Investitionsstau schnell gerechnet

13-25

Ergebnisse der einzelnen Daseinsvorsorgebereiche

26

Höhe des Investitionsstaus

27

Investitionsbedarf

28

Methodik

29-30

Stellungnahmen

31

Disclaimer

STADT GRAZ
ALISATION

Editorial

Was muss in einer Stadt funktionieren, damit eine Stadt funktioniert? Da fällt jeder und jedem von uns sicher eine Menge ein. Ob Ihnen auch sofort die Daseinsvorsorgeleistungen der Stadt in den Sinn kommen, ist nicht so sicher. Sie sind schon so selbstverständlich, dass man kaum mehr an sie denkt. Aber stellen wir uns nur einen Moment vor, was passieren würde, wenn die Wasser- oder die Energieversorgung länger ausfällt, oder wenn es keine Müllabfuhr, keine funktionierenden Kanäle oder öffentlichen Verkehr gäbe.

Niemand würde bei ernsthaften und nachhaltigen Problemen in diesen Bereichen noch von der "Stadt seines Lebens" und einer hohen Lebensqualität sprechen. Vielmehr würden wahrscheinlich alle, die es können, über kurz oder lang woanders hin ziehen.

Damit die Daseinsvorsorge funktioniert, hat die Stadt in den letzten 150 Jahren hohe Investitionen getätigt. Und sie investiert nach wie vor, um diese Leistungen zu verbessern und noch existierende Lücken zu schließen. Aber legen die Verantwortlichen der Stadt auch genug Augenmerk darauf, das bestehende Vermögen in diesem Bereich zu erhalten?

Dieser zentralen Frage gehen wir in diesem Bericht nach. In einem unserer letzten Berichte "Was geht Graz das Klima an" haben wir uns mit der Herausforderung der Zukunft beschäftigt. Wir haben gezeigt, dass es in diesem Bereich sehr vieler Anstrengungen bedarf und auch, dass hierfür viele Investitionen getätigt werden müssen. In diesem Bericht untersuchen wir, ob die Stadt auf einer hinreichend soliden Basis steht, um sich voll auf diese Herausforderung konzentrieren zu können.

Leider mussten wir feststellen, dass in diesem zentralen Bereich die Hausaufgaben nicht in allen Bereichen erledigt worden sind. Insbesondere in den Bereichen "Wasser" und "Kanal" - beides Bereiche, die unter Erde funktionieren müssen - gibt es große Investitionsstaus.

Ich finde es persönlich auch sehr bedauerlich, dass insbesondere im Bereich Wasser - wo der StRH schon 2018 auf einen Investitionsstau hingewiesen hat - keine Verbesserung eingetreten ist - ja der Stau ist noch größer geworden.

Das gerade in den Bereichen "Wasser" und "Kanal bzw. Abwasser" der größte Rückstau besteht, ist auch aus einem anderen Grund unverständlich und ärgerlich: In diesen beiden Bereichen hebt die Stadt Gebühren ein, die sie genau für diese Zwecke - nämlich die Investitionen in deren Infrastruktur - verwenden müsste. Am fehlenden Geld darf es daher nicht gelegen haben - auch wenn die finanzielle Situation der Stadt sehr angespannt ist.

Auch können die Reinvestitionen in diesen Bereichen nicht warten - weil niemand die ganze Stadt sperren kann, um das Kanal- und Wassernetz in einer großen Anstrengung auf einmal zu sanieren. Dafür braucht es Zeit - Zeit die bei einer ausreichenden und beständigen Reinvestitionstätigkeit kein Problem darstellt. Ist das Wasser- und Kanalnetz aber einmal über einen bestimmt Punkt hinaus veraltet, ist es nur mehr mit größter Mühe und sehr hohen Kosten wieder gänzlich

Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA

in Stand zu setzen. Daher sollte niemand Verständnis dafür haben, dass nicht sofort gehandelt wird.

Nach den zahlreichen, sehr positiven Rückmeldungen zu unserem Bericht "Was geht Graz das Klima an", haben wir uns auch hier bemüht, die Ergebnisse der Kontrolle anschaulich zu präsentieren. Auch wenn dem StRH noch die Fachkompetenz in grafischen Fragen fehlt, so ist meine tiefste Überzeugung, dass Themen, die wichtig genug sind, um von uns kontrolliert zu werden, auch wichtig genug sind, um anschaulich und möglichst leicht verständlich präsentiert zu werden. Daher hoffe ich, dass uns dies mit unseren derzeitigen Mitteln bestmöglich gelungen ist. Die Information der Grazer Bevölkerung und insbesondere der Personen, die sie als Verter:innen in den Gemeinderat gewählt haben, ist unser wichtigstes Anliegen. Wir bereiten Ihnen bestmöglich die Informationen auf, damit Sie die Faktenlage "Wirklich Wissen".

Zusammenfassung

Ist ein zusätzlicher mittelfristiger jährlicher Investitionsbedarf von 16 Millionen Euro oder ein technischer Rückstau von 232 Millionen Euro viel bei einem Vermögen der Daseinsvorsorge von rund zwei Milliarden Euro?

Bei einer nichtfunktionierten Daseinsvorsorge schon. In Graz funktioniert die Daseinsvorsorge noch, und sie funktioniert weiter, wenn die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

Das Haus Graz erbringt die notwendigen Leistungen der Daseinsvorsorge in den Bereichen insbesondere in den Bereichen Abfall, Abwasser, Energienetze (Strom, Fernwärme, Gas), öffentlicher Verkehr, Straße, Wasser und Wohnen. Dafür hat sie Anlagegüter im Wert von fast zwei Milliarden Euro.

Es gab bisher keine gezielte, zusammengefasste Betrachtung der Investitionstätigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge. Dem Gemeinderat lagen keine Informationen über das Vermögen und die Investitionen in den einzelnen Daseinsbereichen zusammengefasst und im Überblick vor.

Damit konnte er auch keine Priorisierung der einzelnen Daseinsbereiche vornehmen, um auf die Knappheit der finanziellen Mittel zu reagieren. Da die Finanzdirektion auch die eingenommen Gebühren für Wasser und Abwasser nicht getrennt darstellte, fehlte auch der Einblick, ob die vorhandenen Mittel auch für Reinvestitionen genutzt wurden.

Die Bereitstellung der finanziellen Mittel in den Service-Level-Agreements (SLAs) beschränkte die Reinvestitionen in den Bereichen Abwasser und Straße. Gleiches galt für den Verkehrsfinanzierungsvertrag bei den Linien.

Die Umsetzung der Investitionspläne stieß in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge auch auf zeitliche Beschränkungen. Die verantwortlichen Stellen des Hauses Graz koordinierten sich bei Reinvestitionen der einzelnen Leitungsträgern, um die Bevölkerung von vermehrten Baustellen und Straßensperren zu entlasten.

Der Abbau des rund 232 Millionen großen Investitionsstaus und die laufenden Reinvestitionserfordernisse ergaben einen gesamten jährlichen Bedarf von 106 Millionen Euro, wovon 82 Millionen Euro die Stadt Graz zu tragen hatte. Allerdings würde bei dieser Summe der Investitionsrückstau im Bereich Wasser mehr als ein halbes Jahrhundert, im Bereich des Kanals rund 36 Jahre dauern.

Durch diesen Bericht soll der Gemeinderat in die Lage versetzt werden, einen Überlick über die einzelnen Bereiche der Daseinsvorsorge zu erhalten. Mit diesem Überblick könnte er entsprechende Priorisierungen bezüglich der Zuteilung der knappen finanziellen Mittel auf die einzelnen Bereiche der Daseinsvorsorge zu deren Erhalt vornehmen.

Stellungnahme 1

1. "Public Service" - Was Daseinsvorsorge bedeutet

7.00 Uhr morgens – Zeit zum Aufstehen. Stellen Sie sich vor, es ist kalt im Raum und Sie müssen den Ofen erst einmal anheizen, damit es warm wird im Raum. Danach greifen Sie unter das Bett, um den gefüllten Nachttopf aus emaillierten Stahl aus dem Fenster zu leeren. Sie füllen die Waschschüssel auf der Kommode mit dem restlichen Wasser, dass sie am Tag zuvor vom Brunnen geholt haben. Dafür müssen Sie aber zunächst die Eisschicht, die sich auf der Wasserkanne gebildet hat durchschlagen. Nach der sehr frostigen Morgentoilette gehen Sie durch die matschigen Straßen der Stadt zu ihrem Arbeitsplatz.

Wenn Sie sich bei dieser Erzählung ins Mittelalter versetzt fühlen, dann haben Sie recht. Viele Leistungen der Daseinsvorsorge- wie Wasserleitungen, ein Abwassersystem, das Strom- oder Straßennetz oder der öffentliche Verkehr sind Errungenschaften der Zivilisation, die auch heute noch in vielen Teilen der Welt nicht existieren.

Daseinsvorsorge in der Stadt Graz

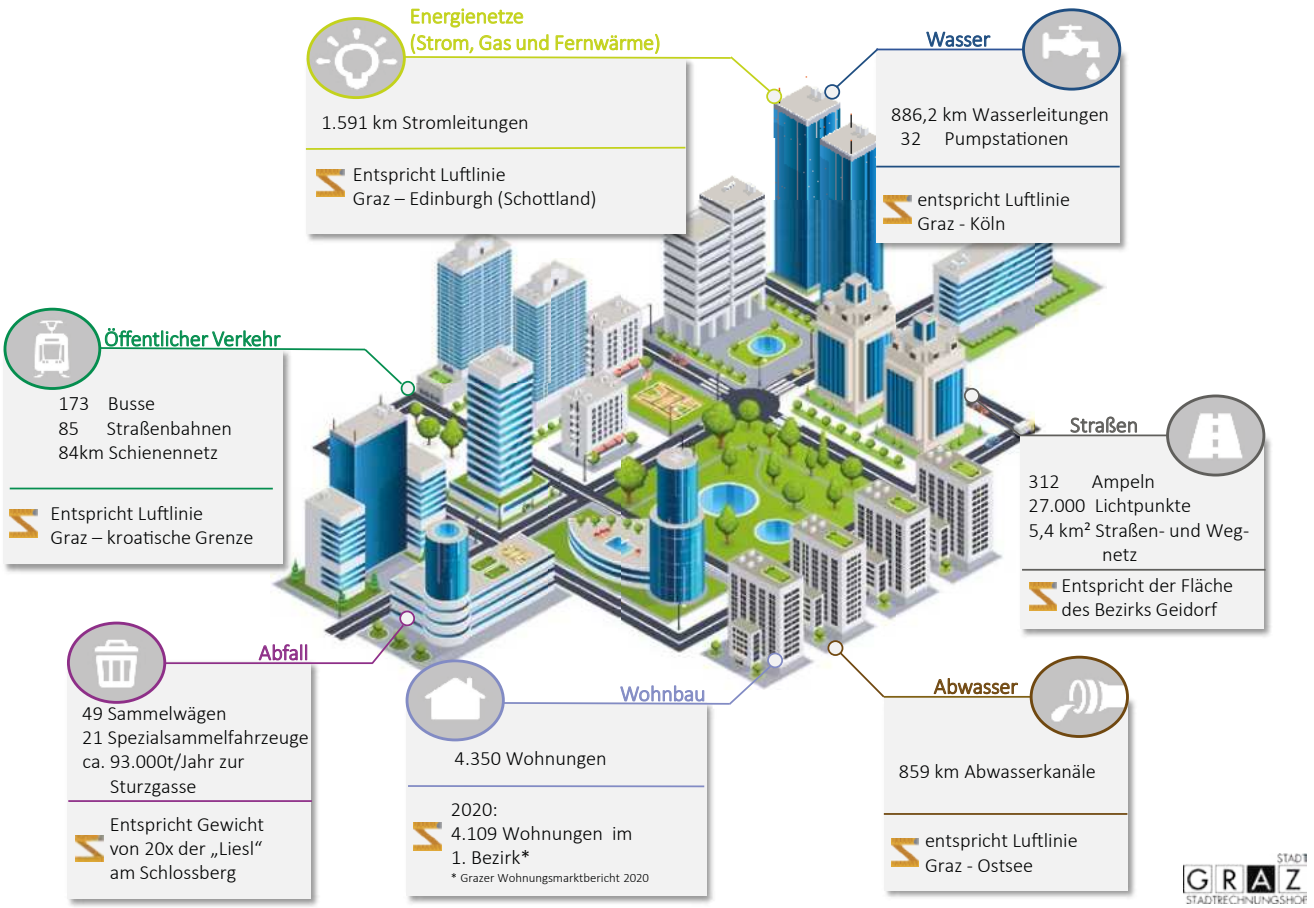
Leider gibt es in Österreich keine einheitliche Definition davon, was genau unter den Begriff der Daseinsvorsorge zu verstehen ist.

Allerdings findet sich dieser Begriff im Statut der Landeshauptstadt Graz. Dort ist in § 45 Absatz 3a festgehalten, dass Beschlüsse, die die Übertragung der Daseinsvorsorge an einen Dritten zur Folge haben, eine 2/3 Mehrheit im Gemeinderat brauchen. Dabei werden folgende Leistungen als Daseinsvorsorge beschrieben:

- Abfallentsorgung
- Abfallbehandlung
- Wasserversorgung
- Abwasserentsorgung
- Straßen- und Grünflächenverwaltung
- Betrieb von Verkehrssystemen
- Bäder
- Energienetze wie Strom, Gas und Fernwärme
- kommunale Wohnversorgung.

Der Stadtrechnungshof hat für die Erstellung dieses Berichts die Bereiche Bäder und Grünflächenverwaltung ausgenommen.

Daseinsvorsorge in der Stadt Graz



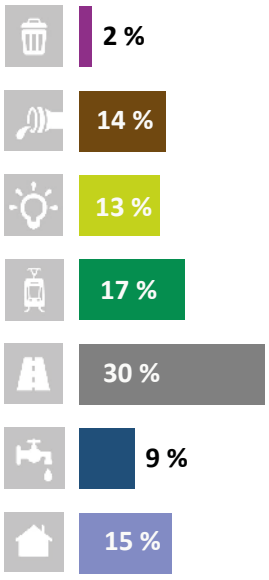
2. Wieviel Geld steckt in der Daseinsvorsorge? ....

Das Haus Graz (Stadt und seine Beteiligungen) hatten am 31.12.2021 ein Bilanzvermögen von 4.659 Millionen Euro.

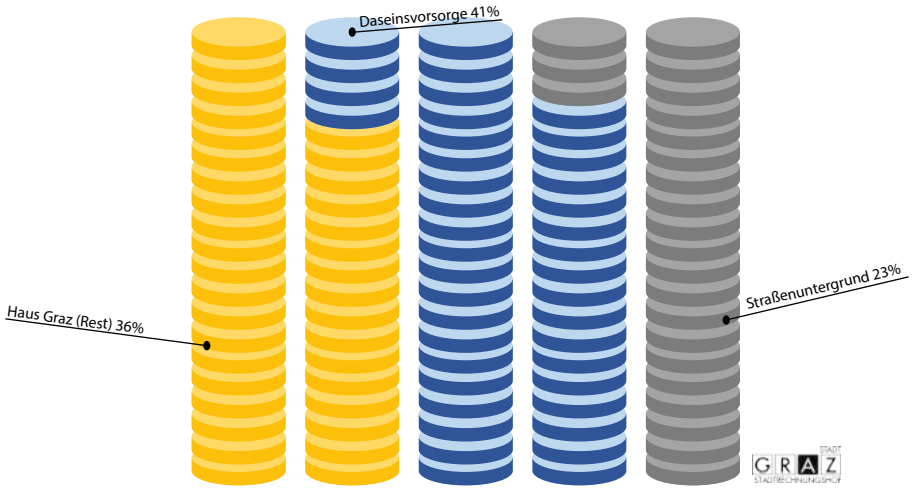
Rund 2/3 dieses Bilanzvermögens war den Leistungen der Daseinsvorsorge zuzurechnen. Allerdings gehörten dazu auch die - im Vergleich mit anderen Städten- sehr hoch bewerteten Grundstücke unter den Straßenaufbauten. Da diese keiner Abschreibung unterlagen, sind sie als dritter Block in der nebenstehenden Grafik ausgewiesen.

Die 41% des Vermögens, die als Daseinsvorsorge ausgewiesen sind, stehen für 1.892,95 Millionen Euro an Anlagevermögen. Dieses Vermögen teilt sich wiederum auf die vom StRH kontrollierten Bereiche auf.

Verteilung des der Daseinsvorsorge zugerechneten Vermögens
1.892,95 Millionen Euro um 31. 12 2021



Verteilung Gesamtvermögen
Haus Graz
4.659 Millionen Euro

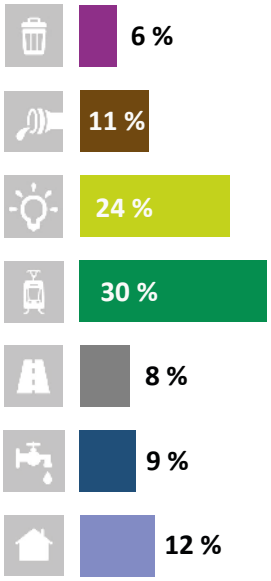


Wieviel investierte das Haus Graz 2021 in die Daseinsvorsorge?

Um ein Gefühl dafür zu bekommen wieviel das Haus Graz für die Erhaltung und Erweiterung des Vermögens investierte, das es für die Daseinsvorsorge nutzte, errechnete der StRH diesen Anteil für das Jahr 2021.
Die Gesamtinvestitionen des Hauses Graz betrugen 2021 214 Millionen Euro. 118,92 Millionen Euro investierte das Haus Graz in die vom StRH in diesem Bericht untersuchten Bereiche der Daseinsvorsorge. Dies entsprach 56 Prozent der gesamten Investitionen des Hauses Graz.
In den hier vom StRH nicht näher untersuchten 44 Prozent der Investitionssummen fielen beispielsweise Anschaffungen im Kommunikationsbereich oder Investitionen zur Attraktivierung des Thalersees oder von Bädern. In den der Stadt originär zurechenbaren Bereichen enthielt diese Summe Investitionen im Bereich der Geriatrischen Gesundheitszentren Graz, des Ausbaus von Schulen oder auch anderer Infrastruktur.

Die schon angeführten 118,92 Millionen Euro für die vom StRH untersuchten Bereiche der Daseinsvorsorge verteilten sich auf die Bereiche wie folgt:

Verteilung der Investitionen im Bereich Daseinsvorsorge
118,92 Millionen Euro 2021



Für alle, die keine Buchhaltungs-Nerds und Zahlenfreaks sind, aber doch wissen wollen, wie der StRH den Investitionsrückstau berechnete.
Der StRH zog für seine Berechnungen heran:

- die Buchhaltungen der Stadt bzw. der Beteiligungen
- die zutreffende Vorschrift (VRV für die Stadt bzw. die bei den Beteiligungen anwendbaren Buchhaltungsvorschriften)
- die Invesitionspläne der letzten Jahre
- zusätzliche technische Beurteilungswerkzeuge (PIREM, Studie zum Zustand der Straßen).

Vorbereitung:

Der StRH griff auf die in den Buchhaltungen angeführten

- Anschaffungswerte: zeigen den Wert, um den die Stadt der abschreibbaren Anlagegüter (Maschienen, Möbel, Comupter, Rohre, Autos, etc.) gekauft hat.
- Zeitwerte: zeigen zum Stichtag des Jahresendes, welchen Wert das Anlagegut noch hat
- „auf Null abgeschrieben“: Anlagegüter, die noch verwendet werden aber in den Büchern keinen Wert mehr haben (und damit auch keine jährlichen Abschreibungen mehr haben)

zurück.

Handlungsbedarf:

Der StRH dividierte die Zeitwerte durch die Anschaffungswerte. Daraus ergab sich der Abschreibungsgrad. Lag der Abschreibungsgrad unter 50 Prozent stellte der StRH Handlungsbedarf fest, lag der Wert unter 30 Prozent lag ein dringender Handlungsbedarf vor.

Wertverlust gesamt:

Die Grafik Wertverlust gesamt zeigt sowohl die Anschaffungs- als auch Zeitwerte im Zeitverlauf der letzten Jahre. Außerdem zeigt die Kreisgrafik die Verteilung des Vermögens zum Stichtag 31.12.2021.

Abschreibungen und Zugänge:

Die Grafiken unter dieser Überschrift zeigen Jahr für Jahr die Entwicklung des jeweiligen Vermögens. Diese Grafiken machen deutlich, wie das jeweilige Vermögen zu- oder abgenommen hatte.

geplante und tatsächliche Investitionen:

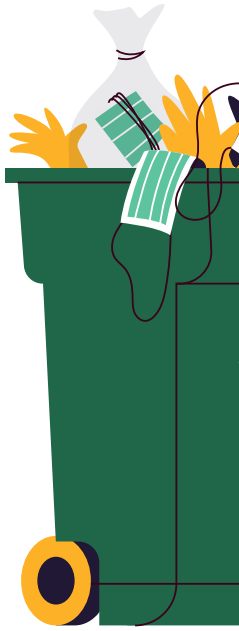
Um auch Investitionsstaus sichbar zu machen, zeigt die letzte Grafik den geplanten und den tatsächlichen Wert der Investitionen.

Abfall

28,4%

Abschreibungsgrad

Dringender Handlungsbedarf



Die Minderinvestitionen von rund 32 Millionen Euro waren zu 10,8 Millionen Euro nicht durchgeführte Altinvestitionen und 12,2 Millionen Euro nicht duchgeführte Neuinvestitionen.

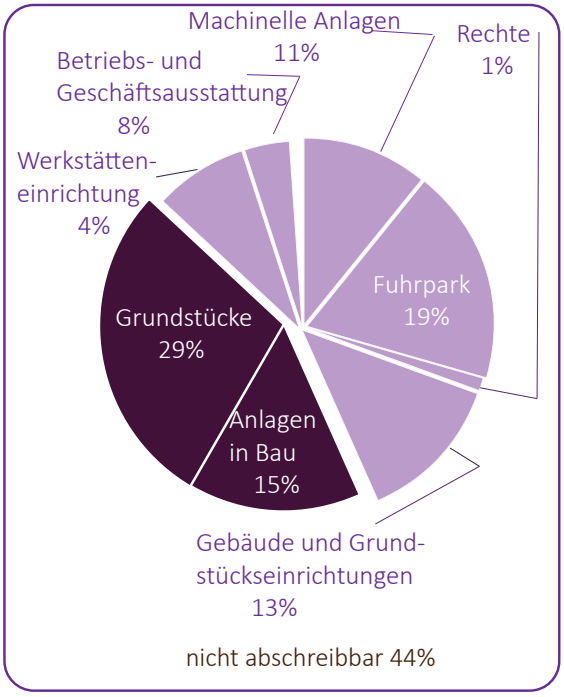
Durch laufendes Service und Instandhaltungen erreichte die SERVUS Abfall Dienstleistungs GmbH bzw der Bereich Abfall in der Holding Graz-Kommunale Dienstleistungen GmbH eine längere Funktionstüchtigkeit der Abfallbehandlungsanlagen.

Das längeres Hinauszögern von Ersatzinvestitionen führte zur Überalterung der Anlagegüter und zu einem höheren Investitionsbedarf als bei laufendem Ersatz.

Der StRH empfiehlt

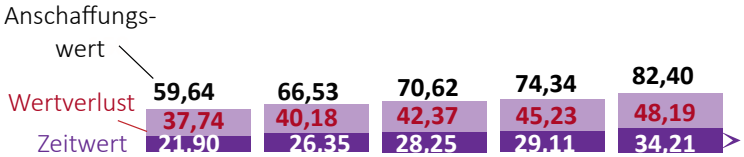
- Gewährleistung eines ca. 50% Abschreibungsgrades durch ein laufendes Mindestmaß an Ersätzen,
- Aufstockung der Investitonsmittel im SLA zum Abbau des Investitionsrückstaus.

alle Angaben in Millionen Euro

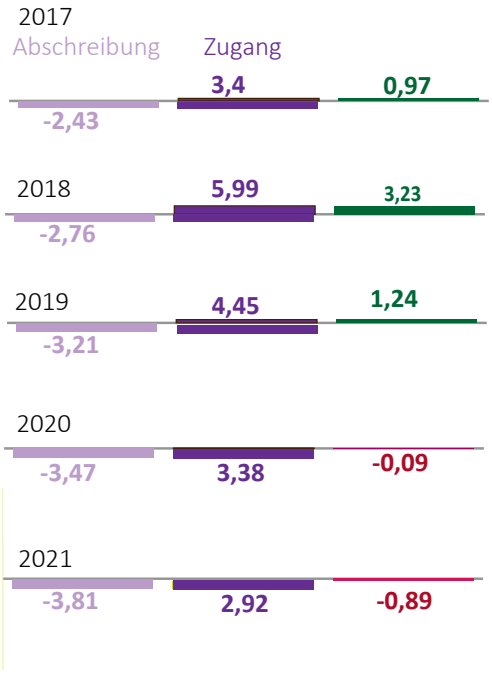


Wertverlust gesamt

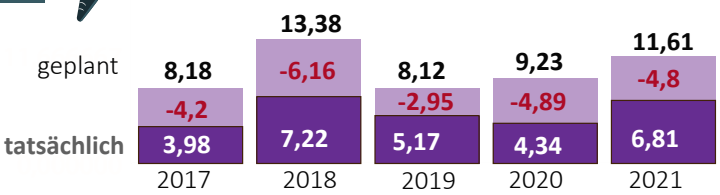
jeweils zum 31. Dezember



Abschreibungen und Zugänge



geplante und tatsächliche Investitionen



Abwasser

48,7 %

Abschreibungsgrad

Handlungsbedarf

Die eingesetzten technischen Werkzeuge zeigen einen Investitionsrückstau von **94 km (11%)** im Kanalnetz. Derzeit beträgt der Rückstand **72 Millionen Euro.**

Der jährliche Investitionsbedarf liegt bei ca. **7,7 Millionen Euro.**
Bei zusätzlichen 2 Millionen Euro würde die Gesamtsanierung **36 Jahre** dauern.

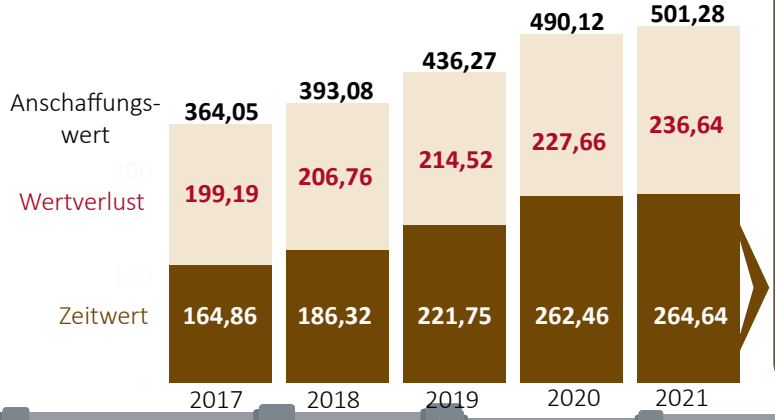
Der StRH empfiehlt

- Aufstockung der investiven Mittel im SLA Abwasser,
- Aufstockung der Personalressourcen in diesem Bereich zur Umsetzung der Investitionspläne,
- Verbindung der Sanierungsmaßnahmen mit Maßnahmen zur CO2-Reduktion (etwa im Bereich Wärme).

alle Angaben in Millionen Euro

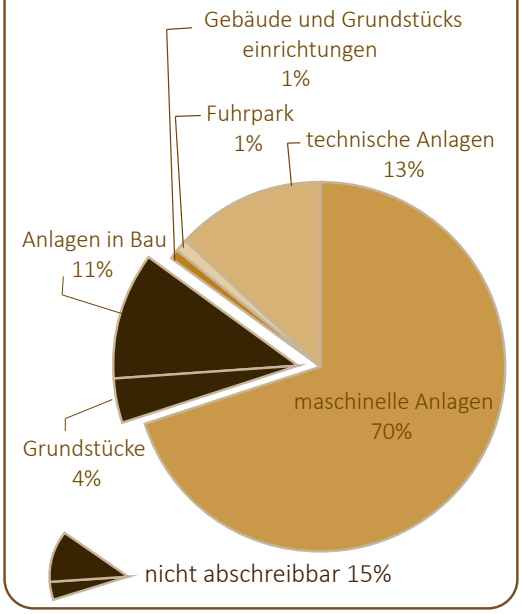
Wertverlust gesamt

jeweils zum 31. Dezember

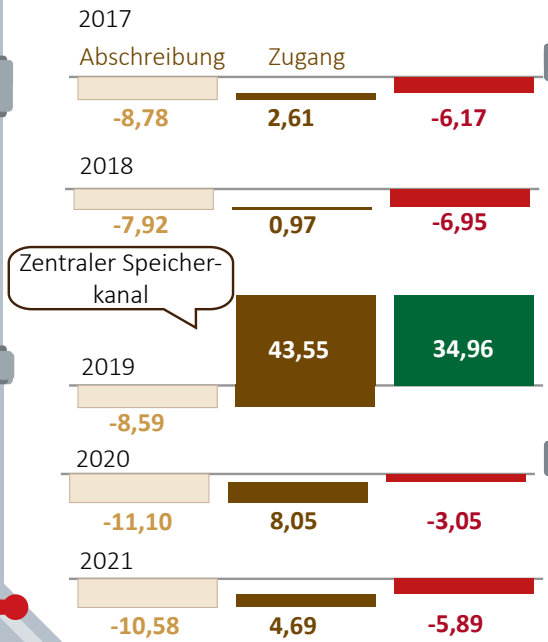


Vermögensverteilung

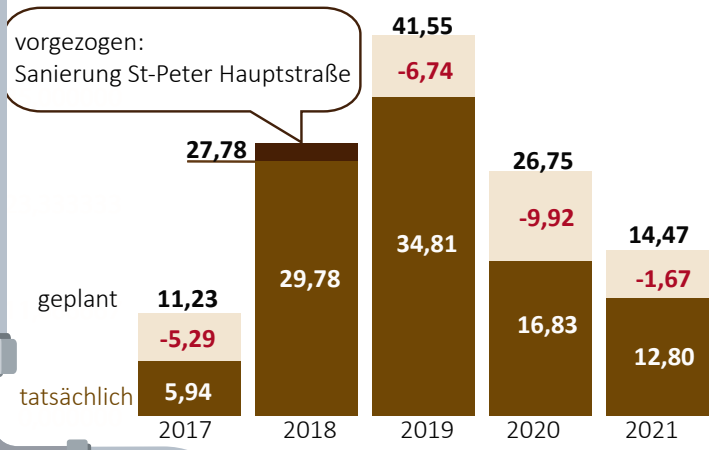
zum 31. Dezember 2021



Abschreibungen und Zugänge



geplante und tatsächliche Investitionen



Energie

32,9 %
Abschreibungsgrad

Handlungsbedarf

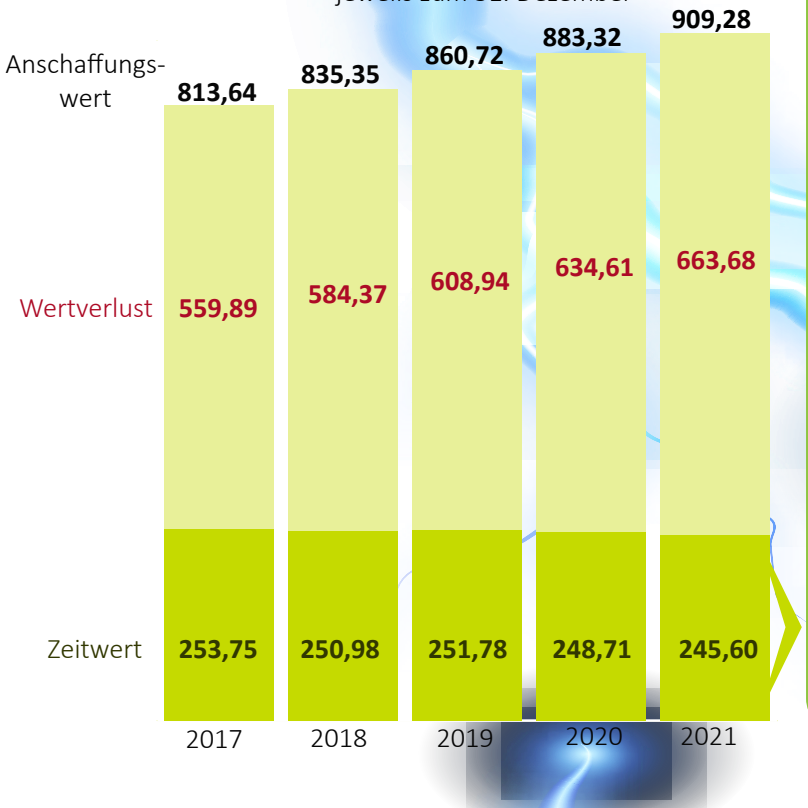
Die eingesetzten technischen Werkzeuge zeigen einen mittelfristigen Investitionsbedarf von **19,2 Millionen Euro** für den Erhalt von Altinvestitionen.

Die Netzausfälle lagen mit 15,84 Minuten (2020) um rund 64% unter dem österreichweiten Durchschnitt (43,71 Minuten).

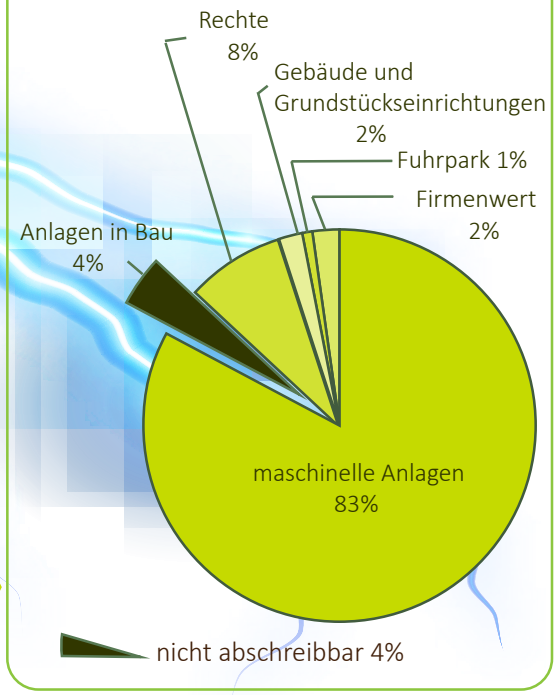
Der StRH empfiehlt
- insbesondere die zeitlichen Abläufe bei der Investitions-planung zu analysieren.

alle Angaben in Millionen Euro
(inklusive Fremdanteile)

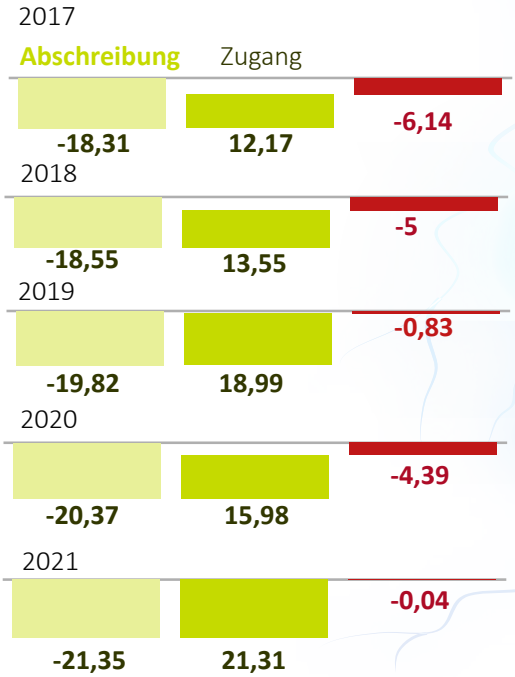
Wertverlust gesamt
jeweils zum 31. Dezember



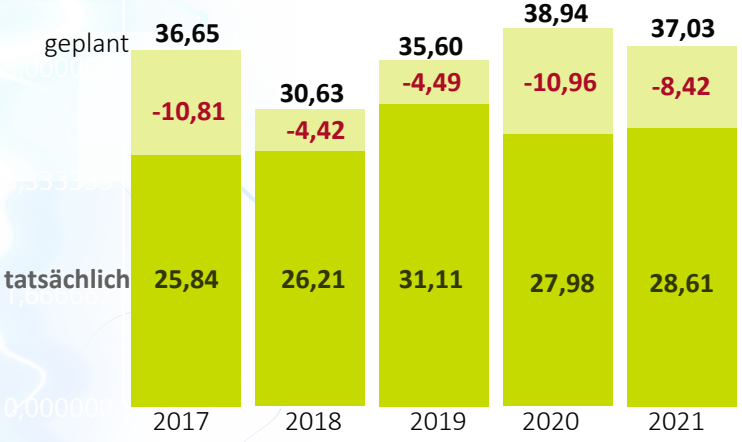
Vermögensverteilung
zum 31. Dezember 2021



Abschreibungen und Zugänge

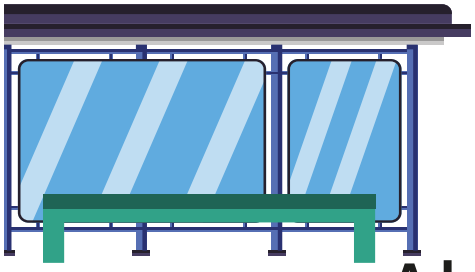


geplante und tatsächliche Investitionen



Stellungnahme 2

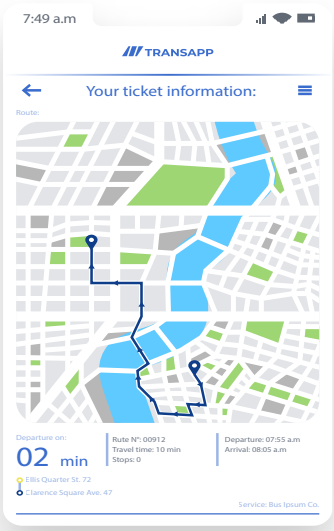
öffentlicher Verkehr



50,8 %
Abschreibungsgrad

„kein“ Handlungsbedarf*

* **Neuinvestitionen 2021 mit hohen Anschaffungskosten und langen Nutzungsdauern verzerrten den Abschreibungsgrad**



2017- 2021: **Minderinvestitionen von 112 Millionen Euro** (davon 2/3 (69, 1 Millionen Euro) nicht durchgeführte Neuinvesitionen).

42,7 Millionen Euro fehlende Ersatzinvestitionen; durch laufende Wartungen von vollabgeschriebenen Gütern abgefedert.

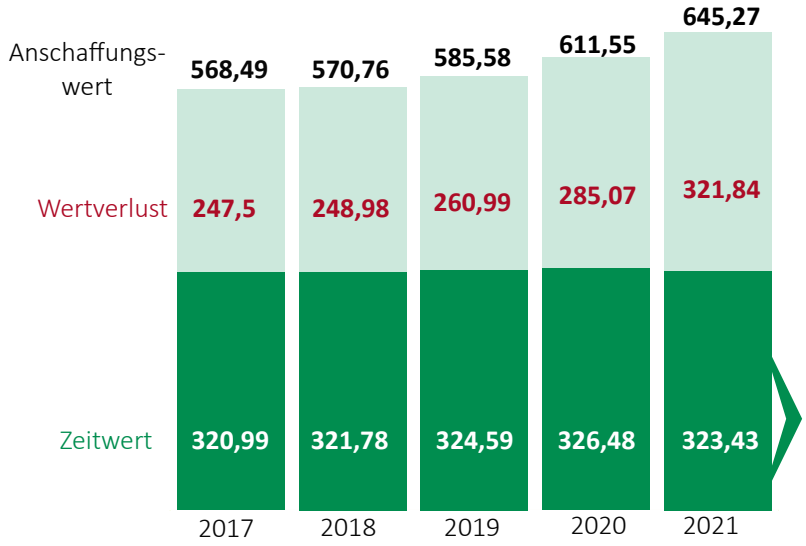
Neue Ausbauprojekte verdrängten erforderliche Reinvesitionen.
Die Planung der Investitionen war zu ambitioniert- Hemmnisse wie Zeitmangel waren dabei nicht berücksichtigt.

Der StRH empfiehlt
- bei der Planung mehr auf die zeitliche Komponente zu achten,
- Aufstockung der Personalressourcen in diesem Bereich zur Umsetzung der Investitionspläne.

alle Angaben in Millionen Euro

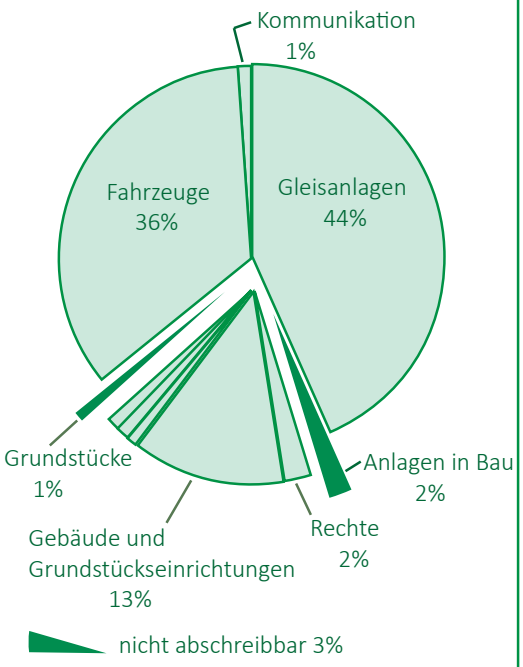
Wertverlust gesamt

jeweils zum 31. Dezember

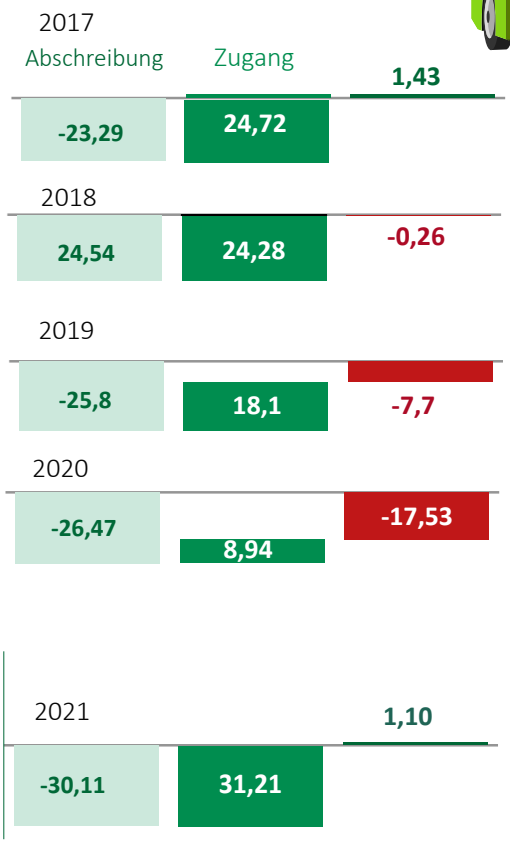


Vermögensverteilung

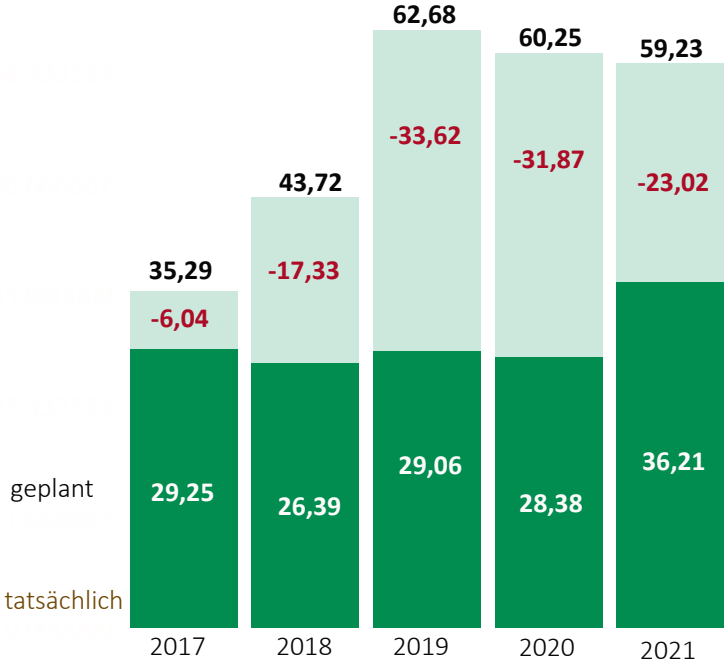
zum 31. Dezember 2021



Abschreibungen und Zugänge



geplante und tatsächliche Investitionen



Straße

Straßenzustand: 2,44

Wert: 2019, in einem 5-teiligen (Schulnoten)Bewertungssystem

Abschreibungsgrad: nicht darstellbar

Für den Erhalt des derzeitigen Zustandes liegt der Finanzbedarf bis 2031 bei 80 Millionen Euro. Der jährliche Finanzbedarf liegt damit bei ca. **8 Millionen Euro.**

Die Erhebung des Zustandes erfolgte mit einem technischen Werkzeug, dass auf die Erhaltung der Verkehrs-sicherheit abzielte.

Der Anteil der am schlechtesten bewerteten Straßen war 3%. Für eine sofortige Reduktion auf unter 1% wären 10 Millionen Euro notwendig.

Der StRH empfiehlt

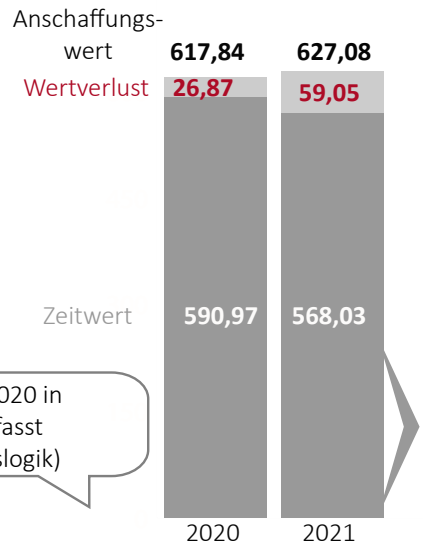
- Aufstockung der investiven Mittel im SLA, um einen höheren Erhaltungszustand zu erreichen.

alle Angaben in Millionen Euro

Werte betreffen Straßen, Beleuchtung und Ampeln

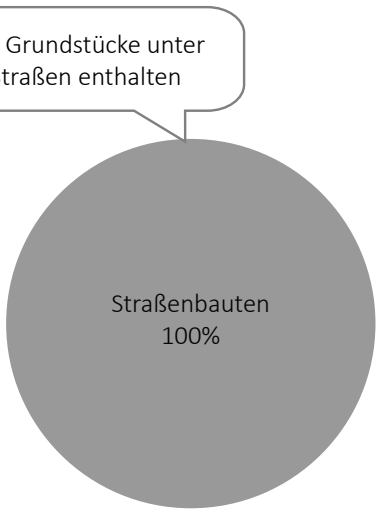
Wertverlust gesamt

jeweils zum 31. Dezember



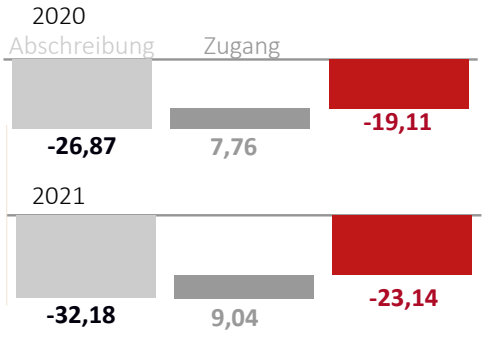
Werte erst ab 2020 in Buchhaltung erfasst (neue Buchungslogik)

keine Grundstücke unter den Straßen enthalten



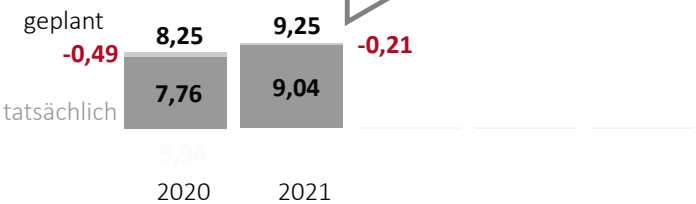
100% abschreibbar

Abschreibungen und Zugänge



geplante und tatsächliche Investitionen

laufende Instandsetzungen für Verkehrssicherheit



Wasser

46,3 %

Abschreibungsgrad

Handlungsbedarf

Trotz Übererfüllung des Investitionsplans zeigen die eingesetzten technischen Werkzeuge einen Investitionsrückstau von **136 km (15%)** im Wassernetz. Derzeit beträgt der Rückstand **82 Millionen Euro.**

Der jährliche Investitionsbedarf liegt bei ca. **6,4 Millionen Euro.**
Bei derzeit zusätzlichen 1,6 Millionen Euro würde die Gesamtsanierung **51,3 Jahre** dauern.

Die Holding erstellte die Investitionspläne mit einem technischen Werkzeug. Reparaturen und Wartungen ermöglichten eine längere Nutzungsdauer.

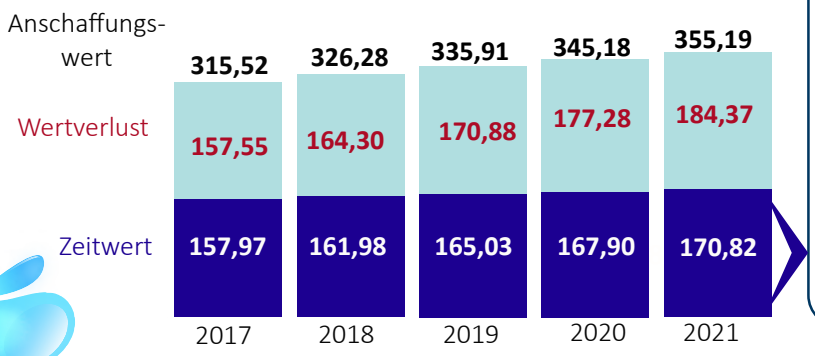
Der StRH empfiehlt

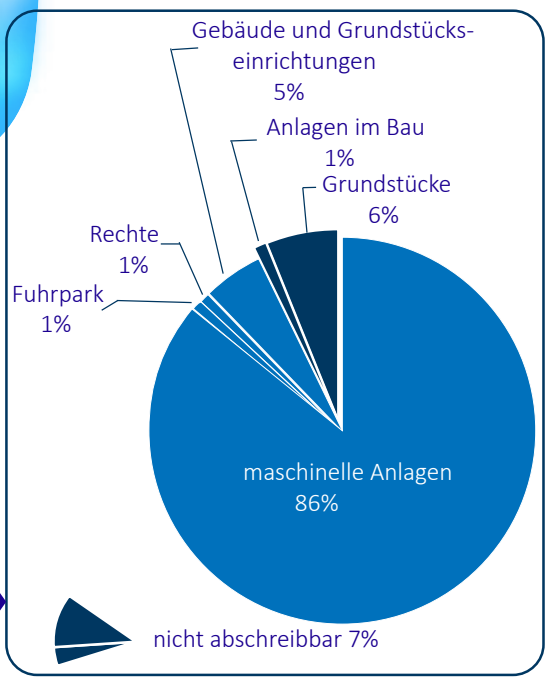
- Aufstockung der investiven Mittel im SLA Wasser,
- Aufstockung der Personalressourcen in diesem Bereich zur Umsetzung der Investitionspläne,
- Verbindung der Sanierungsmaßnahmen mit Maßnahmen zur CO2-Reduktion (weitere Fließturbinen bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen).

alle Angaben in Millionen Euro

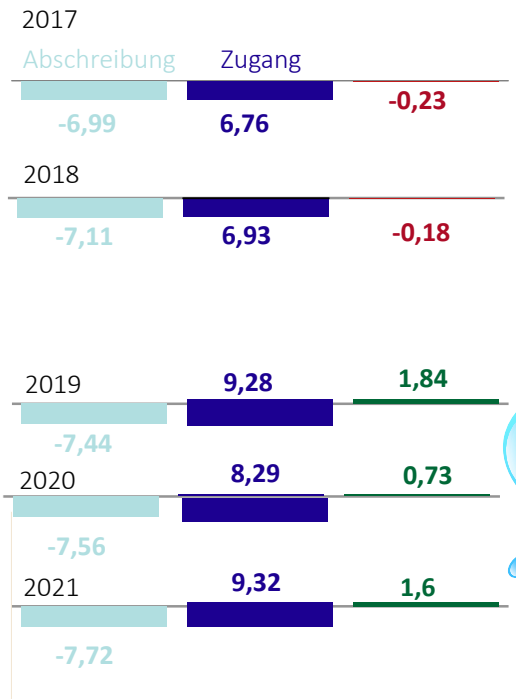
Wertverlust gesamt

jeweils zum 31. Dezember

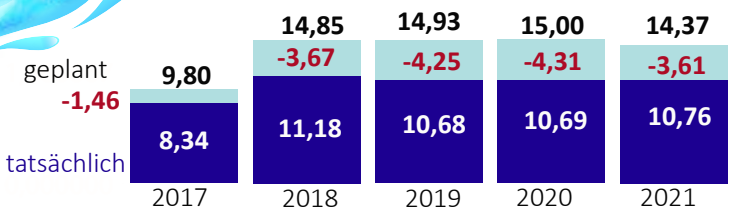




Abschreibungen und Zugänge



geplante und tatsächliche Investitionen



Wohnen

83,9 %

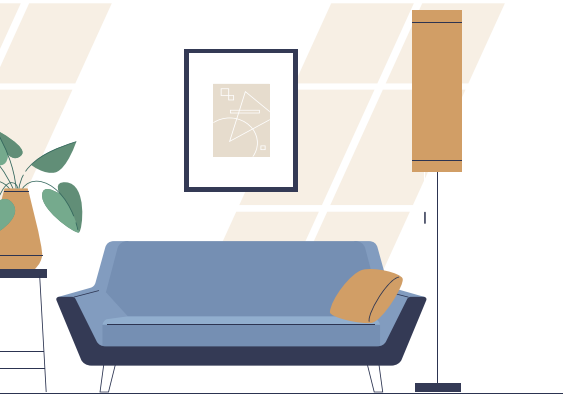
Abschreibungsgrad

kein Handlungsbedarf

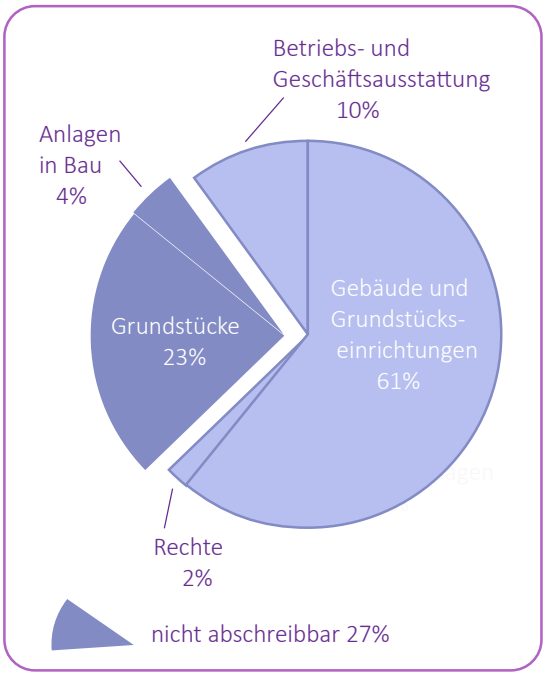
Laufende Investitionen stellten im Wesentlichen den Erhalt der kommunalen Wohnversorgung sicher und führten zu einem guten Erhaltungszustand. Es gab keinen technischen Rückstau beim Ersatz der Altinvestitionen. Es bestanden durch zeitliche Verschiebungen Minder-investitionen in der Höhe von 14,9 Millionen Euro.

Der StRH stellte fest

- die Invesitionen des Eigenbetriebs Wohnen sicherten den Erhalt der bereits bestehenden kommunalen Wohnversorgung.

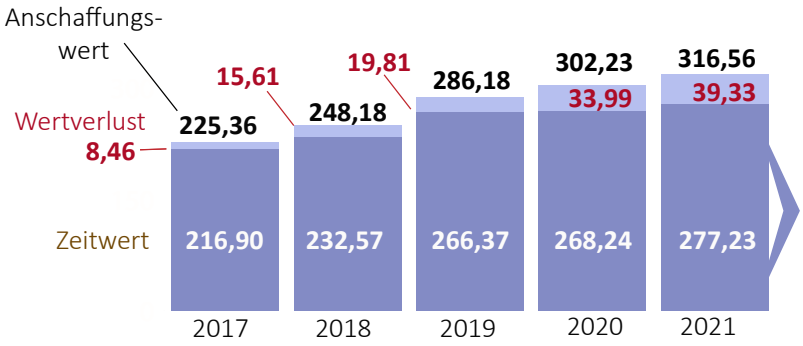


alle Angaben in Millionen Euro

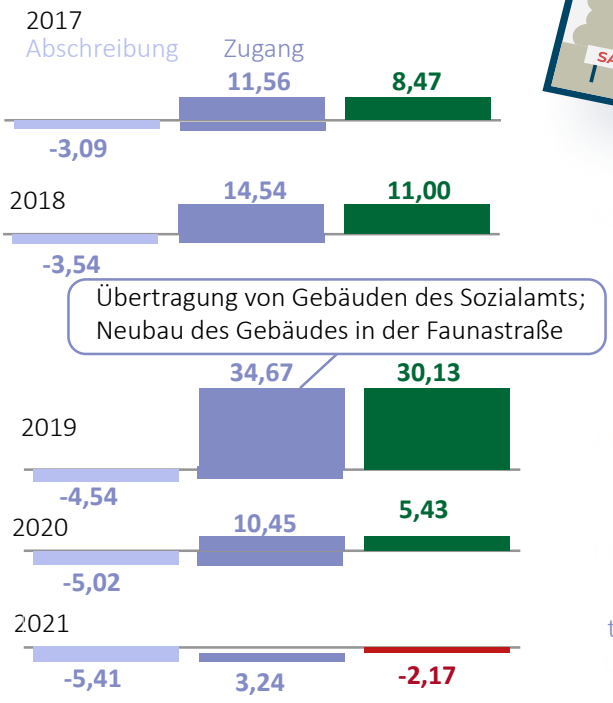


Wertverlust gesamt

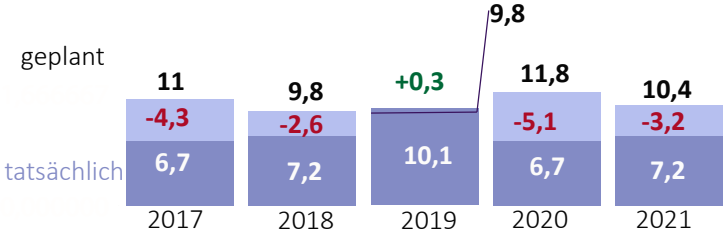
jeweils zum 31. Dezember



Abschreibungen und Zugänge



geplante und tatsächliche Investitionen



3. Investitionsplanung - Wer schaut rechtzeitig, dass man es hat, wenn man es braucht?

Für die vom StRH untersuchten Bereiche der Daseinsvorsorge übertrug die Stadt in fast allen Fällen die Investitionsplanung an die Holding Graz- Kommunale Dienstleistungen GmbH und ihre Töchterbeteiligungen.

Die Holding erstellte die Wirtschafts- und Invesititionspläne. In den Bereichen

- Abfallwirtschaft
- Abwasser
- Straße

schloss die Stadt so genannte SLA (Service Level Agreements), das waren Leistungsvereinbarungen, ab. Diese gaben die zu erbringenden Leistungen vor und legten den finanziellen Rahmen fest. Diese Vorgangsweise war bei Gründung des Hauses Graz in der so bezeichneten "Steuerungsrichtlinie" festgeschrieben.

Gemäß dieser Steuerungsrichtlinie hatte die Steuerung der Beteiligungen über das Beteiligungscontrolling und die mittelfristige Finanzplanung zu erfolgen. Zur Erfolgskontrolle sollten die Beteiligungen vierteljährlich standartisierte Berichte an die Finanzdirektion (Beteiligungscontrolling) übermitteln. Die Aufgabe des Beteiligungscontrolling in der Finanzdirektion war die Information des Gemeinderates.

Der StRH kontrollierte im Rahmen dieses Kontrollprojektes nicht den Informationsfluss zwischen dem Beteiligungscontrolling und dem Gemeinderat. Er konnte im Rahmen seiner Erhebungen jedoch keine speziellen Auswertungen oder Informationsberichte der Finanzdirektion hinsichtlich der Investitionen der Daseinsvorsorge an den Gemeinderat finden. Es war nicht auszuschließen, dass eine Berichterstattung zu diesem zentralen Thema ausschließlich mündlich an den Gemeinderat erging.

Ebenso enthielt die Steuerungsrichtlinie selbst keine näheren Bestimmungen hinsichtlich der Investitionsplanung für die Daseinsvorsorge.

Die teilweise im Geschäftsbericht kommunizierten bzw. veröffentlichten Leistungskennzahlen stellten keine zeitgerechte Information der Gemeinderät:innen dar.

Aus Sicht des StRH stellte die funktionierende Daseinsvorsorge die wichtigste Leistung der Stadt an seine Bürger:innen dar. Daher wäre auch eine entsprechende standardisierte und dokumentierte Berichterstattung an den Gemeinderat von Vorteil.

DER STRH EMPFIEHLT

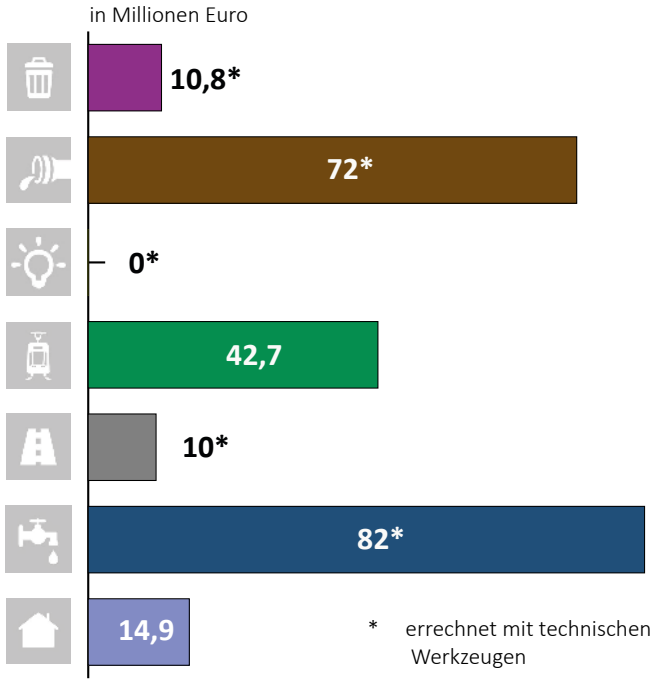
- in der Steuerungsrichtlinie die Berichterstattung zu Investitionsmaßnahmen im Daseinsbereich besonders vorzusehen.

4. Exisitiert ein Investitonsstau im Bereich der Daseinsvorsorge?

Anhand der von ihm kontrollierten Unterlagen errechnete der StRH den Rückstau von Investitionen in den von ihm kontrollierten Bereichen. Dabei zog er insbesondere die Investitionsplanungen und die Auswertungen der technischen Hilfsmittel in seinen Betrachtungen mit ein.

Investitionsstau zum 31. Dezember 2021

rund 232 Millionen Euro



Mittelfristiger Investitionsbedarf und jährlicher Zusatzbedarf zur Aufholung des Rückstaus

Aufgrund der vorliegenden Unterlagen errechnete der StRH einen jährlichen Reinvestitionsbedarf von durchschnittlich 90 Millionen Euro in den von ihm kontrollierten Bereichen der Daseinsvorsorge. Diese Summe beinhaltete nur die notwendigen Investitionen um der Rückstau nicht weiter anwachsen zu lassen. Nicht darin enthalten waren der Ausbau der Daseinsvorsorge (etwa durch das Wachsen der Stadt) und auch keine Maßnahmen zur Aufholung des Rückstaus.

Der StRH erhob, welcher zusätzliche Investitionsbedarf zu dem auch in den nächsten Jahren ohnehin schon bestehenden Investitionsnotwendigkeiten besteht, um den bereits eingetretenen Rückstau wieder zu beheben. Dabei griff er in den Bereichen, die über technische Werkzeuge verfügten, auf diese zurück. Bei den anderen Bereichen orientierte er sich an den voll (auf Null) abgeschriebenen Anlagegütern.

Zusammengerechnet hatte die Stadt damit zumindest 82 Millionen Euro an Anlagegüter zu ersetzen. Die erforderlichen Ersätze der Energie deckten die positiven Konzernergebnisse. Diese Summe berücksichtigte nicht die tatsächlichen Wiederbeschaffungswerte und Preisanstiege - weshalb von einer real deutlich höheren Summe jährlich auszugehen ist.

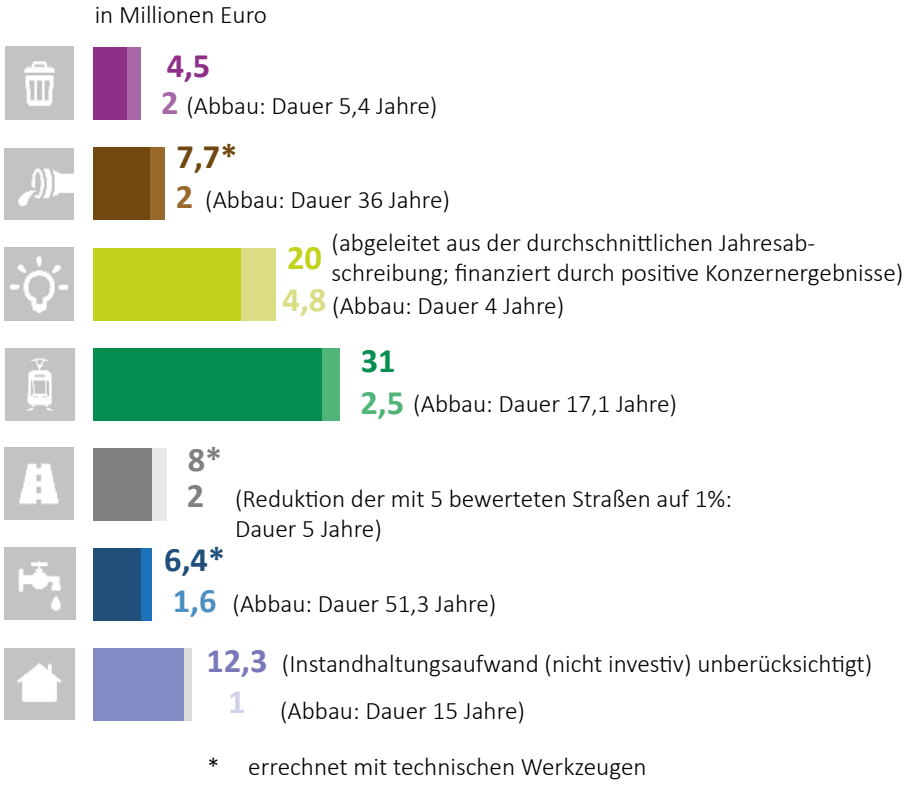
Darüber hinaus weist der StRH darauf hin, dass neben den finanziellen Mitteln auch an die personelle Ausstattung zu denken ist, wenn die Aufholung des Investitionsrückstaus beabsichtigt ist. Außerdem war auf die tatsächliche Machbarkeit der Reinvestitionen zu achten, da nicht die halbe Stadt durch groß angelegte Straßensperren und Grabearbeiten lahm gelegt werden könne. Weiters waren zum Zeitpunkt der Kontrolle derartige Bauarbeiten in den Wintermonaten problematisch. Auch waren sowohl die Materialbeschaffung als auch die zeitgerechte Bereitstellung von Arbeitskräften mit terminlichen Risiken verbunden.

DER STRH EMPFIEHLT

- die jährlichen Mittel zur Erhaltung der Sachanlagen zur Bereitstellung der Daseinsvorsorge jedenfalls in der mittelfristigen Finanzplanung vorzusehen.
- eine noch weiter verbesserte Abstimmung der Bautätigkeiten von verschiedenen Leitungsträgern, um die Belastungen aufgrund von Bautätigkeiten soweit wie möglich zu reduzieren.

Jährlicher Invesitionsbedarf (inklusive Aufholung)

rund 106 Millionen Euro



* errechnet mit technischen Werkzeugen

Methoden

Der StRH führte das Kontrollprojekt durch, um zu klären, ob das Haus Graz ausreichend in die Daseinsvorsorge investierte. Er schränkte seine Tätigkeit auf die Bereiche

- Abfall (Entsorgung und Behandlung),
- Wasserentsorgung (Abwasser),
- Energienetze (Strom, Gas, Fernwärme),
- Betrieb von Verkehrssystemen (Linien),
- Straßenerhaltung (Straße),
- Wasserversorgung (Wasser)
- und kommunale Wohnversorgung (Wohnen)

ein.

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildete die Frage nach einem möglichen Investitionsstau und dem sich daraus ergebenden Reinvestitionsbedarf.

Der Kontrollzeitraum umfasste 1.1.2017 bis 31.12.2021.

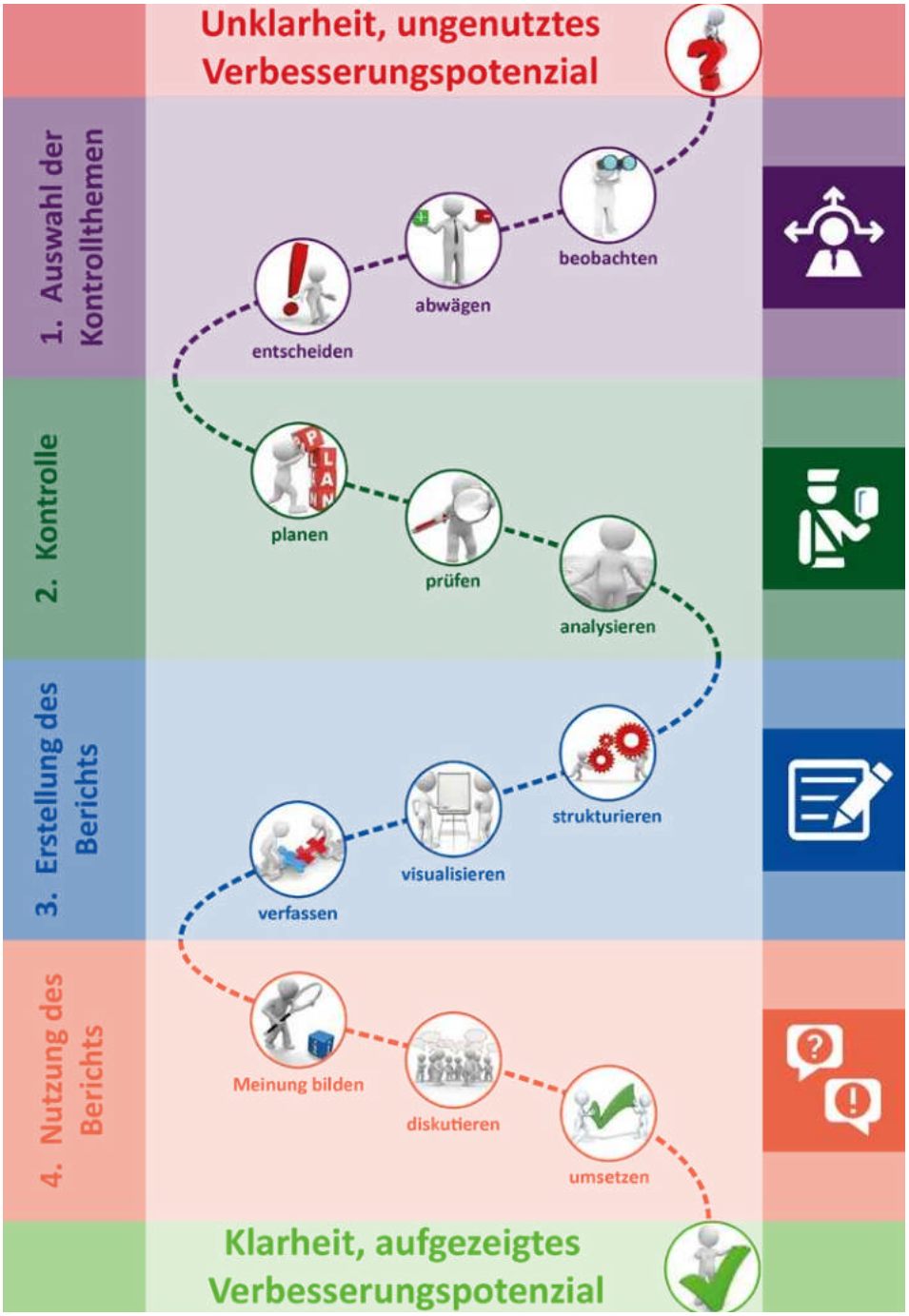
Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziele) waren folgende Themen:

- die Bewertung des gesamten Anlagevermögens,
- die Beschaffung, Inventarisierung und Inventur der Anlagegüter und
- die Finanzierung .

Die Kontrolle stützte sich hauptsächlich auf die Anlagenverzeichnisse der einzelnen Einheiten des Hauses Graz. Daraus zog das Kontrollteam seine Schlüsse und befragte die verantwortlichen Mitarbeiter:innen der Buchhaltungen bzw. Anlagenbuchhaltungen und technischen Abteilungen.

Der StRH zog folgende Unterlagen für seine Kontrolle heran:

- Jahresabschlüsse,
- Wirtschaftspläne,
- Anlagenverzeichnisse,
- Voranschläge und Rechnungsabschlüsse,
- Investitionspläne,
- Service-Level-Agreements (SLA`s) sowie



- weitere schriftliche Unterlagen z.B. Fragenbeantwortungen.

Die Schlussbesprechungen fanden am 5. und 6. Dezember 2022 statt. Der StRH übermittelte den Rohbericht am 7. Dezember 2022.

Die Energie Graz GmbH & Co KG und die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH gaben eine Stellungnahme zum Bericht ab.

Stellungnahmen

Stellungnahme 1: abgegeben von der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH

zur Vorstellung der Wirtschaftlichkeitskontrolle „Investitionen in die Daseinsvorsorge“ und der Übermittlung des Entwurfs eines Rohberichtes wollen wir als zuständige Vorstandsmitglieder, die die entsprechenden Umsetzungsbereiche im Haus Graz leiten und verantworten, auf die generellen und für die Stadt Graz speziellen Aspekte zum Thema „Investitionen in die Daseinsvorsorge“ eingehen.

Die Daseinsvorsorge der Stadt Graz ist bis auf die Energie Graz GmbH im Stammhaus Holding Graz organisiert, wo die Verantwortlichen der einzelnen Bereiche in Abstimmung mit der Stadt Graz als Auftraggeber bzw. Besteller über Priorität und Finanzierbarkeit, die Investitionen der Daseinsvorsorge zweckorientiert vorbereiten, planen und letztlich effizient umsetzen. Diese Systematik, die 2010 mit Einbindung des Stadtrechnungshofes entwickelt wurde, ist in den Steuerungsrichtlinien der „Haus Graz“-Konzeption festgehalten und hat sich seit 12 Jahren bewährt. Die Stadt Graz konnte und kann als Auftraggeberin und Bestellerin sämtliche Ausgaben und Investitionen für die Dienstleisungen der städtischen Daseinsvorsorge strategisch, nachvollziehbar und standardisiert steuern.

Die Zusammenarbeit aber auch Aufgabenteilung zwischen der Stadt Graz und der Holding Graz in der Umsetzung der „herkömmlichen Daseinsvorsorge“, die sich aufgrund vieler neuer Ansprüche der Bevölkerung (IT-Infrastruktur, Freizeiteinrichtungen etc.) erweitern ließe, wird über die Service Level Agreements (SLAs), die Verkehrsfinanzierungsverträge und einen Ergebnisabführungsvertrag für die Holding Graz dargestellt.

Damit tauchen wir in die eigentliche Problematik ein: denn alle Quantitäts- und Qualitätsansprüche und somit auch alle Investitionstätigkeiten vor allem in die Daseinsvorsorge sind eindeutig und eng mit den Potenzialen eines Haus Graz Budgets verbunden. Wenn nunmehr die Instandhaltungsquoten unterschiedlich ausfallen bzw. bewertet werden und ein dreistelliger Millionenbetrag zur Abdeckung der Erhaltungsinvestitionen erforderlich sein sollte, liegt das nicht im alleinigen Wirkungsbereich der Holding Graz. Vielmehr ist gerade die Steuerungskennzahl „Investitionen“ eine der drei wesentlichen Vereinbarungen der Holding Graz mit der Stadt Graz, die wir – verbunden mit der Plausibilisierung und Priorisierung von Projekten – für die Ausarbeitung eines Haus Graz-Budgets anwenden.

Deshalb sehen wir die Evaluierung der Instandhaltungsquoten und die Empfehlungen des Stadtrechnungshofs als wichtige und zweckorientierte Unterstützung für die Projekte der Daseinsvorsorge in den laufenden Budgetprozessen. Bei dieser Stichtagsbetrachtung muss jedoch beachtet werden, dass viele laufende Projekte, die noch vor der Corona-Pandemie mit Weitblick für die Erhaltung und den Ausbau der Daseinsvorsorge in Graz beschlossen bzw. eingeleitet wurden, nunmehr umgesetzt werden. Damit wird das Bild eines Nachholbedarfs von Investitionen wiederum entzerrt. Als Beispiele heben wir die erheblichen Investitionen in den Masterplan Sturzgasse (Neubau von Kommunalwerkstätte und Abstellinfrastruktur Stadtraum sowie die Modernisierung des Ressourcenparks) oder in die Mobilität mit der Erneuerung der Tramflotte und dem Bau von neuen Straßenbahnlinien sowie die zukunftsorientierte Konzeption zur alternativen Energieaufbringung vor allem für den Fernwärmebereich hervor.

Zusammenfassend muss uns allen – dem Stadtrechnungshof und dem Vorstand – bewusst sein, dass aufgrund verschiedenster Entwicklungen derzeit nicht alle Forderungen, Wünsche und Vorstellungen zur Daseinsvorsorge erfüllt werden können. Unsere Anstrengungen müssen wir aktuell vielmehr darauf ausrichten, die Basisgeschäfte der Daseinsvorsorge im Rahmen der Budgetkonsolidierungen nicht zu gefährden. Die aktuelle Diskussion um eine vertragskonforme Einhaltung der Verkehrsfinanzierung bzw. um eine stabile Eigenkapitalquote für die Holding Graz als einen der umfassendsten Dienstleistungsanbieter von Österreich ist dabei wesentlich. Das haben wir als Vorstände gemeinsam mit unserem Aufsichtsrat der Stadt Graz als Eigentümerin der Holding Graz aber auch als Bestellerin von Dienstleistungen mehrfach und ausreichend aufgezeigt.

Wir nehmen diesen Bericht als dokumentierte Unterstützung der Holding Graz bei der Priorisierung der Infrastrukturprojekte für eine zeitgemäße, nachhaltig ausgerichtete Daseinsvorsorge in der Stadt Graz zur Kenntnis. Aufgrund der aufgezeigten und bekannten Rahmenbedingungen kommentieren wir nicht die einzelnen Empfehlungen, sondern werden diese im Spannungsfeld „Steigerung von Investitionen“, „Schaffung von Umsetzungsressourcen“ und „Konsolidierung der Budgetplanung“ als Herausforderung unserer Konzernstrategie und einer zukunftsorientierten Budgeterstellung mit der Stadt Graz verfolgen.

Wir bedanken uns für die konstruktive Zusammenarbeit bei dieser Prüfung des Stadtrechnungshofes.

Stellungnahme 2: Energie Graz GmbH & Co KG

- Die technische Nutzungsdauer des Sachanlagevermögens der Sparte Energie ist deutlich länger als die buchhalterische Abschreibungsdauer, wodurch der Abschreibungsgrad keine zuverlässige Aussage über den technischen Zustand und den Reinvestitionsbedarf zulässt. Nach Maßgabe einer hohen Kosteneffizienz werden seitens der Energie Graz laufend Beurteilungen des technischen Zustandes der Anlagen sowie ergänzend Instandhaltungsmaßnahmen getroffen, die die notwendigen Reinvestitionen in die Anlagen möglichst gering halten. Damit ist auch gleichzeitig ein niedriger Abschreibungsgrad verbunden.
- Die Graphik „Wertverlust gesamt" beinhaltet den Firmenwert der Energie Graz im Anschaffungswert und entsprechend auch die Firmenwertabschreibung im Wertverlust. Da hier eine Beurteilung des Zustandes des Sachanlagevermögens durchgeführt werden sollte, sind die Werte um die Firmenwertabschreibung zu berichtigen. Damit ergibt sich für die Jahre 2017 bis 2021 auch ein steigender Zeitwert des Sachanlagevermögens der Energie Graz.

- Die in der Graphik gegenübergestellten „geplanten und tatsächlichen Investitionen" zeigen Minderinvestitionen, dies ist aber nicht gleichbedeutend mit einem Investitionsrückstau. Beim jeweils geplanten Budget handelt es sich um eine Obergrenze, die jedenfalls einzuhalten ist. Naturgemäß liegen die Investitionen darunter. Nicht umgesetzte und dennoch notwendige Projekte werden dann in den folgenden Jahren realisiert und sind Teil des nächsten Budgets. Daraus ergibt sich eine gewisse Überlappung und eine scheinbare Minderinvestition, die jedoch nicht gleichbedeutend mit einem Investitionsrückstau ist.
- Der für die Sparte Energie angeführte jährliche Investitionsbedarf (Seite 27) in Höhe von 20 MEUR, zuzüglich eines Aufholbedarfs von rd. 25% dieses Wertes für die nächsten 4 Jahre, kann seitens des Unternehmens grundsätzlich auch bestätigt werden. Die zeitliche Planung des Investitionsaufholbedarfs wird im Unternehmen in Abstimmung mit der Realisierung von erforderlichen Großprojekten durchgeführt.

Gegenäußerung Stadtrechnungshof

Bei der Vermögensdarstellung zog der Stadtrechnungshof das Sachanlagevermögen und das immaterielle Sachanlagevermögen heran. Für diese Darstellung bezog der Stadtrechnungshof den Firmenwert mit ein, da es sich um eine allgemeine überblicksmäßige Darstellung der Vermögenswerte handelte.

Bei den weiteren Darstellungen war der Firmenwert ausgenommen.

Zur übermittelten Darstellung der EGG merkt der Stadtrechnungshof an, dass diese Darstellung neben dem zitierten Sachanlagevermögen auch immaterielles Anlagevermögen (wie Rechte) enthält.

Kontrollieren und Beraten für Graz

Seit 1993 kontrolliert und berät der StRH der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt, Einblick nehmen darf. Der vorliegende Bericht ist ein Informationsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den StRH. Er dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss.

Die Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht erfolgen gemäß dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung.

Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangten Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter http://stadtrechnungshof.graz.at abrufbar.

Der StRH-Direktor

Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA