

GZ: StRH –19738/2008
Aufschließungsvertrag zwischen
der Landeshauptstadt Graz und der
ECE Europa Bau- und Projektmanagement G.m.b.H

Graz, 14. Mai 2009
BerichterstellerIn:

Öffentlich!

Bericht

an den

Gemeinderat

Der **Stadtrechnungshof** hat gemäß § 16 der GO für den Stadtrechnungshof **eine Prüfung zum Thema**

Aufschließungsvertrag zwischen der Landeshauptstadt Graz und der ECE Europa Bau- und Projektmanagement G.m.b.H

durchgeführt.

Diese Prüfung ist eine **Prüfung gemäß § 98 Abs 5 des Statutes der Landeshauptstadt Graz** und ist **eine auf Grund eines Prüfantrages von Mitgliedern des Gemeinderates veranlasste Prüfung**. Es handelt sich um eine Maßnahme der **Gebarungskontrolle** nach § 3 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof.

(1) Sachverhalt

Eine **Investorengruppe** (in der Folge: „ECE“) möchte am Areal zwischen Annenstraße, Niesenbergergasse, Traungauergasse und Eggenberger Gürtel ein **Einzelhandels- und Dienstleistungszentrum** („Stadtgalerie Graz“) errichten bzw an ein bestehendes Möbelhaus („Leiner“) ein solches **mit einer Gesamtfläche von rd 35.000 m2 anbauen**. Die Projektaktivitäten sind laut Auskunft der Fachabteilung **derzeit (Jänner 2009) gering**, weil der **Bebauungsplan (siehe nächster Absatz)** noch bei der Aufsichtsbehörde (Land Steiermark) liegt und ein UVP-Verfahren sowie Planungsdetails von ECE noch nicht in Angriff genommen bzw vorgelegt sind.

Dem **derzeitigen Verfahrensstand vorgelagert**, und essentiell für die weitere Projektentwicklung waren

- eine **6. Änderung des 3.06 Stadtentwicklungskonzept** der Stadt Graz (**STEK**) sowie
- eine **10. Änderung des Flächenwidmungsplanes (FLÄWI)**, die seitens des Gemeinderates am 14.12.2006 beschlossen und am 12.7.2007 von der Steiermärkischen Landesregierung genehmigt worden waren, sowie
- die **Erstellung eines 05.14.0. Bebauungsplanes**, der zwischen 30.11.2006 und 25.1.2007 aufgelegt worden war und seitens des Gemeinderates am 5. Juni 2008 beschlossen wurde.

Der **vorliegende Prüfantrag** bezieht sich auf ein **Gemeinderatsstück** (A/10-BD 18765/2006-23, A8-38518/2007-1) vom 5. Juni 2008, dessen **Beschlussinhalt** im Wesentlichen die **Genehmigung des Entwurfes eines Aufschließungsvertrages zwischen ECE einerseits und Stadt Graz andererseits** war. Das zitierte Gemeinderatsstück wurde **in der erwähnten Sitzung mit Mehrheitsbeschluss angenommen**. Der **Vertrag** wurde in der Folge am 9. Juli 2008 seitens der

Stadt sowie – ohne Datumsangabe – vom Vertragspartner ECE (ECE Europa Bau- und Projektmanagement GmbH) **unterfertigt**.

Den **zitierten Beschlüssen nachgelagert** und **weitere Voraussetzung für die Realisierung** des Projektes wird ein **Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren** („UVP-Verfahren“) sein; dieses soll laut Angaben im Gemeinderatsstück im Sommer 2009 abgeschlossen sein. Für den Fall, dass sich der Baubeginn infolge möglicher weiterer Verfahren vor dem VwGH und/oder VfGH bis über den 30.6.2013 hinauszögern, werden weitere Vorkehrungen getroffen (siehe gleich nachfolgend).

(2) Kernthemen der Prüfung

Der vorliegende **Vertrag regelt** auf zivilrechtlicher Basis die **Kostenbeteiligung des privaten Bauwerbers ECE an Aufschließungsmaßnahmen einer Liegenschaft**, für die ein **rechtskräftiger Bebauungsplan** vorliegt. Die **Stadt Graz und der Bauwerber ECE stehen einander insoweit als privatrechtliche Vertragspartner** mit wechselseitigen Rechten und Pflichten gegenüber.

Eine **rechtliche Beurteilung** der vorgelagerten Verfahren sowie eine Beurteilung des möglichen künftigen Ausgangs eines UVP-Verfahrens hat der **Stadtrechnungshof nicht durchgeführt**. Der Stadtrechnungshof hat aber die zuständigen Abteilungen mit dem Thema behaupteter Verfahrensmängel befasst und wurde seitens der zuständigen Abteilungen rückgemeldet, dass nach deren Ansicht keine schwerwiegenden Verfahrensmängel vorlägen.

Aus **finanzieller Sicht ist– nicht nur im Anlassfall** – auch auf Basis des Raumordnungsrechts die **Frage** zu stellen, ob **durch Änderungen im Flächenwidmungsplan unwirtschaftliche öffentliche Aufwendungen etwa** für Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung oder Verkehrsanbindung in Kauf genommen werden müssen.

Unseres Erachtens ist hier auch das Auftreten einer verstärkten Immissionsbelastung zu prüfen, weil unzweifelhaft eine solche Mehrbelastung zu indirekten gesamtwirtschaftlichen Kosten führen kann. Da diese Themen ohnedies Gegenstand des noch bevorstehenden UVP-Verfahrens sein werden, wird hierzu keine Stellungnahme abgegeben.

Als Kernthema aus der Sicht der Gebarungskontrolle verbleibt daher die **Frage der Angemessenheit der Abschlagszahlung des Bauwerbers** in Bezug auf **die von der Stadt Graz zu leistenden Begleitmaßnahmen**.

(3) Ergebnisse der Prüfung (Beantwortung der Einzelfragen des Prüfantrages)

Der Stadtrechnungshof hat den „Aufschließungsvertrag zwischen der Landeshauptstadt Graz und der ECE Europa Bau- und Projektmanagement G.m.b.H.“ geprüft und gelangt zusammengefasst zu folgenden Antworten auf die gestellten Fragen (*Formulierungen des Prüfantrages in kursiver Schrift*):

„Es wird beantragt folgendes im Detail zu prüfen:

1. *Ob der dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegte Aufschließungsvertrag, Bestandteil des oben genannten Stückes Nr 23, der Stadt insgesamt zum Vorteil gereicht oder sich eher nachteilig auswirken wird.*

Stellungnahme STRH: Die im Falle einer Projektrealisierung notwendigen Begleitmaßnahmen sind nicht Konsequenz des Aufschließungsvertrages, dieser regelt nur die Kosten- und Aufgabenverteilung zwischen Stadt Graz und dem Bauwerber ECE, sondern vielmehr der zuvor erfolgten Änderung des Flächenwidmungsplanes. Nach den Vorschriften des Raumordnungsrechts hat die Nutzung von Grundflächen sparsam und durch wirtschaftliche Aufschließung zu erfolgen. **Daher ist zu prüfen, welche öffentlichen Aufwendungen für die Aufschließung insgesamt anfallen, wobei die Zuzahlungen des Investors begünstigend auf diese Beurteilung wirken.**

Nach **Abschätzung der Gesamtkosten** der von der Stadt zu finanzierenden Begleitmaßnahmen und der von der Stadt Graz zu beanspruchenden Steuer- und Gebührenansprüche, abzüglich der vereinbarten Abschlagszahlung verbleibt ein aus städtischen Mitteln **zu finanzierender Eigenanteil an den Aufschließungskosten von rd 3,4 Mio EUR** (Stand **Jänner 2009**; mit Berücksichtigung von **Umsatzsteuerbelastung**).

In diesem Gesamtbetrag sind zu wesentlichen Teilen Kosten für Maßnahmen enthalten, die auch im Falle einer geplanten Realisierung des Projektes „Nahverkehrsdrehscheibe Hauptbahnhof“ – teilweise in gleicher, teilweise in anderer Form – anfallen würden. **Die beiden Projekte „Stadtgalerie“ und „Nahverkehrsdrehscheibe Hauptbahnhof“ haben daher hinsichtlich einzelner Maßnahmen im Bereich Annenstraße/Eggenberger-Gürtel/Bahnhofgürtel eine gemeinsame Schnittmenge.**

Denkt man daher hypothetisch das Projekt „Stadtgalerie“ weg, verblieben zumindest in ähnlicher Höhe die städtischen Beiträge zur Neugestaltung des Verkehrsknotenpunktes Annenstraße/Hauptbahnhof (zB Kosten der Neuverlegung von Straßenbahnschienen in geänderter Form). Dies wäre bei der angefragten Vorteilhaftigkeitsüberlegung zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund kann man folgern, dass **sich der durch ECE zu leistende Beitrag von 9,0 Mio EUR (zuzüglich USt) positiv auf die Gesamtfinanzierung der Maßnahmen im genannten Kreuzungsbereich auswirkt.**

2. *Wie hoch die tatsächlichen Kosten sind, die der Stadt durch die Unterzeichnung des Aufschließungsvertrages entstehen.*

Die **Frage nach den voraussichtlichen Gesamtkosten** der von der Stadt finanziell zu tragenden Maßnahmen haben wir **oben bei 1. schon beantwortet:** nach derzeitigem Kenntnisstand und nach Abzug der vereinbarten Ausgleichszahlung des Bauwerbers ECE verbleibt ein **städtisch zu tragendes Ausgabenvolumen von rd 3,4 Mio EUR** (Kenntnisstand **Jänner 2009**; mit Berücksichtigung voller Umsatzsteuerbelastung).

3. Welche Verpflichtung zur Leistung von baulichen Maßnahmen die Stadt tatsächlich eingeht und wie hoch die Kosten der Durchführung pro einzelner Maßnahme voraussichtlich sein werden.

Die Einzelmaßnahmen und die dafür derzeit abgeschätzten Kosten sind im Berichtsteil des Prüfberichtes aufgeschlüsselt.

4. Welche Verpflichtung zu verfahrensrechtlichen Maßnahmen (straßenrechtliche, wasser- und abwasserrechtliche Bewilligung etc.) die Stadt eingeht und wie hoch der Gegenwert dieser Leistungen der Stadt ist. Wie viel müsste eine Privatperson dafür bezahlen?

Für **Unterstützungsleistungen bei verfahrensrechtlichen Maßnahmen** haben wir in obiger Kostenschätzung einen Schätzbetrag von TEUR 500 angesetzt – das entspricht einem personellen Einsatz von rd 8 Mannjahren bei Personalkosten pro Kopf und Jahr von TEUR 60. **Wir gehen davon aus, dass vor allem in der Stadtbaudirektion und im Kanalbauamt sowie in der Bau- und Anlagenbehörde Mehrarbeiten bei Projektrealisierung anfallen werden.**

Hierbei ist aber zu beachten, dass verschiedene Verwaltungsakte von städtischen Ämtern und Behörden jedenfalls anfallen würden, weil der Projektwerber einen Anspruch auf diese Verwaltungsakte hat.

5. Ob die Stadt in der Lage ist sich mittels privatrechtlichem Vertrag zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben der Gemeinde im Interesse einer potentiellen Antragstellerin zu verpflichten oder ob dies bestehenden Vorschriften widerspricht (§ 98 Abs 2 des Statuts). Wie hoch werden die Verfahrenskosten sein, wenn die Betreiber anderer Einkaufszentren dies als Wettbewerbsnachteil qualifizieren und mit ihrer Klage bis zum EuGH gehen?

Die **Verpflichtung zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben ergibt sich nicht aus dem Aufschließungsvertrag, sondern aus verfahrensrechtlichen Rechtsvorschriften.**

Eine **wettbewerbsrechtliche Beurteilung** der Vertragsinhalte kann der Stadtrechnungshof nicht abgeben, jedoch ist aus dem Umstand, dass sich die Stadt Graz bei einem Großprojekt mit einem Bauprojektwerber über bestimmte Verfahrensaspekte ins Einvernehmen setzt, a priori **keine Wettbewerbsverzerrung** erkennbar. Dies wird auch durch eine Stellungnahme des Präsidialamtes bestätigt.

6. *Ob die Projekte zu deren Durchführung sich die Stadt im Vertrag gegenüber ECE verpflichtet dem Zwecke der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprechen, insbesondere auch ob In Hinblick auf die angespannte finanzielle Lage der Stadt die Projektierung solcher großer Vorhaben sinnvoll und möglich ist.*

Die im Vertrag zwischen dem Bauwerber und der Stadt Graz getroffene Aufgaben- und finanzielle Lastenverteilung **erscheint nach unserem Dafürhalten nachvollziehbar.**

Die finanzielle Belastung für die Stadt Graz im ungefähren betraglichen Ausmaß von rd 3,4 Mio EUR ist schlüssig und aus dem derzeitigen Kenntnisstand ableitbar.

Wie oben schon zu 1. ausgeführt, **stehen Teile der Begleitmaßnahmen für das Projekt Stadtgalerie gedanklich in sehr engem Zusammenhang mit dem geplanten Projekt einer Nahverkehrsdrehscheibe Hauptbahnhof. Sofern dieses zweite Projekt zur Umsetzung gelangt, erscheint der Ausgabenüberhang der Stadt Graz (in der bezifferten Höhe von rd 3,4 Mio EUR) nicht überschießend, zumal Teile der für das Projekt Stadtgalerie kalkulierten Maßnahmen (etwa umfangreiche oberirdische Gleisverlegungsarbeiten) bei Realisierung des Nahverkehrsknotens Hauptbahnhof obsolet werden.**

Hypothetisch **anders gelagert** wäre die Beurteilung, **wenn das Projekt Nahverkehrsdrehscheibe Hauptbahnhof nicht zur Umsetzung gelänge**; in diesem Fall würde der bezifferte Überhang der Ausgaben für die Stadtgalerie (3,4 Mio EUR) zulasten der Stadt Graz neu zu beurteilen sein.

Laut Auskunft der Stadtbaudirektion ist aber mit einer Realisierung des Projektes am Bahnhof mit allergrößter Wahrscheinlichkeit zu rechnen und dürfte noch im Frühsommer 2009 eine Projektgenehmigung für dieses Projekt dem Gemeinderat zur Vorlage gebracht werden.

7. *Ob, wie im Gutachten von o.Univ. Prof. Dr. FUNK festgehalten, durch Rechtswidrigkeiten wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt wurden und eine Aufhebung des Bebauungsplanes, der Voraussetzung für die Vertragserfüllung ist, seitens des Verfassungsgerichtshofes droht.*

Die Klärung dieser Frage obliegt den zuständigen Behörden und Gerichten.

8. *Wie hoch die Kosten sind, die der Stadt unter der worst case Variante entstehen, dass seitens der Stadt bei einzelnen Bauten Verzögerungen eintreten bzw. Bauten nicht durchgeführt werden (vgl. Kreuzung Josef Huber Gasse, § 6.3.1 i V.m. § 9.1 des Vertrages) und ECE daher berechtigt ist von den zugesagten 9 Mio. Euro Abzüge zu machen?*

In diesem hypothetischen Fall würde sich der von ECE zu leistende Betrag verringern **und sich der von der Stadt zu tragende Teil erhöhen. Eine genaue Abschätzung dieses Betrages kann derzeit nicht gegeben werden.**

9. *Wie hoch ist der Gegenwert der Grundstücksflächen, die seitens der Stadt an ECE übertragen werden (§ 9.1 Abs 3)?*

In der vom Stadtrechnungshof geprüften Berechnung ergibt sich ein **rechnerischer Saldo zwischen dem Wert von hingegebenen und erhaltenen Flächen von TEUR 700 abzüglich des hypothetischen Werts einer Fläche von rd 1.200 m² öffentlichen Gutes**, die an die Stadt Graz zusätzlich abgegeben wird, **von rd TEUR 247**. Es bleibt somit ein **fiktiver „Tauschverlust“ von rd TEUR 450**, der ebenfalls in der Berechnung des städtischen Anteils an den Begleitmaßnahmen berücksichtigt ist.

10. *Wie hoch ist der Gegenwert der Bauabgabe und des Kanalisationsbeitrages, der in der Pauschalabgeltung von 9 Mio Euro enthalten sein soll (§ 9.1 Abs 4)?*
11. *Wie hoch sind die weiteren Leistungen der Stadt, die unter Teil 1 genannt sind zu beziffern?*
12. *Wie hoch sind die Leistungen der Stadt, die unter Teil 2 genannt sind zu beziffern?*

Diese Fragen **sind im Berichtsteil bzw schon oben bei 1. beantwortet.**

13. *Sowohl in § 1 als auch in § 2 ist davon die Rede, Details in einem gesonderten Vertrag zu regeln. Wie groß ist dadurch die Ungenauigkeit bezüglich der Vorhersage der der Stadt durch diesen Vertrag entstehenden Kosten?*

Die **Ungenauigkeiten** der vertraglichen Regelungen beruhen auf folgenden Unsicherheitsfaktoren:

- **Unsicherheit über zusätzliche Auflagen**, die sich aus den noch anhängigen behördlichen Verfahren (Bebauungsplan, wasserrechtliche und straßenrechtliche Verfahren uä) und dem künftigen UVP-Verfahren ergeben können,
- **Unsicherheit über weitere Verkehrsentflechtungsmaßnahmen**, die sich aus der möglichen Realisierung des Projektes Nahverkehrsdrehscheibe Hauptbahnhof ergeben können,
- **Unsicherheit über die Frage**, für welche der bewerteten Begleitmaßnahmen in welchem Umfang ein **Vorsteuerabzug** geltend gemacht werden kann,
- Allgemeine **Planungsunsicherheit**.

14. Ist die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften gegeben, wenn der Gemeinderat einen Beschluss fasst, dessen finanzielle Tragweite noch gar nicht absehbar ist? Ist nicht die Prüfung von so großen Projekten durch den Stadtrechnungshof vor Beschlussfassung durch den Gemeinderat notwendig?

Die finanzielle Tragweite der erforderlichen Begleitmaßnahmen war weder bei der Beschlussfassung über die Änderung des Flächenwidmungsplanes, noch bei der Beschlussfassung über die Genehmigung des Aufschließungsvertrages **exakt abschätzbar**, und ist es auch heute nicht. Die **im Prüfbericht bekannt gegebene Größenordnung von 3,4 Mio EUR für Begleitmaßnahmen**, die **aus Mitteln der Stadt Graz zu finanzieren** sind, ist nach heutigem Kenntnisstand bestmöglich und nachvollziehbar errechnet.

Bei großen **Infrastrukturprojekten**, zu deren Realisierung sich die Stadt Graz entschließt, **besteht im Stadium der Projektgenehmigung durch den Gemeinderat stets ein verhältnismäßig hoher Grad an Unsicherheit**. Die **Rolle des Stadtrechnungshofes** im Zusammenhang mit solchen Projektbeschlüssen des Gemeinderates besteht in einer Abschätzung des Bedarfes, der Sollkosten und Folgekosten, somit in einer kritischen Hinterfragung der angesetzten Kostenkomponenten und des Grades an Unsicherheit.

Für Projekte, die sich in der Planungsphase befinden, werden seitens ÖNORM Planungssicherheit von bis zu 25% anerkannt.

Dass es **im konkreten Fall zu keiner Projektkontrolle im Sinne von § 6 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof** gekommen ist, liegt daran, dass die **kausale Ursache für alle weiteren Maßnahmen bereits im Beschluss über eine Änderung des Flächenwidmungsplanes** gelegen hatte. Dem Gemeinderat muss bei Beschlussfassung über die Änderung des Flächenwidmungsplanes bewusst gewesen sein, dass die Aufschließung der Liegenschaft bei Realisierung eines Einkaufszentrums zu finanziellen Belastungen für die Stadt Graz führen wird.

Aus diesem Grund wurde auch mit dem Projektwerber ein Vertrag über die Finanzierung der Begleitmaßnahmen und über eine angemessene Zuzahlung abgefasst. Diese **Zuzahlung bewertet der Stadtrechnungshof nach heutigem Kenntnisstand als angemessen**.

Eine **Vorschrift, wonach auch bei Änderungen des Flächenwidmungsplanes eine Überprüfung der finanziellen Folgekosten durch den Stadtrechnungshof zu erfolgen habe, besteht nicht** und wäre allenfalls **pro futuro** zu fordern, dass die zuständigen Abteilungen bei Änderungen des Flächenwidmungsplanes entsprechende **Schätzungen über die Folgebelastungen durch Aufschließungsmaßnahmen** bekannt geben.

15. § 2 des Vertrages sieht vor, dass die rechtliche Abwicklung hinsichtlich der Umschlüsse von Kanalanlagen für das ECE durch das Kanalbauamt durchzuführen ist. Ist dies mit den bestehenden verfassungsrechtlichen, gesetzlichen EU-wettbewerbsrechtlichen Vorschriften vereinbar?

Diese Frage wurde von Kanalbauamt und Präsidialamt beantwortet: eine **Unvereinbarkeit mit Rechtsvorschriften besteht nach Ansicht der Ämter nicht**.

Der Kontrollausschuss stimmt den Feststellungen des Stadtrechnungshofes zu und stellt gemäß § 67 a in Verbindung mit § 45 Abs 6 des Statutes der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl 130/1967, in der geltenden Fassung den

Antrag,

der **Gemeinderat möge den Prüfbericht des Stadtrechnungshofes** sowie die **Stellungnahme des Kontrollausschusses zur Kenntnis** nehmen.

Der Vorsitzende des Kontrollausschusses:

Der Stadtrechnungshofdirektor:

GR Mag Harald Korschelt

Dr. Günter Riegler

Vorberaten in den Kontrollausschusssitzungen am 3. März 2009, am 24. März 2009 und am 29. April 2009.

Der Vorsitzende:

GR Mag Harald Korschelt

GZ: StRH –19738/2008
Aufschließungsvertrag zwischen
der Landeshauptstadt Graz und der
ECE Europa Bau- und Projektmanagement G.m.b.H

Graz, 14. Mai 2009

Stellungnahme
gemäß § 67a Abs 5 des Statutes der Landeshauptstadt Graz

zum Prüfbericht gemäß § 16 der GO für den Stadtrechnungshof zum Thema

Aufschließungsvertrag zwischen der Landeshauptstadt Graz
Und der ECE Europa Bau- und Projektmanagement G.m.b.H

Der **Kontrollausschuss** hat den oben erwähnten **Prüfbericht des Stadtrechnungshofes** in seinen Sitzungen am 3. März 2009, am 24. März 2009 und am 29. April 2009 eingehend beraten. Gemäß § 67a Abs. 5 des Statutes wird zum vorliegenden Prüfbericht folgende

Stellungnahme

abgegeben:

Der **Kontrollausschuss** hat die vom Stadtrechnungshof getroffenen **Feststellungen ausführlich diskutiert.**

Sämtliche **Berichtsteile** zum Thema **Aufschließungsvertrag zwischen der Landeshauptstadt Graz und der ECE Europa Bau- und Projektmanagement G.m.b.H** wurden vom Kontrollausschuss **zustimmend zur Kenntnis genommen.**

Der Vorsitzende des Kontrollausschusses:

GR Mag Harald Korschelt