

Bericht an den Gemeinderat

Bearbeiter: Johannes Müller

GZ: StRH – 029588/2016

Berichterstatteerin: Ina Bergmann

Graz, am 20. Oktober 2016

**Betreff: Gebarungsprüfung „Mittelfristige Finanzplanung
Haus Graz 2016 - 2020“**

Der **Stadtrechnungshof** hat gemäß § 98 des Statutes der Landeshauptstadt Graz iVm § 3 und 5 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof (GO-StRH) eine Prüfung betreffend

Mittelfristige Finanzplanung Haus Graz 2016 - 2020

durchgeführt.

Die grundlegende Zielsetzung lag in der

- Analyse und Verplausibilisierung der Mittelfristplanung Haus Graz,
- Plausibilisierung des Planungsvorgangs anhand der verwendeten Unterlagen (formelle Plausibilisierung),
- Darstellung der wesentlichen Werttreiber und Plausibilisierung der Planung dieser anhand von externen Informationen ,
- Plausibilisierung der konsolidierten Sicht.

Als Prüfergebnis lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten:

Der Stadtrechnungshof analysierte und plausibilisierte die Mittelfristplanung des Hauses Graz, die am 17. Dezember 2015 vom Gemeinderat beschlossen wurde.

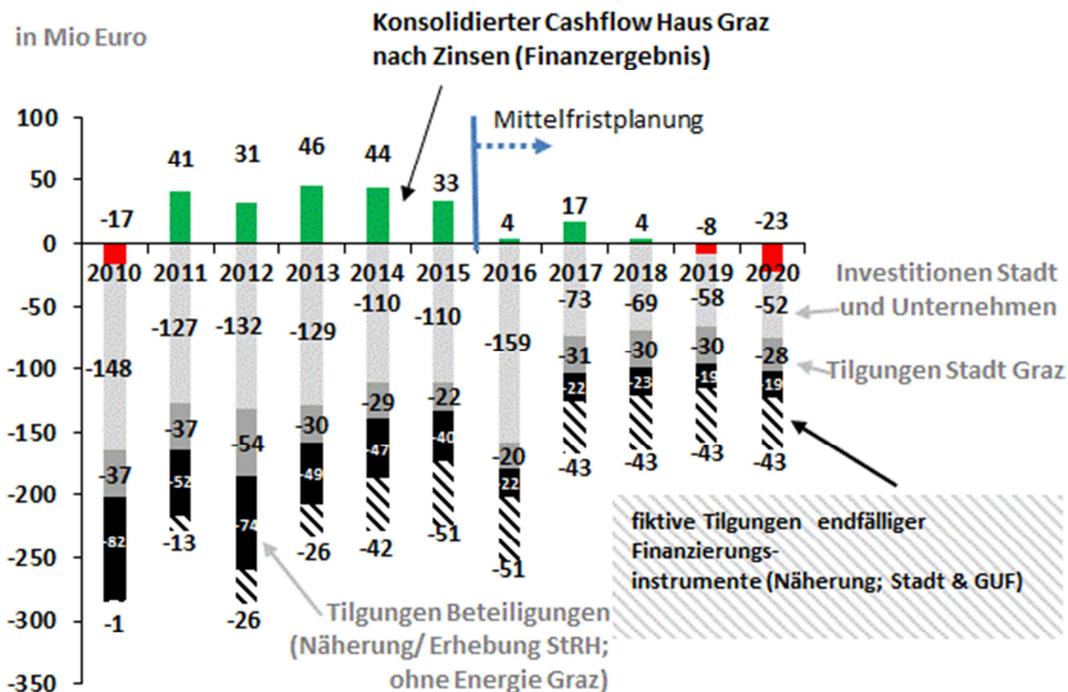
Haus Graz (konsolidiert)

Die Darstellung einer konsolidierten mittelfristigen Finanzplanung des Hauses Graz, das waren die Stadt, ihre Eigenbetriebe und Beteiligungen, war österreichweit einzigartig. Dies förderte die Transparenz, Klarheit und Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel.

Bei der Interpretation des Zahlenwerkes waren Zweck und Zielsetzung einer Planung immer mitzudenken, da sonst falsche Schlüsse gezogen werden konnten. Die Zielsetzung der Mittelfristplanung des Hauses Graz war es, als Steuerungsinstrument finanzielle Ziele vorzugeben und diese formal beschließen zu lassen. Eine Finanzplanung war jedenfalls nicht als objektive Beschreibung von Tatsachen, sondern als Schätzung, die einem bestimmten Zweck diene, zu verstehen.

Die Planung zielte auf die Steuerung des Schuldenstandes des Hauses Graz ab. Für diese Zielsetzung wurden der laufende Finanzbedarf und die Ausgaben für Investitionen geplant. Grundsätzlich bezweckte die Mittelfristplanung die Deckelung des Finanzbedarfes. Der Stadtrechnungshof stellte kritisch fest, dass die Zielsetzungen der vorliegenden Finanzplanung übermäßig verkürzend und unvollständig waren. Die Sicherstellung der Substanzerhaltung sowie die Zielsetzungen im Zusammenhang mit Fiskal- und Transparenzregeln waren aus fachlicher Sicht und aus rechtlicher Verpflichtungen zu berücksichtigen gewesen.

Der Stadtrechnungshof stellte in der folgenden Grafik näherungsweise die konsolidierten Geldzuflüsse (Cashflows) nach Zinsen den Auszahlungen für Investitionen und Tilgungen gegenüber. Dies entsprach der gebräuchlichen Kennzahl „Freie Finanzspitze“. In einigen Bereichen der Planung des Finanzbedarfs gab es Inkonsistenzen im Vorgehen sowie Informationslücken, beispielsweise zur Substanzerhaltung. Dies beeinträchtigte die Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Planung für das Haus Graz.



Die Grafik zeigte, dass der laufende Zahlungsstrom nach Zahlung der Zinsen im Planungshorizont 2016 bis 2020 nicht ausreichte, um die laufenden Tilgungen zu decken. Spielräume für neue Investitionen und deren Folgebelastungen waren nicht darstellbar. In den Planjahren 2019 und 2020 konnten Teile der Zinsen nur durch die neue Aufnahme von Schulden bezahlt werden.

Für endfällige Finanzinstrumente wurden in obiger Grafik fiktive Tilgungsraten als Ausgaben dargestellt. Dies war notwendig, um die Aussagekraft der Kennzahl „Freie Finanzspitze“ nicht zu schwächen, da im dargestellten Zeitraum keine Tilgungen endfälliger Finanzierungen fällig waren. Die Beteiligungen der Stadt konnten endfällige Finanzierungen grundsätzlich umschulden, mussten also nicht zwingend Tilgung einplanen. Die Stadt Graz hatte zum Zeitpunkt der Prüfung diese Möglichkeit aus gesetzlichen Gründen nicht. Sie musste Vorsorge für Tilgungen aus Mitteln des ordentlichen Haushaltes treffen. Allerdings ließ die vorliegende Mittelfristplanung der Stadt eine solche Vorsorge auf Grund hoher Abgänge im laufenden Ergebnis nicht zu.

Stadt Graz (mittelfristige Finanzplanung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt)

Die am 17. Dezember 2015 beschlossene Planung beinhaltete auch die mittelfristige Finanzplanung der Stadt gemäß Österreichischem Stabilitätspakt. Diese mittelfristige Finanzplanung war an die Gemeindeaufsicht des Landes Steiermark zu übermitteln. Diese Übermittlung erfolgte im Mai 2016.

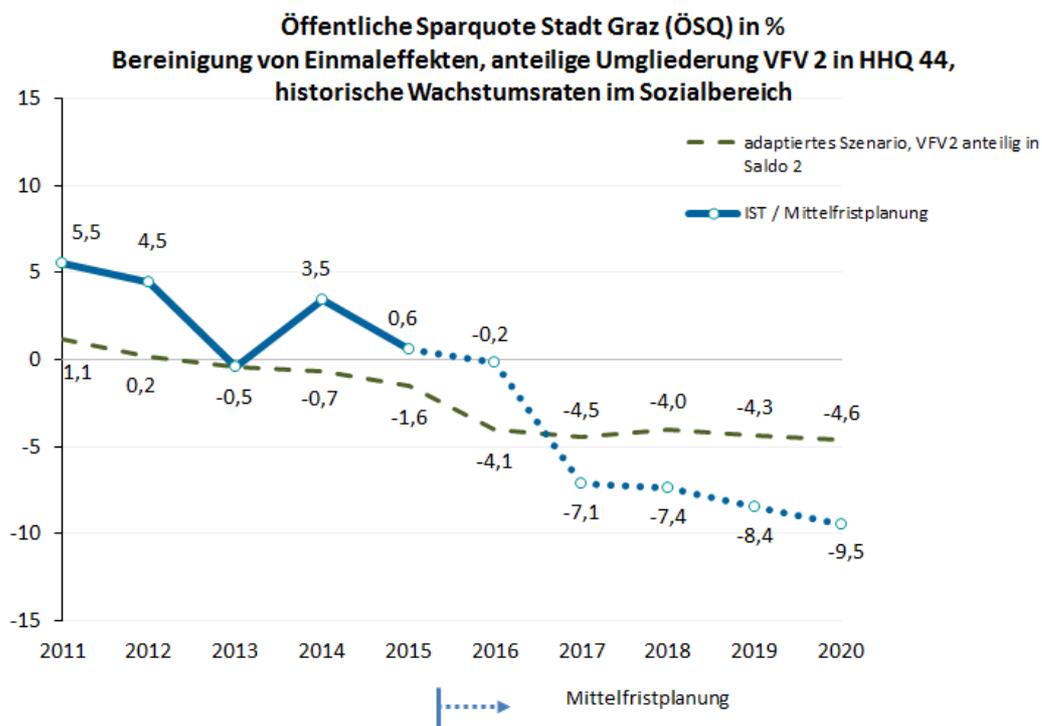
Der Stadtrechnungshof stellte kritisch fest, dass der Bericht an den Gemeinderat zur mittelfristigen Finanzplanung keinen Hinweis enthielt, dass neben der kommentierten und dargestellten Planung des Hauses Graz, die städtische Mittelfristplanung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt mitbeschlossen werden sollte. Diese Planung wurde im Gemeinderatsbericht sehr verkürzt dargestellt. Die für den Österreichischen Stabilitätspakt relevanten Kennzahlen, wie beispielsweise die geplanten Finanzierungssalden (Maastricht Ergebnis), waren nicht dargestellt. Somit fehlten in diesem Gemeinderatsbericht wesentliche, entscheidungsrelevante Informationen.

Die vorliegende mittelfristige Finanzplanung zeigte eine kritische Entwicklung der finanziellen Lage der Stadt. Einerseits fiel der Saldo der laufenden Gebarung (Saldo 1) im Planjahr 2020 auf ca. -112 Millionen Euro. Die Finanzierung dieser Abgänge sollte laut dieser Planung aus Einnahmen aus Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren basieren. Dies waren geplante Einnahmen aus Ausschüttungen von Gewinnen, die durch die Auflösung von Kapitalrücklagen in Beteiligungen erzielt wurden. Allein im Jahr 2020 waren Einnahmen aus Gewinnausschüttungen in Höhe von 114 Millionen Euro geplant.

Die stark negative Entwicklung des Saldo 1 ab 2016 wurde wesentlich durch geplante Entwicklungen in den Bereichen Öffentlicher Verkehr, Soziale Wohlfahrt sowie Kinderbetreuung und -bildung beeinflusst. Allerdings war die Aussagekraft der vorliegenden Mittelfristplanung der Stadt Graz beschränkt.

Die in der Mittelfristplanung der Stadt dargestellte dramatische Verschlechterung ab 2016 war auch das Sichtbarwerden der seit Jahren angespannten Finanzsituation der Stadt. In den Planjahren fielen ergebnisverbessernden Einmaleffekte weg, die in der Vergangenheit wirksam waren. Dies führte im Vergleich zu den vergangenen Ergebnissen zum Anschein einer starken Verschlechterung.

Der Stadtrechnungshof zeigte dies in der folgenden Grafik, die die Verschlechterung des Saldos 1 in der Mittelfristplanung als gepunktete Linie darstellte. Die historische Entwicklung der IST Werte (durchgängige Linie) war aber nicht mit den Planwerten (gepunktete Linie) vergleichbar. Somit konnte auf Basis der vorliegenden Zahlen keine Aussage über eine Gesamtentwicklung getroffen werden.



Um die IST-Werte mit den Planwerten vergleichbar zu machen, musste der Stadtrechnungshof Bereinigungen vornehmen. Hierfür neutralisierte der Stadtrechnungshof historische Einmaleffekte, die in der Vergangenheit den Saldo 1 künstlich verbessert hatten. Der sichtbare Effekt auf Grund der Änderung von Ausweis- und Verrechnungslogik des Verkehrsfinanzierungsvertrages in 2016/17 wurde ebenfalls korrigiert. Ein inkonsistentes Vorgehen im Planungsprozess führte weiters zu einem tendenziell stärkeren Ausgabenwachstum in einzelnen Teilbereichen, besonders im Sozialwesen. Diesen Effekt glättete der Stadtrechnungshof ebenfalls.

Die so bereinigte Öffentliche Sparquote (strichlierte Linie) verlief im gesamten dargestellten Bereich ungünstig, die Entwicklung im Planungszeitraum flachte sich im Vergleich mit der ursprünglichen Kurve ab. Hieraus war die seit Jahren angespannte Finanzsituation der Stadt klar erkennbar.

Diese angespannte Situation begründete sich auch einnahmenseitig mit den Pro-Kopf-Ertragsanteilen der Stadt Graz, die im Österreichischen Städtevergleich auf Grund des Finanzausgleichsgesetzes sehr niedrig waren.

Substanzerhaltung des Vermögens

Die Erhaltung des vorhandenen, notwendigen Anlagevermögens (Substanzerhaltung) wie beispielsweise dem Trinkwasser- und Abwassersystem, den Straßen aber auch den Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs war durch die geplanten Investitionen sicher zu stellen. Erst danach waren Neuinvestitionen zu planen, die nicht das bestehende Anlagevermögen ersetzen, sondern dieses erweitern.

Die Finanzdirektion konnte keine Unterlagen vorlegen, die eine Beurteilung der geplanten Investitionen im Haus Graz unter der Perspektive der Substanzerhaltung ermöglichten. Der Stadtrechnungshof führte daraufhin eine eigene Berechnung durch und kam zum Schluss, dass mit großer Wahrscheinlichkeit die Substanz durch die vorliegende Investitionsplanung im Planungszeitraum nicht erhalten wurde. Es wurden also anscheinend zu wenige Investitionen in das bestehende Vermögen geplant. Betragsmäßig konnte der Stadtrechnungshof diese fehlenden Investitionen nicht festmachen, da die dieser Schätzung zu Grunde liegenden Unterlagen unvollständig waren.

Interne Kontrollen im konsolidierten Planungsprozess

Der Stadtrechnungshof sah Verbesserungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der Tabellenblätter, mit denen die Planungen der Beteiligungen an die Finanzdirektion übermittelt wurden. Einfache strukturelle Anpassungen konnten sowohl aus Sicht der internen Kontrollen als auch aus Sicht der inhaltlichen Analyse Effektivität und Effizienz in der Finanzdirektion erhöhen.

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.

Die Vorsitzende des Kontrollausschusses:

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Ina Bergmann

Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA

Vorberaten in den Kontrollausschusssitzungen am 13.9.2016 sowie am 5.10.2016.

Die Vorsitzende:

Ina Bergmann

GZ: StRH – 029588/2016

Betreff: Gebarungsprüfung „Mittelfristige Finanzplanung Haus Graz 2016 - 2020“

Graz, 5.10.2016

Stellungnahme

gemäß § 67a Abs 5 des Statutes der Landeshauptstadt Graz zum Prüfbericht gemäß § 98 Statut der Landeshauptstadt Graz und gemäß § 3 und 5 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof zum Thema

Mittelfristige Finanzplanung Haus Graz 2016 - 2020

Der Kontrollausschuss hat den oben erwähnten Prüfbericht des Stadtrechnungshofes in seinen Sitzungen eingehend beraten und die vom Stadtrechnungshof getroffenen Feststellungen ausführlich diskutiert. Sämtliche Berichtsteile wurden vom Kontrollausschuss zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die Vorsitzende:

Ina Bergmann