



Prüfbericht 7 /2016 zum Thema

Mittelfristige Finanzplanung Haus Graz 2016 - 2020

(Wirtschaftlichkeitsprüfungen)

GZ.: StRH – 29588/2016

Graz, 07.07.2016

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

Fotos (v. links): Stadt Graz/Pichler (1, 2), Foto Fischer (3),
photo 5000 – www.fotolia.com (4)

Diesem Prüfbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte bis
zum 21. Juni 2016 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Kurzfassung	7
2	Gegenstand und Umfang der Prüfung	12
2.1	Auftrag und Überblick	12
2.2	Prüfungsziel und Auftragsdurchführung	12
3	Berichtsteil	15
3.1	Zweck von Finanzplanung	15
3.2	Zielsetzung der Mittelfristplanung des Hauses Graz und der Stadt Graz	17
3.3	Mittelfristplanung Haus Graz – Stand 17.12.2016	21
3.4	Mittelfristplanung Stadt Graz nach Österreichischem Stabilitätspakt	33
3.4.1	Planungsprozess und Beschlusslage	33
3.4.2	Zusammenfassende Beurteilung der Mittelfristplanung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt	35
3.4.3	Mittelfristige Planung der Stadt nach Österreichischem Stabilitätspakt – Gliederung nach Haushaltsquerschnitten	40
3.4.4	Mittelfristige Planung der Stadt nach Österreichischem Stabilitätspakt – Gliederung nach Ansatzgruppen	52
3.5	Mittelfristplanungen der Beteiligungen	61
3.5.1	Planungsprozess und Beschlusslage	61
3.5.2	Zusammenfassende Beurteilung der Mittelfristplanung der Gesellschaften im Haus Graz	63
3.5.3	Ausgewählte Gesellschaften	64
3.6	Mittelfristplanung für das Haus Graz	69
3.6.1	Strukturelemente und IKS der Planung im Haus Graz	69
3.6.2	Investitionen	73
3.6.3	Entwicklung Schulden zu Vermögen Haus Graz	74
3.6.4	Konsolidierungspositionen und Konsistenz der Planungen	76
3.6.5	Planungsverlässlichkeit	76
3.6.6	Endfällige Finanzierungsinstrumente	79

3.6.7	Schlussfolgerungen	79
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	82
5	Prüfungsmethodik	85
5.1	Zur Prüfung herangezogene Unterlagen	85
5.2	Besprechungen	85
	Prüfen und Beraten für Graz	86

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfA	Abschreibung für Abnutzung (Wertverzehr)
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BW	Buchwert
bzw.	beziehungsweise
e.gen	eingetragene Genossenschaft
EBITDA	earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (Ergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GBG	GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO-StRH	Geschäftsordnung des Stadtrechnungshofes der Stadt Graz
GR	Gemeinderat
GUF	Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GZ	Geschäftszahl
HHQ	Haushaltsquerschnitt (Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach ökonomischen Gesichtspunkten)
HVPI	harmonisierter Verbraucherpreisindex
IKS	Internes Kontrollsystem
ITG	Informationstechnik Graz GmbH
IWP	Institut Österreichischer Wirtschaftsprüfer
KDZ	KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Wien der dem öffentlichen Sektor angewandte Forschung, Beratung und Weiterbildung anbietet)
MCG	Messe Congress Graz BetriebsgmbH
ÖSQ	Öffentliche Sparquote (prozentuelle Verhältnis des Saldo 1 zu den

laufenden Ausgaben ohne Berücksichtigung von Gewinnentnahmen aus Eigenbetrieben)

ÖStP	Österreichischer Stabilitätspakt
p.a.	per annum; pro Jahr
StLHG	Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz
StRH	Stadtrechnungshof der Stadt Graz
VA	Voranschlag
VFV	Verkehrsfinanzierungsvertrag zwischen Stadt Graz und der Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH
VRV	Voranschlags- und Rechnungslegungsverordnung 1997
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z.B.	zum Beispiel

FAZIT

In der mittelfristigen Planung wurde der konsolidierte Haushalt des Hauses Graz bis zur Grenze seiner Leistungsfähigkeit belastet.

1 Kurzfassung

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

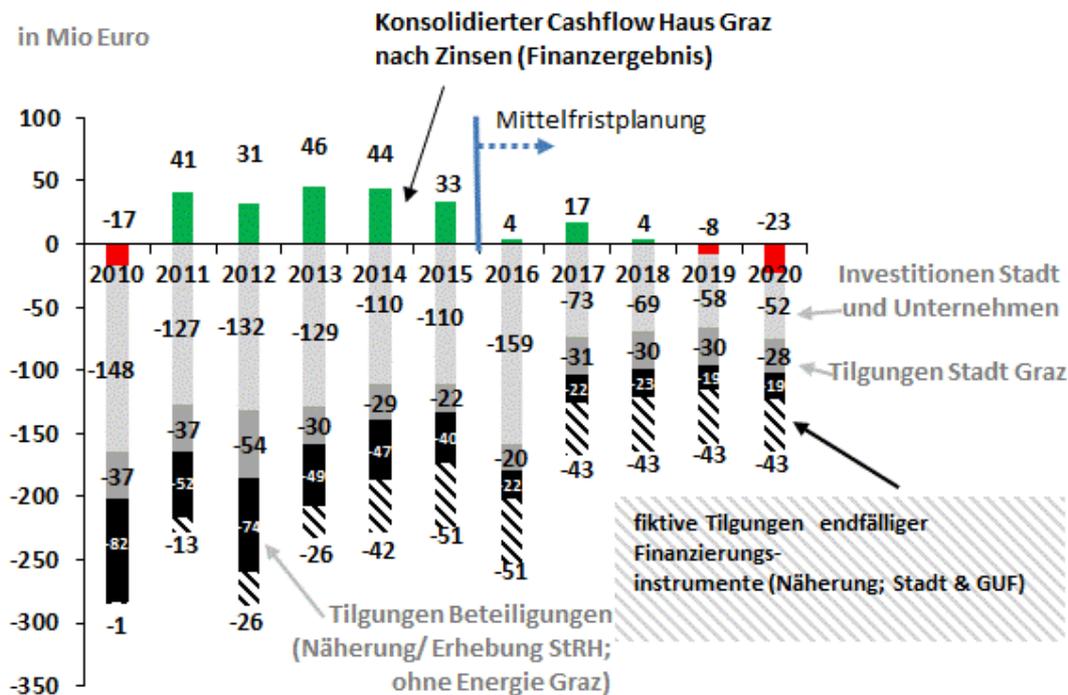
Haus Graz (konsolidiert)

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 Folgebelastrungen 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 beinhaltetete 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.

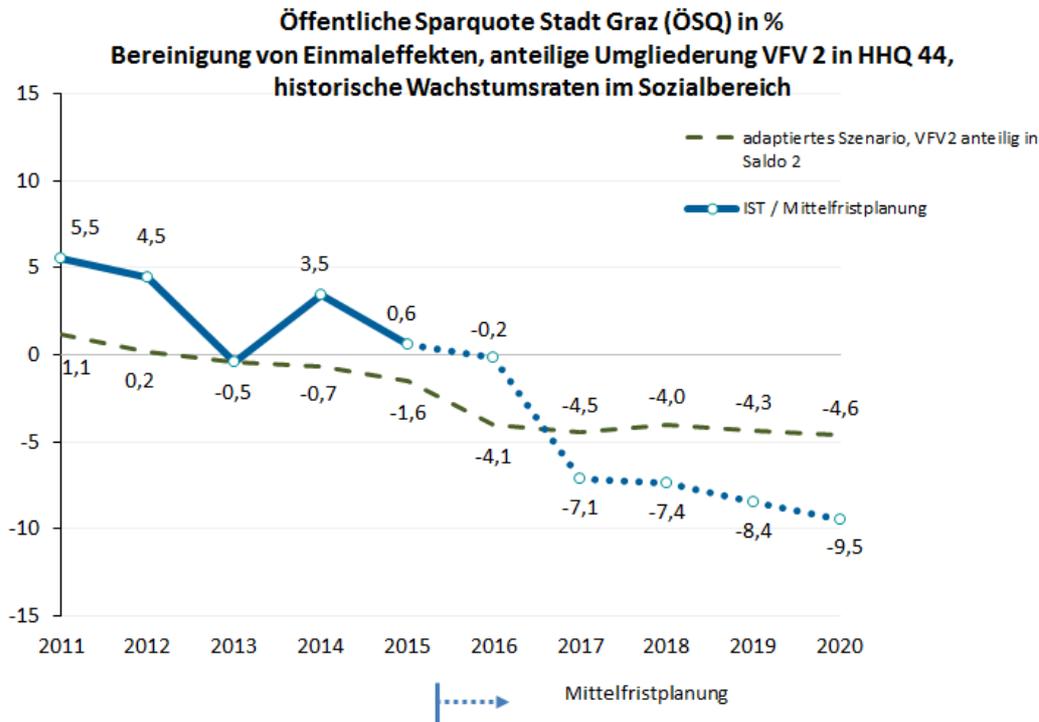
Der Stadtrechnungshof stellte kritisch fest, dass der Bericht an den Gemeinderat zur mittelfristigen Finanzplanung keinen Hinweis enthielt, dass neben der kommentierten und dargestellten Planung des Hauses Graz, die städtische Mittelfristplanung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt mitbeschlossen werden 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.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Es freut uns, dass der Stadtrechnungshof die konsolidierte mittelfristige Finanzplanung als „österreichweit einzigartig“ erkennt und deren Beitrag zu Transparenz, Klarheit und Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel hervorstreicht. Selbstverständlich ist ein solches Alleinstellungsmerkmal grundsätzlich auch nur mit einem entsprechenden Ressourceneinsatz auf Dauer haltbar und stellt sich der Finanzdirektion tagtäglich die Frage der Abwägung, wieweit noch ausgefeiltere Lösungen mit einem zusätzlichen Ressourceneinsatz rechtfertigen wären oder gewisse Ungenauigkeiten in der Planung mit der Sparsamkeit im Ressourceneinsatz rechtfertigen sind. In diesem Lichte sind zahlreiche der enthaltenen Empfehlungen des Berichts zu sehen, dh die Finanzdirektion wird dort, wo eine gute Kosten-Nutzen-Relation erkennbar ist, fortgesetzt eine engagierte Weiterentwicklung voranzutreiben versuchen.

2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

2.1 Auftrag und Überblick

Die vorzunehmende Kontrolle wurde als § 3 und 5 GO-StRH Gebarungskontrolle angelegt und umfasste den Zeitraum von 1. 1. 2015 bis 30. 03. 2016. Der vorliegende Bericht sollte insbesondere folgende Kontrollfragen beantworten:

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

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildet die Frage nach der **Sicherstellung der Substanzerhaltung** sowie der **internen Kontrollen** im konsolidierten Planungsprozess. Die Kontrolle war durchzuführen, um die Steuerbarkeit des Hauses Graz zu erhöhen.

Im Speziellen sollte in der Kontrolle und Berichterstattung auch insbesondere auf die Kriterien der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit eingegangen werden.

Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziele) werden sollten die folgenden Themen:

1. Reproduktion des gesamten Planungsprozesses,
2. Planungsgenauigkeit der vergangenen Planungen,
3. Zweckmäßigkeit der geplanten Einnahmen und Ausgaben sowie deren rechtliche Grundlagen.

2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung

Unter einer mittelfristigen Finanzplanung war eine Aufstellung der erwarteten Einnahmen und Ausgaben für einen mittelfristigen Zeitraum zu verstehen. Was ein mittelfristiger Zeitraum war, war nicht grundsätzlich fixiert und hing unter anderem von der Organisation bzw. dem Unternehmen ab, für das die Planung zu erstellen war. In Graz wurde für die mittelfristige Planung ein Planungshorizont von fünf Jahren, also dem Budgetjahr und vier Folgejahren angewendet.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen dem Stadtrechnungshof zwei mittelfristige Finanzplanungen vor:

- Eine **mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017 – 2020**, die am 17. Dezember 2015 dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt wurde (GZ: A8-55637/2014-9). „Haus Graz“ meinte die Stadt Graz sowie

ihre Eigenbetriebe und ihre Beteiligungsunternehmen. Diese Planung wies für die Stadt und ihre Unternehmen jeweils drei Werte aus. Dies waren Ergebnisse vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (EBITDAs), saldierte Einnahmen und Ausgaben aus dem Vermögensbereich sowie die Anzahl der MitarbeiterInnen-Vollzeitäquivalente. Dieses Planungsformat wurde bereits seit 2012 dem Voranschlag beigelegt.

Die Stadt (Magistrat) und die Beteiligungen, ohne die Energie Graz, wiesen durchgängig negative EBITDAs aus. Da das EBITDA des Magistrates Ausgaben enthielt, die sich nicht vollständig auf die EBITDAs der Beteiligungen niederschlugen, führte die Konsolidierung (Neutralisierung der finanziellen Bewegungen zwischen Stadt und Ihren Beteiligungen) zu einem positiven Ergebnis, das im Haus Graz als „konsolidierter, laufender Cash Flow vor Zinsen“ bezeichnet wurde. Im Planjahr 2020 war dieser Wert mit 21 Millionen Euro positiv. Allerdings reichte dieses Ergebnis nicht, um die geplante Zinslast von 44 Millionen Euro zu bedienen. Tilgungen und Investitionen konnten nur mit Fremdkapitalaufnahmen abgebildet werden.

- Eine am 8. März 2016 an den Stadtrechnungshof übermittelte und von der Finanzdirektion im Dezember 2015 fertiggestellte **Mittelfristplanung für die Stadt Graz im Sinne des Österreichischen Stabilitätspaktes 2017 – 2020**. Diese Mittelfristplanung folgte der Gliederung nach Haushaltsquerschnitten. Dies war die gleiche, betriebswirtschaftliche Gliederung nach Einnahmen- und Ausgabenarten wie im Voranschlag und dem Rechnungsabschluss. Diese Gliederung war in der Voranschlags- und Rechnungslegungsverordnung 1997 (VRV) gesetzlich festgelegt. Die Planung wurde auf Ebene der Finanzpositionen, also auf dem niedrigsten verfügbaren Detaillierungsgrad dem Stadtrechnungshof vorgelegt. Das Land Steiermark als Aufsichtsbehörde der Stadt forderte diesen Detaillierungsgrad. Eine Mittelfristplanung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt wurde dem Stadtrechnungshof erstmals vorgelegt.

Diese Mittelfristplanung der Stadt wies für die Planjahre 2017 bis 2020 durchgängig negative Ergebnisse der laufenden Gebarung (Saldo 1) aus. Ein negatives Ergebnis der laufenden Gebarung bedeutete, dass die laufenden Einnahmen nicht die laufenden Ausgaben decken konnten. Im Planjahr 2020 wurde ein Fehlbetrag der laufenden Gebarung von rund 112 Millionen Euro ausgewiesen.

Der Stadtrechnungshof analysierte und plausibilisierte die vorliegenden Planungswerke mit dem Zweck Transparenz und Klarheit über die der vorliegenden finanziellen Mittelfristplanungen zu Grunde liegenden Annahmen, den Planungsprozess und den vorliegenden Ergebnissen zu fördern. Die vorliegende

negative Mittelfristplanung des Hauses Graz und der Stadt Graz war aus Sicht des Stadtrechnungshofes auf Grund der allgemeinen Sorge um die Sicherung des finanziellen Handlungsspielraumes der Stadt sowie unter dem Aspekt der Regelungen und möglichen Rechtsfolgen des Österreichischen Stabilitätspaktes vertiefend zu diskutieren.

3 Berichtsteil

3.1 Zweck von Finanzplanung

Finanzplanung diene grundsätzlich der strukturierten Auflistung aller zu erwartender Einnahmen und Ausgaben für den jeweiligen Zeithorizont. Finanzplanung konnte unterschiedlichste Zwecke und Ausprägungen aufweisen. Je nach Zweck und Ausprägung konnten ähnliche Sachverhalte zu sehr unterschiedlichen Planergebnissen führen.

Die Fachliteratur nannte unter anderen folgenden Zweck von Finanzplanung:

- Prognose künftiger Entwicklungen,
- Setzen von Zielen und Zielkommunikation,
- Unterstützung bei der Strategieentwicklung,
- Koordination zwischen verschiedenen Teilbereichen,
- Allokation (Zuteilung) von operativen Ressourcen,
- Allokation (Zuteilung) von Kapitalressourcen,
- Setzen von Leistungsanreizen,
- Instrument zur Messung und Kontrolle von Leistung sowie
- Basis für Leistungsbewertung und -belohnung.

Diese Zwecke standen in teilweise konflikthafter Spannung zueinander. So hatte die Prognose zukünftiger Entwicklungen den Zweck, Entscheidungen vorzubereiten. Eine Finanzplanung, die finanzielle Ziele vorgeben sollte, verfolgte wiederum den genau umgekehrten Zweck, nämlich beschlossene Ziele durchzusetzen.

Somit war der Zweck einer Planung bei der Interpretation des Zahlenwerkes immer mitzudenken, da sonst falsche Schlüsse gezogen werden konnten. Eine Finanzplanung war jedenfalls nicht als objektive Beschreibung von Tatsachen, sondern als Schätzung, die einem bestimmten Zweck diene, zu verstehen.

Als Ausprägungen von Finanzplanungen konnte der Detaillierungsgrad bzw. die Komplexität sowie die Reihenfolge bzw. Richtung des Planungsprozesses unterschieden werden.

Im Falle der vorliegenden mittelfristigen Finanzplanungen des Hauses Graz und der Stadt Graz waren sämtliche oben genannten Funktionen in unterschiedlicher Gewichtung relevant.

Im weiteren Bericht machte der Stadtrechnungshof folgende begriffliche Unterscheidung zwischen „Planung“ und „Budgetierung“:

- Als **Planung** verstand der Stadtrechnungshof Zahlenwerke, deren Zweck

schwerpunktmäßig auf der fachlichen Prognose künftiger Entwicklungen lag. Beispiele hierfür waren Fachplanungen auf Abteilungsebene.

- Als **Budgetierung** verstand der Stadtrechnungshof Zahlenwerke, die überwiegend auf das Setzen von Zielen und der Verteilung von Ressourcen bezweckten. Beispiele hierfür waren der Voranschlag der Stadt und Wirtschaftspläne der Beteiligungen.

In folgender Abbildung stellte der Stadtrechnungshof typologisch vereinfacht verschiedene Ausprägungen von Finanzplanungen dar. Als Pole dienten einerseits zentrale Vorgaben und Zielwerte und andererseits dezentrale ExpertInnenplanungen und Fachprognosen. Die Darstellung stellte keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Allgemeingültigkeit, war aber geeignet die im Haus Graz erhobenen Arten von Finanzplanung zu verorten.

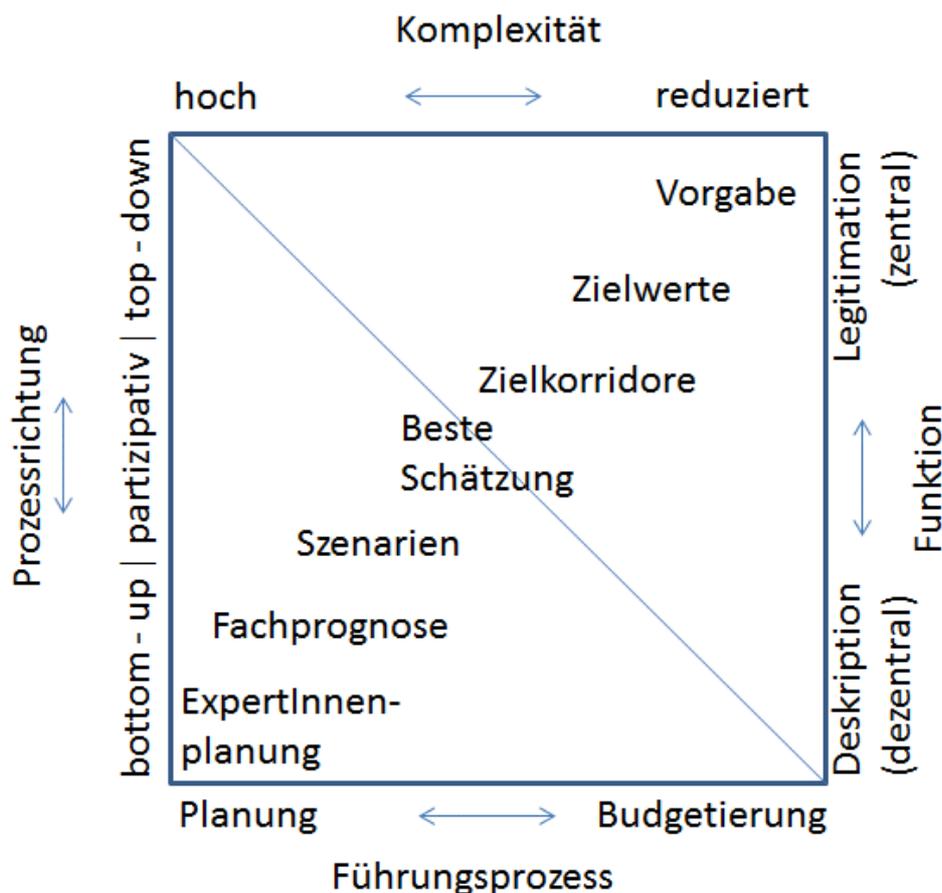


Abbildung 1 –Typologische Zwecken von Finanzplanung, StRH

Sowohl der Österreichische Stabilitätspakt als auch die Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz verstanden die Mittelfristige Finanzplanung als Steuerungsinstrument, das finanzielle Ziele vorgeben und formal beschließen sollte. Somit war es der

Zweck beider Planungen, Vorgaben zu geben. Beide Planungen waren daher tendenziell im rechten oberen Eck in Abbildung 1 zu verorten.

3.2 Zielsetzung der Mittelfristplanung des Hauses Graz und der Stadt Graz

Steuerung durch Vorgaben war, wie zuvor gezeigt, der Zweck der mittelfristigen Finanzplanungen im Haus Graz. Die Steuerung durch Vorgaben musste auf möglichst einfache, konkrete und aufeinander abgestimmte Zielsetzungen abzielen, damit die mittelfristige Planung als Führungsinstrument wirksam sein konnte. Hierbei war zu bedenken, dass Zielsetzungen immer eine Reduktion der Wirklichkeit darstellen mussten, um einfach und klar zu sein. Andererseits brachte eine zu große Vereinfachung bzw. eine einseitige Wahl der Zielsetzungen die Gefahr mit sich, steuerungsrelevante Faktoren in der Planung nicht zu berücksichtigen. Die Gefahr, dass Zielsetzungen nicht berücksichtigt wurden, bestand vor allem dann, wenn Zielsetzungen nur schwer erreichbar, beeinflussbar oder untereinander abstimmbare waren.

Die zentrale Zielsetzung der vorliegenden Planungen der Finanzdirektion war aus Sicht des Stadtrechnungshofs die Steuerung der Schuldenentwicklung des Hauses Graz. Die ebenfalls in diesen Planungen vorgenommene Deckelung des Finanzbedarfes aus dem laufenden Geschäft sowie aus den Investitionen der Stadt und ihrer Unternehmen war keine selbständige Zielsetzung, sondern eine notwendige Teilplanung für die Steuerung der Schuldenentwicklung. In der Planungspraxis zeigte sich, dass es kein beschlossenes Finanzschuldenziel für das Haus Graz gab und sich der Schuldenstand aus der Planung des Finanzbedarfes ableitete.

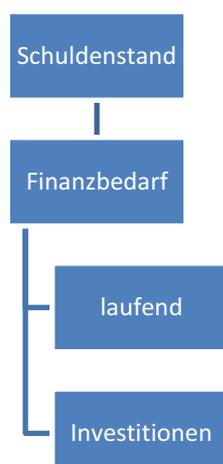


Abbildung 2 – IST-Zielsetzungen der vorliegenden Mittelfristplanungen im Haus Graz, StRH

Die mittelfristige Finanzplanung des Hauses Graz wies nur auf diesen Zweck ausgerichtete Werte (Maastricht-Saldo, Verschuldung, EBITDA, Investitionen, Vollzeitäquivalente) aus.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes waren die Schuldenentwicklung und eine daraus abgeleitete Deckelung des Finanzbedarfs als Zielsetzungen einer mittelfristigen Finanzplanung übermäßig verkürzend. Die Steuerungsrelevanz einer derart eingeschränkten Planung beeinflusste diese negativ. Wesentliche Zielsetzungen fanden in der Planung keine Berücksichtigung, obwohl diese gesetzlich vorgeschrieben und auch aus fachlicher Sicht zu berücksichtigen gewesen wären.

So war neben der Schuldenentwicklung jedenfalls die Entwicklung des Vermögens unter Perspektive der Substanzerhaltung eine Zielsetzung der mittelfristigen Finanzplanung. Gesetzliche Grundlage hierfür war §78 (1) des Statuts der Landeshauptstadt Graz.

Die gesetzlichen Regeln zur Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden des Österreichischen Stabilitätspaktes, aber auch alle anderen anzuwendenden Regelungen zur Führung öffentlicher Haushalte, sollten als Zielsetzung der Planung nicht ignoriert werden. So gab der Österreichische Stabilitätspakt der Stadt Vorgaben zum Finanzbedarf, zur Schuldenentwicklung sowie zu Haftungsobergrenzen. Der Österreichische Stabilitätspakt zielte neben der Stadt auch auf jene Unternehmen im Haus Graz ab, die dem Sektor Staat zuzurechnen waren.

Folgende Abbildung zeigte die Zielsetzungen, die nach Ansicht des Stadtrechnungshofes durch die mittelfristige Finanzplanung im Haus Graz zu verfolgen waren.

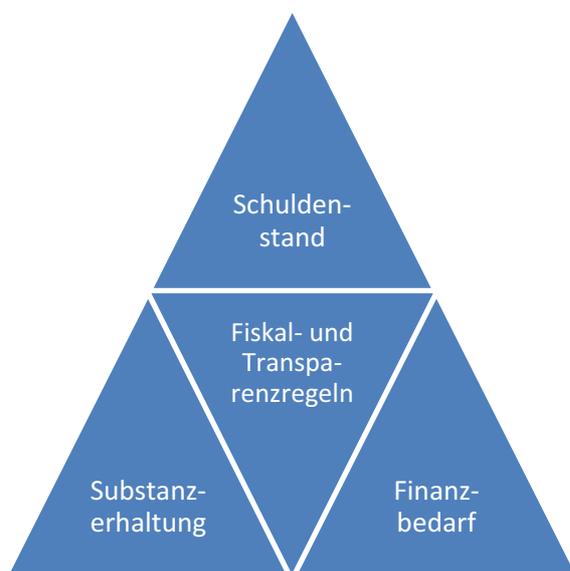


Abbildung 3 - Soll- Zielsetzungen der vorliegenden Mittelfristplanungen im Haus Graz, StRH

Schuldenstand

Die Entwicklung des Schuldenstandes war von dem Finanzbedarf aus dem laufenden Betrieb und den Investitionen abhängig. Die vorliegende Mittelfristplanung für das Haus Graz war grundsätzlich geeignet die Entwicklung der Schulden auf Grund laufender Ergebnisse und Investitionsausgaben darzustellen. Eine Finanzschuldenhöchstgrenze bzw. Zielwerte für das Haus Graz fehlten. Für die Darstellung und Verfolgung von Zielwerten der Verschuldung aus dem Österreichischem Stabilitätspakt war die dem Gemeinderat vorgelegte Mittelfristplanung ungeeignet, da hierfür sowohl die Information, welches Unternehmen im Haus Graz dem Sektor Staat zuzurechnen waren, als auch wo die Aufnahme von Schulden erfolgen sollte, fehlte.

Finanzbedarf

Der Finanzbedarf aus dem laufenden Betrieb und den geplanten Investitionen wurde in der Mittelfristplanung des Hauses Graz dargestellt. Der Stadtrechnungshof wies in Kapitel 3.4.2 auf Einschränkungen der Aussagekraft der Planung des laufenden städtischen Finanzbedarfs hin. Wie schon bei der Schuldenentwicklung war auch für die Darstellung und Verfolgung von Zielwerten des Finanzbedarfs aus dem Österreichischem Stabilitätspakt (Maastricht Ergebnis) die dem Gemeinderat vorgelegte Mittelfristplanung ungeeignet. Der Finanzbedarf für Investitionen des Hauses Graz in der vorliegenden Mittelfristplanung war basierend auf Detailplanungen ermittelt und durch die Finanzdirektion gedeckt worden. Die Aussagekraft dieser Investitionsplanung war ebenfalls eingeschränkt, da diese ohne nachweisbarer systematischer Berücksichtigung notwendiger Reinvestitionen in das bestehende Vermögen (siehe Substanzerhaltung) geplant worden war.

Substanzerhaltung

Die vorliegende Mittelfristplanung des Hauses Graz verfolgte nicht die Zielsetzung, die Substanzerhaltung des notwendigen Vermögens im Haus Graz zu steuern (siehe Kapitel 3.3.1.3). Das Statut der Landeshauptstadt Graz regelte in §78 (1) hierzu:

„(1) Alle beweglichen und unbeweglichen Sachen und Rechte der Stadt bilden das Gemeindeeigentum. Es ist in seinem Gesamtwert ungeschmälert zu erhalten und, soweit es ertragsfähig ist, derart zu verwalten, dass ein möglichst großer und dauernder Ertrag daraus erzielt wird.“

Fiskal- und Transparenzregeln gemäß Österreichischem Stabilitätspakt

Der dem Gemeinderat vorgelegte Bericht zur mittelfristigen Finanzplanung gab keinen Hinweis, dass Teile dieser Planung auf Grund der Regelungen des Österreichischen Stabilitätspaktes zu erstellen und an die Gemeindeaufsicht zu übermitteln waren. Zu den im ÖStP genannten Zielen (siehe Kapitel 3.3.1.4) gab der Gemeinderatsbericht keine Auskunft.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die mittelfristige Finanzplanung auf die Zielsetzungen Schuldenstand, Substanzerhaltung und Finanzbedarf sowie der anzuwendenden gesetzlichen Vorgaben, insbesondere den übergeordneten Zielen des Österreichischen Stabilitätspaktes, auszurichten.

Die Durchführung einer Finanzplanung war ein zentraler Führungsprozess und somit in der Verantwortung der obersten Führungsebene, unabhängig, ob die Planung von „unten nach oben“ (bottom-up) oder von „oben nach unten“ (top-down) erfolgte. Die Steuerungsrichtlinie gab weiteres, ganz im Sinne des New Public Management, als Prozessrichtung „top-down“ vor. Der Österreichische Stabilitätspakt gab hierzu keine Vorgabe.

3.3 Mittelfristplanung Haus Graz – Stand 17.12.2016

Dem Gemeinderat wurde die Mittelfristplanung des Hauses Graz in einer stark verdichten Form, zuletzt am 17. Dezember 2015 vorgelegt:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summen 16-20
Jahresanfangsstand	-1.139	-1.217	-1.325	-1.359	-1.423	-1.519	
EBITDA Magistrat	14	20	-36	-42	-57	-73	-188
Konsolidierungspositionen	-104	-104	-156	-162	-168	-174	-764
EBITDA Beteiligungen	-68	-84	-66	-77	-78	-80	-385
konsolidierter laufender Cash Flow vor Zinsen	50	40	54	43	33	21	191
Investitionen Magistrat (Ausgaben)	-90	-77	-48	-22	-15	-15	-177
Einnahmen Magistrat Vermögensgebarung	76	67	74	74	58	31	304
Konsolidierungspositionen Ausgaben	-48	-23	-10	-1	0	0	-34
Konsolidierungspositionen Einnahmen	40	40	40	40	30	0	150
Investitionen Beteiligungen	-109	-132	-69	-82	-71	-68	-422
konsolidierte Investitionen	-115	-159	-73	-69	-58	-52	-411
Working Capital Effekte bzw Investitionsverschiebungen	20	48	22	1	-30	-6	34
erwarteter Durchschnittszinssatz in %	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	
Zinsen	-33	-36	-37	-39	-41	-44	-197
Jahresendstand	-1.217	-1.325	-1.359	-1.423	-1.519	-1.600	

Tabelle 1 – Schulden und EBITDA Entwicklung; Gemeinderatsbericht „Budget 2016 – Anpassungen und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017-2020 (GZ: A8-55637/2014-9) vom 17.12.2015

Die in obiger Abbildung dargestellten Positionen wurden vom Stadtrechnungshof in folgender Tabelle erläutert:

	Erläuterung	Verweis auf Detail
Jahresanfangsstand	Schuldenstand Haus Graz zum Jahresanfang	
EBITDA Magistrat	Saldo 1 (Ergebnis der laufenden Gebarung) ohne Berücksichtigung von Zinszahlungen	Mittelfristplanung gem. ÖStP auf Ebene von Finanzpositionen. Erstellt von der Finanzdirektion.
Konsolidierungspositionen	Auszahlungen der Stadt an Unternehmen des Hauses Graz die sich im laufenden Ergebnis widerspiegeln sowie Einnahmen aus laufenden Gewinnausschüttungen der GPS.	Detailauflistung, von der Finanzdirektion erstellt.
EBITDA Beteiligungen	Das Ergebnis der einbezogenen Unternehmen des Hauses Graz (wesentliche Ausnahme: Energie Graz) vor Zinszahlungen und -einnahmen, vor Steuern und ohne Ansatz von Abschreibungen für Abnutzung von Anlagevermögen (=Wertverzehr)	Detailauflistung, die die EBITDAs der wesentlichen Beteiligungen darstellt.
konsolidierter laufender Cash Flow vor Zinsen	Die konsolidierten EBITDAs wurden hier als konsolidierter laufender Cash Flow vor Zinsen bezeichnet. Diese Zeile stellt den Saldo der Zahlungsmittelflüsse näherungsweise dar. Dieser Saldo sollte zumindest die zu zahlende Zinslast decken und diene zur Tilgung von Schulden und zur Finanzierung von Investitionen.	

Fortsetzung auf folgender Seite

Fortsetzung	Erläuterung	Verweis auf Detail
Investitionen Magistrat (Ausgaben)	Ausgaben für die Anschaffung von Anlagevermögen und für Kapitaltransferzahlungen	
Einnahmen Magistrat Vermögensgebarung	Einnahmen aus dem Verkauf von Anlagevermögen und erhaltene Kapitaltransfers	
Konsolidierungspositionen Ausgaben	Betrifft im Wesentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Schulausbauprogramm	Detailauflistung, von der Finanzdirektion erstellt.
Konsolidierungspositionen Einnahmen	Diese Zeile beinhaltet die Rückzahlung der Investitionszuschüsse aus den Verkehrsfinanzierungsvertrag 1 der Holding an die Stadt.	Detailauflistung, von der Finanzdirektion erstellt.
Investitionen Beteiligungen	Ausgaben für Investitionen von Anlagevermögen	
konsolidierte Investitionen	Summierte und konsolidierte Investitionen des Hauses Graz	
Working Capital Effekte bzw. Investitionsverschiebungen	Diese Zeile berücksichtigt im Wesentlichen Projektverzögerungen, die dazu führte, dass nicht sämtliche zuvor dargestellten Investitionen durchgeführt wurden. Somit wurde die Zahlungswirksamkeit in die Zukunft verschoben	
erwarteter Durchschnittszinssatz in %	Erwartung des durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatzes	
Zinsen	Prognose der Haus Graz weiten Zinsausgaben. Die Berechnung erfolgte auf Basis der durchschnittlichen jährlichen Schuldenstand unter Berücksichtigung des zuvor dargestellten Zinssatzes.	
Jahresendstand	Schuldenstand Haus Graz zum Jahresende	

Tabelle 2 - Erläuterung der Positionen der Mittelfristplanung gem. GR Bericht 17.12.2016, StRH

Dieser Gemeinderatsbericht informierte nach Ansicht der Finanzdirektion sowohl über die Mittelfristplanung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt, die in Kalenderwoche 21 des laufenden Jahres 2016 der Gemeindeaufsicht übermittelt wurde, als auch über die Mittelfristplanung im Sinne der Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz.

3.3.1.1 Planung des Schuldenstands

Gemäß Auskunft der Finanzdirektion sollte ein politisch festgelegter, maximaler Stand der konsolidierten Schulden des Hauses Graz der zentrale Zielwert der gesamten mittelfristigen Finanzplanung sein. Wie in Tabelle 1 dargestellt, war dies ein geplanter konsolidierter Gesamtschuldenstand von 1,6 Milliarden Euro per 31.12.2020. Dem Stadtrechnungshof lag keine fachliche oder rechtliche Begründung für genau diesen Zielwert vor.

Unter Berücksichtigung des Schuldenstandes am Anfang des Planungszeitraumes war somit der (maximale) Finanzbedarf für laufende Ausgaben und Investitionen in Summe gedeckelt. Dies war Ausgangspunkt für die Planung des jährlichen Finanzbedarfes des Hauses Graz.

In der Planungspraxis stellte der dargestellte Schuldenstand allerdings weniger einen Zielwert als ein Ergebnis der Finanzbedarfsplanung dar.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Überlegungen zur Entwicklung eines Mechanismus, der in Kohärenz mit den Zielen des Österreichischen Stabilitätspaktes die Festlegung eines Haus Graz weiten Finanzschuldenziels durch den Gemeinderat ermöglichte.

3.3.1.2 Planung des Finanzbedarfs

Die vorgelegte Mittelfristplanung wies als konsolidierte laufende Cash-Flows¹ vor Zinsen durchgängig positive Werte aus. Dieses Ergebnis war allerdings als wenig aussagekräftig einzuschätzen, da diese Kennzahl für Organisationen, die kapitalintensiv waren, also Vermögen für die Erfüllung Ihrer Aufgaben benötigten und dieses auch erhalten und finanzieren mussten, generell für die Steuerung ungeeignet war. Für die folgende Analyse zog der Stadtrechnungshof daher von diesem Wert die im Gemeinderatsbericht ausgewiesenen Zinsen ab, um so den konsolidierten, laufenden Cash Flow nach Zinsen zu errechnen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen bereits die Abschlusszahlen für 2015 vor – daher kam es in den folgenden Darstellungen und Tabellen zu Abweichungen zum Gemeinderatsbericht vom 17.12.2015, in den für 2015 eine Hochrechnung einfluss.

Haus Graz	in Millionen Euro	RA 2010	RA 2011	RA 2012	RA 2013	RA 2014	RA 2015	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
konsolidierter, laufender Cash Flow vor Zinsen (EBITDA)		37	79	64	73	79	67	40	54	43	33	21
Zinsen bzw. Finanzergebnis		-54	-39	-33	-28	-35	-34	-36	-37	-39	-41	-44
konsolidierter, laufender Cash Flow nach Zinsen		-17	41	31	46	44	33	4	17	4	-8	-23

Tabelle 3 - Entwicklung konsolidierter, laufender Cash Flow, StRH

Dieser laufende Cash Flow nach Zinsen war jener jährliche Mittelzufluss, der für Ersatz- und Neuinvestitionen sowie zur Tilgung von Schulden zur Verfügung stand.

Der Stadtrechnungshof stellte in der folgenden Grafik die konsolidierten Cash-Flows nach Zinsen den Investitionen und Tilgungen gegenüber. Dies entsprach der gebräuchlichen Kennzahl „Freie Finanzspitze“ zur Analyse der finanziellen Stabilität sowie von Spielräumen für neue Investitionen und deren Folgebelastungen.

Hierfür wurden dem Zahlungsstrom aus dem laufenden Geschäft Zinsaufwände bzw. das Finanzergebnis sowie Zahlungen für Tilgungen abgezogen. Da das Haus Graz auch endfällige Finanzinstrumente verwendete und diese erst nach dem Planungszeitraum bis 2020 fällig wurden, mussten für diese Kennzahl diese endfälligen Finanzinstrumente fiktiv in Tilgungsdarlehen umgewandelt werden. Ebenfalls vorhandene tilgungsfreie Perioden wurden auch neutralisiert.

Die Kennzahl „Freie Finanzspitze“ gab keine Auskunft über Sparsamkeit oder Erfolg des Wirtschaftens, sondern zielte auf die Liquidität ab.

¹ Diese Kennzahl entsprach einem EBITDA, das war das laufende Ergebnis ohne dem Finanzergebnis (z.B. Zinsen) und dem Wertverzehr des Anlagevermögens (Abschreibungen).

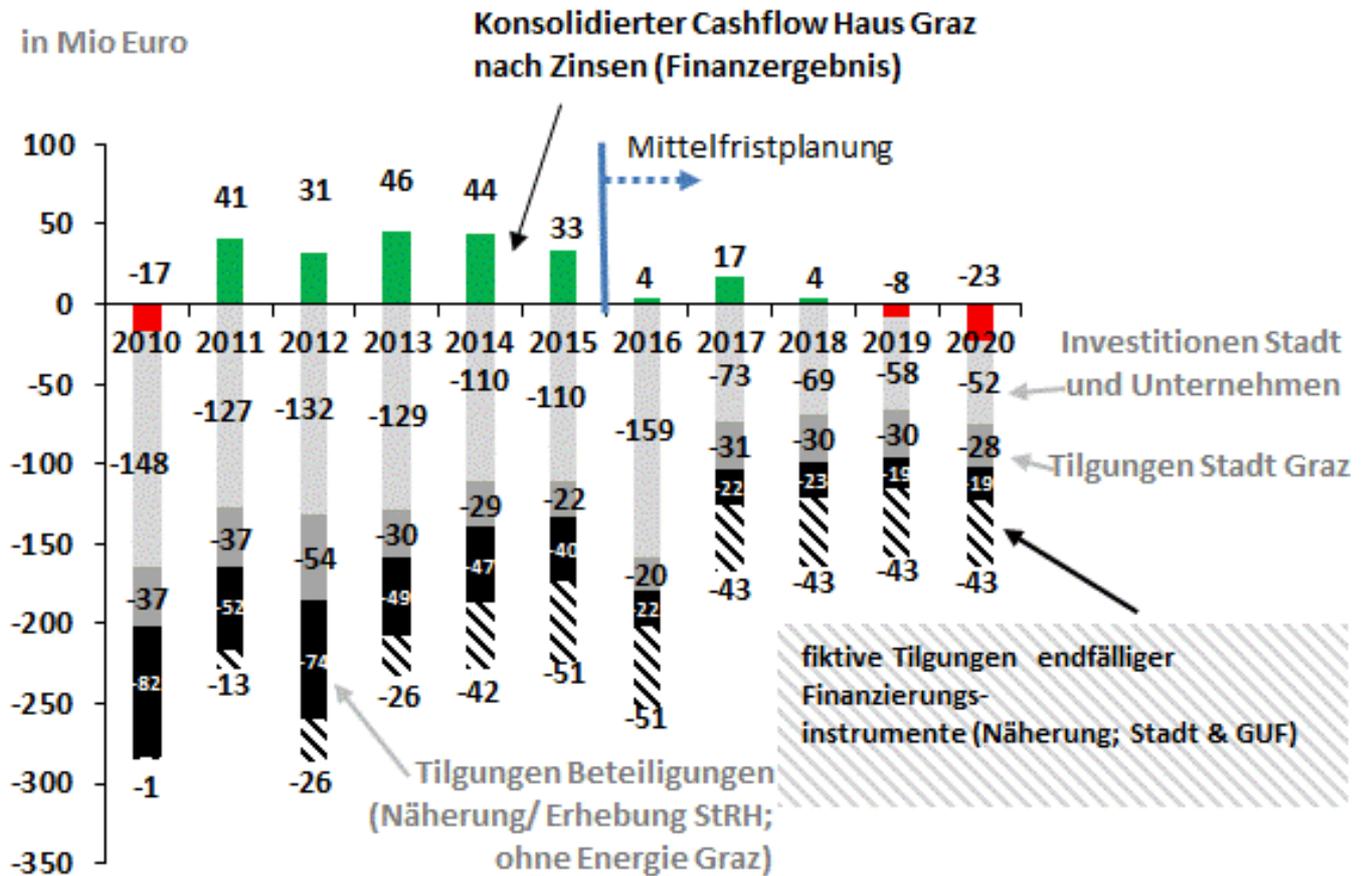


Abbildung 4 - Freie Finanzspitze Haus Graz (Näherung), StRH

In den Jahren 2010 und 2012 konnte der konsolidierte Cash-Flow nach Zinsen nicht die städtischen Tilgungen decken.

In den Jahren 2011 sowie in 2013 und 2014 konnten die Cash-Flows nur auf Grund von endfälligen Finanzierungen Zinsen und Tilgungen decken. In 2019 und 2020 mussten für Teile der Ausgaben für Zinsen neue Schulden aufgenommen werden.

Nach Ansatz der (fiktiven) jährlichen Tilgungen bzw. Rücklageerfordernisse für endfällige Finanzierungen wurde das strukturelle Finanzierungsproblem, das zu wachsender Verschuldung führte, sichtbar.

Das Verhältnis der geplanten Investitionen zu den Cash-Flows zeigte weiteres, dass Investitionen nur durch vollständige Finanzierung mittels Fremdmittelaufnahmen möglich waren. In dem dargestellten vergangenen Zeitraum konnten die erwirtschafteten Cash-Flows die Investitionen zumindest teilweise decken. Jedenfalls war folgende Aussage des Berichtes an den Gemeinderat „Aktualisierte Finanzierungs- und Zinsrisikostrategie“ vom 1. Oktober 2015 in Bezug auf die

vorliegenden Werte nicht nachvollziehbar:

*„Dies bedeutet konkret, dass **auf Dauer weiterhin** ein positiver Cashflow angestrebt wird, der die Investitionen **zum überwiegenden Teil** decken kann.²“*

Weiters war anzumerken, dass die Fähigkeit zur Aufnahme sowie die Konditionen von Neu- und Refinanzierungen des Hauses Graz stark von Haftungen und der Aufnahme von Fremdmitteln der Stadt abhängig waren. Unter diesem Gesichtspunkt sah der Stadtrechnungshof die vorliegende Mittelfristplanung der Stadt, die wachsende negative Ergebnisse der laufenden Gebarung abbildete, mit großer Sorge. Der Haushaltsausgleich in der städtischen Planung wurde wiederum durch Einnahmen aus der Position Veräußerung von Beteiligungen, unter der Gewinnausschüttungen aus der Auflösung von Kapitalrücklagen in Beteiligungen verbucht wurden, erzielt. Dies waren Gewinnausschüttungen, die nur durch die Aufnahme von Fremdmitteln durch die ausschüttenden Beteiligungen auch wirklich als Geldstrom fließen konnten. Für diese Aufnahme von Fremdmitteln waren wiederum Haftungen der Stadt notwendig. Diese konnten jedoch durch die Bestimmungen des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 nicht unbeschränkt eingegangen werden. Beschränkend kam hinzu, dass Ausschüttungen aus der Auflösung von freien Rücklagen im Sinne der VRV nicht zur Deckung der Ordentlichen Gebarung angesetzt werden konnten (siehe Kapitel 3.4.3.1.2).

Die dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegte Mittelfristplanung wies den Finanzbedarf aus dem laufenden Betrieb und den geplanten Investitionen aus. Bei der Planung des städtischen Finanzbedarfs (siehe Kapitel 3.4.3) sowie bei der Planung der Investitionsausgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Substanzerhaltung, sah der Stadtrechnungshof Einschränkungen der Aussagekraft und damit der Steuerungsrelevanz vorliegen.

3.3.1.3 Planung der Substanzerhaltung

Substanzerhaltung meinte grundsätzlich, dass notwendiges bestehendes Anlagevermögen in einem Zustand erhalten wurde, damit dieses seine Funktion nachhaltig erfüllen konnte. Das Statut der Landeshauptstadt Graz zielte in §78 (1) auf die Erhaltung des Gesamtwertes des Gemeindeeigentums sowie für jenes Gemeindeeigentum, aus dem Erträge erzielt werden konnten, auf die Ertragsoptimierung und -sicherung ab.

Dem Stadtrechnungshof konnten von der Finanzdirektion keine Informationen zu dem im Haus Graz notwendigen Anlagevermögen gemacht werden. Dies wäre die

² GZ: A 8 – 25167/2006-56; Beilage 1, Seite 3; Hervorhebung durch StRH

Basis für die Plausibilisierung der geplanten Investitionen gewesen. 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. Hierbei war zu bedenken, dass jede Erweiterung des Anlagevermögens nicht nur Folgekosten, wie beispielsweise Betriebskosten verursachte, sondern auch die notwendige Reinvestitionen erhöhte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- basierend auf den jeweiligen Aufgaben das für deren Erfüllung notwendige Anlagevermögen des Magistrates, der Eigenbetriebe und der Beteiligungen zu definieren und als solches in den Anlageverzeichnissen zu kennzeichnen.

Für die Planung von Reinvestitionen war grundsätzlich herausfordernd, dass Reinvestitionen zur Substanzerhaltung nicht gleichmäßig über die Jahre verteilt, sondern in Form von Instandsetzungen und Generalsanierungen über den Lebenszyklus des jeweiligen Anlagegutes verteilt, auftraten. Somit bestand die Gefahr, dass zur Schonung der Liquidität Instandsetzungen in spätere Jahre verschoben wurden, ohne dass dies transparent dargestellt wurde. Eine PraktikerInnenregel besagte, dass im Mehrjahresdurchschnitt die Investitionen die Abschreibungen auf Sachanlagevermögen wertmäßig zumindest erreichen sollten. Es konnte aber auf diese Weise keine Aussage darüber getroffen werden, ob es sich um Neu- oder Reinvestitionen handelte. Die mögliche Kürzung von Abschreibungen um die Erträge aus Auflösungen von Investitionsrücklagen war ebenfalls eine Einschränkung der Aussagekraft dieser PraktikerInnenregel.

Die vorliegenden Mittelfristplanungen der Beteiligungen und der Eigenbetriebe enthielten für den Zeitraum 2016 bis 2020 in Summe 401 Millionen Euro Abschreibungen. Für das städtische Vermögen lag dem Stadtrechnungshof die jährliche Abschreibung des Abwasserbereichs in Höhe von ca. 9 Millionen Euro vor. Zum restlichen städtischen Vermögen, insbesondere zu den Straßen und Brücken, lagen keine Werte für den Wertverlust vor. Die Gegenüberstellung dieser bekannten, unvollständigen Abschreibungen in Höhe von 446 Millionen mit den gesamten geplanten Investitionen im selben Zeitraum 2016 bis 2020 in Höhe von 407 Millionen zeigte, dass die Substanzerhaltung im Planungszeitraum nicht gewährleistet sein konnte, zumal alleine ca. 30 Millionen Euro der geplanten Investitionen die Neuinvestition „Steyrergasse“ gemäß Wirtschaftsplan betrafen.

In der folgenden Tabelle stellte der Stadtrechnungshof hierzu folgende (indikative)

Plausibilisierungsrechnung auf. Auf Grund nicht verfügbarer Daten musste Unvollständigkeit in Kauf genommen werden. Von den in der Mittelfristplanung des Hauses Graz vorgesehen Investitionen wurden die dem Stadtrechnungshof zum Zeitpunkt der Prüfung aus Detailplanungen der Holding (Sparten Linien und Wasser) sowie der GBG bekannten Neuinvestitionen abgezogen. Daraus ergaben sich jene Beträge, die für Reinvestitionen, also zur Erhaltung der bestehenden Substanz, zur Verfügung standen.

Haus Graz - Ausgaben für Investitionen	in Millionen Euro	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Summe 2016 - 20
Summe konsolidierte Investitionen gemäß Mittelfristplanung		159	69	69	58	52	407
<i>abzüglich Neuinvestitionen gem. vorliegender Detailplanungen</i>							
Holding Wasser		-5	-5	-5	-3	-3	-21
Holding Linien		-23	-12	-10	-13	-6	-64
GBG Neuinvestitionen		-15	-1	0	0	0	-15
Neuinvestitionen gem. vorliegender Detailplanungen		-43	-18	-14	-16	-9	-101
für Reinvestitionen verbleibende konsolidierte Investitionen gem. Mittelfristplanung		116	51	55	42	43	306
<i>abzüglich Schätzung der notwendigen Reinvestitionen</i>							
Abschreibungen auf Sachanlagen der Beteiligungen und Eigenbetriebe		-73	-75	-81	-84	-88	-401
Reinvestitionen Stadt gem Anmerkung in GR Bericht		-15	-15	-15	-15	-15	-75
Reinvestitionen von Objekten mit BW=NULL (Auswahl/ Schätzung) ohne Straßen		-7	-7	-7	-7	-7	-34
zusätzliche AfA zu WiederbeschaffungswertenAuswahl / Schätzung StRH *)		-14	-14	-14	-14	-14	-70
Geschätzte, unvollständige Reinvestitionen		-108	-111	-117	-120	-124	-580
Differenz der geplante Investitionen zu geplanten Neu- und geschätzten Reinvestitionen		8	-60	-62	-78	-81	-274

*) Errechnet aus den Anlageverzeichnissen Abwasserwirtschaft Stadt und Holding Bestattung, Stadtraum, Wasser, Abfall und Flughafen

Tabelle 4 - Schätzung des notwendigen Reinvestitionsniveaus und Gegenüberstellung mit der Investitionsplanung; StRH

Als Näherung wurden die in der Planung ausgewiesenen Abschreibungen auf Sachanlagevermögen der Beteiligungen und Eigenbetriebe abgezogen. Für Vermögen der Stadt lagen dem Stadtrechnungshof nur für den Kanalbereich Abschreibungen in Höhe von etwa 8,9 Millionen Euro pro Jahr vor. Für den Straßenbereich lagen keine Informationen vor. Daher entschloss sich der Stadtrechnungshof für die städtischen Reinvestitionen den im Gemeinderatsbericht vom 17. Dezember 2015 genannten Betrag von 15 Millionen Euro jährlich anzusetzen.

Der Stadtrechnungshof nahm in die Anlageverzeichnisse des städtischen Abwasserbereichs (Kanal), der Bereiche Trinkwasser, Abwasser, Abfallwirtschaft und Stadtraum der Holding sowie in die Anlagenverzeichnisse des Flughafens und der Bestattung Graz Einsicht. Hier zeigte sich, dass etwa ein Fünftel der in Verwendung befindlichen Sachanlagegüter zum 31.12.2015 einen Buchwert von Null auswiesen. Diese Objekte waren also bereits komplett abgeschrieben und somit wurde der Wertverzehr nicht in den Abschreibungen abgebildet.

in Millionen Euro	historische Anschaffungswerte	Anteil der Objekte mit Buchwert = NULL	laufende Abschreibungen	fiktive Abschreibungen für abgeschriebene Objekte	Summe buchmäßiger Wertverlust je Jahr auf Basis historischer Anschaffungswerte	geschätzte Wiederbeschaffungswerte auf Basis Baupreisindex Hoch/Tiefbau	buchmäßiger Wertverlust je Jahr auf Basis geschätzter Wiederbeschaffungswerte	zusätzlicher jährlicher Wertverlust auf Basis Wiederbeschaffungswerte
Stadt								
Abwasser (Kanal)	337,6	11%	-8,9	-1,1	-10,1	504,8	-15,0	5,0
Straßen	keine Informationen verfügbar					keine Informationen verfügbar		
Holding								
Bestattung	4,5	29%	-0,4	-0,2	-0,2	5,5	-0,7	0,5
Stadtraum	34,8	28%	-2,2	-0,8	-1,2	42,4	-3,8	2,5
Wasser	227,6	11%	-5,4	-0,6	-6,0	339,5	-9,0	3,0
Abwasser	13,0	26%	-0,5	-0,2	-0,7	16,2	-0,8	0,2
Abfall	35,1	49%	-1,3	-1,2	-2,5	38,8	-2,8	0,3
Flughafen	171,2	38%	-4,4	-2,7	-7,1	241,6	-10,0	2,9
SUMME	823,8	19%	-23,1	-6,8	-27,7	1.188,9	-42,0	14,3

Tabelle 5 - Hilfsberechnungen für Substanzerhaltung; StRH

Um dies für Zwecke der Plausibilisierung zu neutralisieren, errechnete der Stadtrechnungshof für diese Objekte fiktive Abschreibungen, basierend auf den durchschnittlichen Nutzungsdauern. In einem weiteren Schritt errechnete der Stadtrechnungshof mittels des von der Statistik Austria veröffentlichten Baupreisindex für Hoch- und Tiefbau aus den historischen Anschaffungswerten geschätzte Wiederbeschaffungswerte. Dies war eine grobe Näherung, um den Wertverzehr bei sehr langfristigen Anlagegütern, wie beispielsweise im Kanal- und Wasserbereich realistischer darzustellen. Dieser so berechnete Wertverlust wurde auch noch in die Schätzung des notwendigen Reinvestitionsniveaus in Tabelle 4 aufgenommen.

Die Gegenüberstellung des geschätzten notwendigen Reinvestitionsniveaus mit den geplanten Investitionen gemäß Mittelfristplanung des Hauses Graz in Tabelle 1 gab, trotz Unvollständigkeit und Unschärfe, Hinweise³, dass mit maßgeblicher Wahrscheinlichkeit die Substanz im Planungszeitraum durch die vorliegende Investitionsplanung nicht erhalten wurde.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- in der Investitionsplanung und dem Quartalscontrolling des Hauses Graz den geschätzten jährlichen sowie mittelfristigen Reinvestitionsbedarf darzustellen,
- in der Investitionsplanung und dem Quartalscontrolling des Hauses Graz sowie in sämtlichen investitionsbezogenen Gemeinderatstücken

³ Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass die in Tabelle 4 und Tabelle 5 dargestellten absoluten Werte auf Grund der unvollständigen Datenbasis und der notwendigen Schätzungen für Zwecke der Bewertung oder der Planung von Reinvestitionen nicht verlässlich waren, sondern nur der indikativen Beurteilung der Substanzerhaltung dienten.

Investitionen als Re- oder Neuinvestitionen zu klassifizieren und im Falle einer Reinvestition auf die zu ersetzenden Vermögenspositionen eindeutig hinzuweisen.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Eine buchhalterische Betrachtung dieser Zielsetzung (Relation Abschreibung zu Investitionen im selben Bereich) wird uE immer nur beschränkte Aussagekraft haben können, aber auch eine technische Auslegung des Begriffs (können die Leistungsziele mit der vorhandenen Substanz in unveränderter Qualität und Quantität erbracht werden?) hat in einer wachsenden Stadt beschränkte Bedeutung und fokussiert die Fragestellung zu sehr am Fortschritt der Gesellschaft vorbei: Was nützte zB eine hohe Substanzerhaltung bei Kopiergeräten, wenn wir gleichzeitig möglichst vollständig auf den elektronischen Akt umsteigen wollen?

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Das in der Stellungnahme der Finanzdirektion genannte Beispiel einer technologisch neueren Lösung zur Erfüllung von Aufgaben stellt eine Ersatzinvestition dar, die als solche im Sinne obiger Empfehlungen behandelt werden können. Für die indikativ dargestellte Nichterfüllung der Substanzhaltung bei wesentlichen Vermögensbereichen wie beispielsweise Wasser, Abwasser, sowie Straßen und Brücken dürften technologische Innovationen für die Grundaussage keine Bedeutung haben.

Die dem Gemeinderat vorgelegte Mittelfristplanung war nicht geeignet, diesem über die Erfüllung des Substanzerhaltungsgebotes Rechenschaft zu geben. Somit fehlten insbesondere im Zusammenhang mit der Beschlussfassung von geplanten Investitionsprojekten steuerungsrelevante Informationen.

3.3.1.4 Berücksichtigung der Fiskal- und Transparenzregeln in der Planung

Aufgrund der europäischen Verpflichtung zur stabilitätsorientierten Haushaltsführung wurden seit 1999 sogenannte „Österreichische Stabilitätspakte“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beschlossen.

Damit wurde der „Schwäche“ eines nur einjährigen Voranschlags (Budget) der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden begegnet. Die Jährlichkeit der Budgetbeschlüsse führte zu einer sachlich isolierten Betrachtungsweise und konnte die mittel- und langfristigen Effekte nicht berücksichtigen. So waren beispielsweise die finanziellen Effekte von mehrjährigen Bauprojekten oder auch von tilgungsfreien Zeiten bei Finanzierungsinstrumenten in den jährlichen, zahlungsstromorientierten Voranschlägen nicht direkt erkennbar.

Diese „Schwäche“ wurde in Kauf genommen, da der jährliche Beschluss des Budgets die wichtigste demokratische Einflussmöglichkeit der gewählten Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinnen und Bürger auf die Verwaltung darstellte und ein mehrjähriger Haushaltsbeschluss dieses demokratische „Kernrecht“ schwächen würde.

Die mittelfristige Haushaltsplanung einer Gemeinde hatte in erster Linie eine Informations- und Koordinationsfunktion, die das demokratische Recht des Gemeinderates als Orientierungsmittel unterstützen sollte. Dabei sollten nicht nur die mittelfristigen Auswirkungen von Investitionen bzw. anderen Maßnahmen besser abgeschätzt, sondern auch allfällige Risiken der Haushaltsentwicklung früher erkannt und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Bei der Festlegung dieses mittelfristigen Finanzplanes waren nach Ansicht des Stadtrechnungshofes die verschiedenen Teilpläne schrittweise immer wieder miteinander abzustimmen und der Entwicklungsplan bzw. Finanzschuldenplan solange zu überarbeiten und mit der geschätzten Haushaltsentwicklung abzustimmen, bis ein realistisches Planungsbild vorlag.

Nach Artikel 15 Absatz 1 des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 (BGBl. I Nr. 30/2013) hatten alle Gebietskörperschaften die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung in Übereinstimmung mit dem Österreichischen Stabilitätspakt sicher zu stellen und einen **glaubwürdigen, effektiven mittelfristigen Haushaltsrahmen** festzulegen. Die Länder hatten die Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung für die Gemeinden verbindlich festzulegen.

Darüber hinaus normierte Artikel 13 Absatz 2 der österreichischen Bundesverfassung eine Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin, die auf unionsrechtliche Vorschriften (Stabilitäts- und Wachstumspakt) zurückging. Dessen Kernbereich waren die bereits zuvor als Maastricht Kriterien bekannten Forderungen nach

- der Begrenzung des jährlichen Haushaltsdefizits (3% des Bruttoinlandsprodukts) und
- der Begrenzung der öffentlichen Verschuldung (maximal 60% des Bruttoinlandsprodukts).

sowie die Forderung nach einer

- Begrenzung des strukturellen Defizits⁴ (maximal 0,5% des

⁴ Das strukturelle Defizit war jener Teil des Defizits eines Staates, der nicht auf

Bruttoinlandprodukts) .

Es wurden aber auch die Rückführung der Schulden und die Entwicklung der Ausgaben stärker als bisher beachtet.

Der Österreichische Stabilitätspakt sollte die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden regeln, damit die oben genannten Kriterien eingehalten wurden und Österreich nicht zu Strafzahlungen verurteilt werden konnte. In diesem Pakt wurde weiter die sogenannten „Schuldenbremse“ verankert. Neben dieser waren eine Reihe weiterer sogenannter Fiskalregeln (die zusammen ein System bildeten) zu beachten, die in Artikel 2 des Stabilitätspaktes zusammengefasst wurden.

Es waren dies:

- Regeln über den jeweils zulässigen Maastricht Saldo;
- Regeln über den jeweils zulässigen strukturellen Saldo (Schuldenbremse);
- Regeln über das jeweils zulässige Ausgabenwachstum (Ausgabenbremse);
- Regeln über die Rückführung des jeweiligen öffentlichen Schuldenstands (Schuldenquotenanpassung)
- Regeln über Haftungsobergrenzen;
- Regeln zur Verbesserung der Koordination der Haushaltsführung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zur mittelfristigen Finanzplanung und zur gegenseitigen Information sowie zur Erhöhung der Transparenz der Haushaltsführung;
- Regeln über Sanktionen bei Abweichungen von den vereinbarten Regeln.

Der österreichische Stabilitätspakt 2012 wurde so angelegt, dass bis 2016 der Maastricht-Saldo die zentrale Steuerungsgröße war, ab 2017 würde diese Funktion vom strukturellen Saldo, als dem Wert, der die Umsetzung der „Schuldenbremse“ anzeigte, übernommen. Darin wurden die Gemeinden verpflichtet, im Zeitraum von 2012 bis 2016 einen ausgeglichenen **Maastricht-Saldo** zu erzielen. Der Gesamt-Maastricht-Saldo der steirischen Gemeinden hatte also grundsätzlich NULL zu betragen.

Die Berechnungsmethode des strukturellen Haushaltssaldos wurde in einer „Richtlinie zur näheren Definition und Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreich“ (Schuldenbremsenverordnung, BGBl. II Nr. 79/2013)

Schwankungen der Konjunktur und Einmalmaßnahmen zurückzuführen war. Es waren also die Mehrausgaben eines Staates, die im Normalzustand der Wirtschaft (im Konjunkturzyklus) einen unausgeglichenen Staatshaushalt verursachen sowie budgetäre Einmalmaßnahmen zu neutralisieren.

definiert. Jedenfalls hätte diese Kennzahl aber einen entscheidenden Einfluss auf die Budgetentscheidungen ab 2017. Die Berechnung wie hoch das strukturelle Defizit eines Jahres war, war von der Statistik Austria vorzunehmen. Ab 2017 hätten Bund, Länder und Gemeinden (diese länderweise) ein Kontrollkonto zu führen. Würde dieses Kontrollkonto einen bestimmten Kontrollwert (Prozent des nominellen Bruttoinlandsprodukts) unterschreiten, würde gegen die verantwortlichen Gebietskörperschaften eine Sanktion verhängt werden.

Bei der **Ausgabenbremse** werde eine mittelfristige Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums errechnet. Solange der Haushalt noch ein strukturelles Defizit auswies, hatte der Ausgabenzuwachs 1% unter diesem potenziellen BIP-Wachstum zu bleiben, danach durfte der Ausgabenzuwachs nur maximal in der Höhe dieser Referenzrate sein.

Die **Schuldenquotenanpassung** sollte eine Reduzierung des Schuldenstandes unter die von der EU vorgegebenen 60% des BIP (=Schuldenquote) herbeiführen. Im Stabilitätspakt wurde das Ziel formuliert, den 2011 bestehenden Teil der über den 60% Schulden lag, in fünf Jahren um gesamt $\frac{1}{20}$ pro Jahr zu senken. Welche Gebietskörperschaft dabei welchen Anteil zu erbringen hatte, war detailliert zu berechnen. Sollte sich danach die Schuldenquote nicht wie geplant ändern, könnten Sanktionen gegen die Verursacher erwirkt werden.

Wie bereits oben ausgeführt, sah der Artikel 13 des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 **Haftungsobergrenzen** vor. Die Haftungsobergrenzen waren von den Ländern für Gemeinden so festzulegen, dass sie in diesem Bereich der Haushaltsführung zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen.

Das Land Steiermark hatte dazu eine entsprechende Verordnung (vom 15. März 2012) erlassen. Diese Verordnung betraf die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden und sah eine landesweite Haftungsobergrenze von 200% der Einnahmen nach dem Abschnitt 92 (Soll) der Rechnungsabschlüsse des zweitvorangegangenen Jahres der Gemeinden vor (§ 1 Abs. 1).

Die Stadt Graz als Stadt mit eigenem Statut war von dieser Verordnung ausgenommen. Um den Forderungen des Stabilitätspaktes nachzukommen, wurde eine Novellierung des Statutes (§ 82a) durchgeführt.

Insgesamt war daher festzuhalten, dass der österreichische Stabilitätspakt den Freiraum zur Aufnahme neuer Schulden bzw. zur Übernahme neuer Haftungen sehr einschränkte. In Zukunft konnte es daher nicht bzw. nur sehr eingeschränkt für den Gemeinderat möglich werden, der Aufnahme von Schulden bzw. Übernahme von Haftungen zuzustimmen ohne zuvor mit dem Land das Vorliegen der entsprechenden Spielräume abgeklärt zu haben.

Der Gemeinderatsbericht zur Mittelfristplanung informierte den Gemeinderat nicht über die Entwicklung der Zielwerte gemäß des Österreichischen Stabilitätspaktes. Dadurch verfehlte die mittelfristige Planung ihre Funktion und Zielsetzung im Zusammenhang mit den Fiskal- und Transparenzregeln.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Berichterstattung an den Gemeinderat zur mittelfristigen Finanzplanung um die steuerungsrelevanten Werte aus dem Österreichischen Stabilitätspakt zu ergänzen.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Die diesbezüglichen Restriktionen erscheinen im Lichte der aktuellen Mittelfristplanung tatsächlich Besorgnis erregend und gelingt es nur sehr schwer, die politischen Entscheidungsprozesse auf diese Restriktionen abzustimmen. Nicht zuletzt ist dies aber wohl auch darauf zurückzuführen, dass ein Herunterbrechen dieser Ziele auf die Ebene einer einzelnen Stadt bisher nicht erfolgt ist und die Komplexität dieser Ziele für eine einzelne Gemeinde auch kaum handhabbar wäre. Mit dem Haus Graz Konzept sollte es wesentlich besser als ohne ein solches Konzept gelingen, die (impliziten) Restriktionen des Österreichischen Stabilitätspaktes zu erfüllen und trotzdem die gewünschten politischen Schwerpunktsetzungen voranzutreiben. Freilich wäre es – um das Vertrauen der Finanzierungsinstitutionen in die Stadt Graz wirklich langfristig sicherzustellen – sinnvoll, eine dynamische Haus Graz Schuldenobergrenze (zB die Haus Graz Schulden sollen nie mehr als das x-fache der durchschnittlichen jährlichen Kerneinnahmen der letzten 5 plus der geplanten 5 Jahre sein) als langfristige Schuldenstrategie zu definieren und zu praktizieren. Die Stabilitätspakt-Abstimmungen hinsichtlich ausgegliederter Einheiten werden jedenfalls noch lange nicht österreichweit so gehandhabt werden, dass sie ein zuverlässiges Schuldensteuerungsinstrument darstellen können. Mit Statistik Austria ist die Stadt Graz jedoch auch diesbezüglich federführend im Gespräch.

3.4 Mittelfristplanung Stadt Graz nach Österreichischem Stabilitätspakt

3.4.1 Planungsprozess und Beschlusslage

Die Erstellung der Mittelfristplanung der Stadt erfolgte durch die Finanzdirektion. Der vom Stadtrechnungshof erhobene Planungsprozess war grundsätzlich als zentralisiertes, top-down Vorgehen einzustufen. Das bedeutete, dass ausgehend von politischen Vorgaben, von nominellen Zielwerten für die maximale Gesamtverschuldung des Hauses Graz unter Berücksichtigung historischer

Entwicklungen EBITDA Zielwerte sowie jährliche Investitionsausgaben, festgelegt wurden. Dies entsprach auch der Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz, die explizit von mittelfristigen Finanzvorgaben für alle Abteilungen und Gesellschaften sprach. Die zukünftige Entwicklung einzelner Einnahmen und Ausgabenpositionen wurde grundsätzlich durch die Finanzdirektion auf Basis eigener Erwartungen bzw. unter Hinzuziehung externer Einschätzungen geschätzt. Abweichend von diesem top-down-Vorgehen wurden Ausgaben der Mindestsicherung, Behindertenhilfe und Zuzahlung zu Heimen und Anstalten sowie der Jugendwohlfahrt in Höhe der von den jeweiligen Fachabteilungen genannten Beträge angesetzt. Dies war als bottom-up-Vorgehen anzusehen. Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass in den von den jeweiligen Fachabteilungen geplanten Bereichen höhere jährliche Steigerungsraten zu erwarten waren, als in den von der Finanzdirektion top-down budgetierten. Diese war ohne Berücksichtigung der zu erwartenden materiellen Entwicklungen, Ergebnis des unterschiedlichen Planungsvorgehens.

Dem Gemeinderat wurde diese Mittelfristplanung der Stadt Graz stark verdichtet, zuletzt am 17. Dezember 2015 vorgelegt. Das Gemeinderatsstück enthielt keinen Hinweis, dass die Zeilen „EBITDA Magistrat“, „Investitionen Magistrat“ sowie die Details zum EBITDA der Stadt in Beilage 2a im Sinne und mit den Rechtsfolgen einer Mittelfristplanung gemäß ÖStP zu interpretieren waren.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summen 16-20
Jahresanfangsstand	-1.139	-1.217	-1.325	-1.359	-1.423	-1.519	
EBITDA Magistrat	14	20	-36	-42	-57	-73	-188
Konsolidierungspositionen	-104	-104	-156	-162	-168	-174	-764
EBITDA Beteiligungen	-68	-84	-66	-77	-78	-80	-385
konsolidierter laufender Cash Flow vor Zinsen	50	40	54	43	33	21	191
Investitionen Magistrat (Ausgaben)	-90	-77	-48	-22	-15	-15	-177
Einnahmen Magistrat Vermögensgebarung	76	67	74	74	58	31	304
Konsolidierungspositionen Ausgaben	-48	-23	-10	-1	0	0	-34
Konsolidierungspositionen Einnahmen	40	40	40	40	30	0	150
Investitionen Beteiligungen	-109	-132	-69	-82	-71	-68	-422
konsolidierte Investitionen	-115	-159	-73	-69	-58	-52	-411
Working Capital Effekte bzw Investitionsverschiebungen	20	48	22	1	-30	-6	34
erwarteter Durchschnittszinssatz in %	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	
Zinsen	-33	-36	-37	-39	-41	-44	-197
Jahresendstand	-1.217	-1.325	-1.359	-1.423	-1.519	-1.600	

Tabelle 6 - EBITDA und Schulden; Gemeinderatsbericht „Budget 2016 – Anpassungen und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017-2020 (GZ: A8-55637/2014-9) vom 17.12.2015

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- in Gemeinderatsberichten zur Beschlussfassung der mittelfristigen Finanzplanung im Sinne des Österreichischen Stabilitätspaktes auf diese explizit zu verweisen und diese im Sinne der VRV nach Haushaltsquerschnitten und Ansatzgruppen gegliedert beizulegen.

Da die Gemeindeaufsicht die Übermittlung einer Planung auf der detailreichsten Ebene der einzelnen Finanzpositionen forderte, wurde die der obigen Darstellung zu Grunde liegende Planung durch die Finanzdirektion unter Zuhilfenahme eines Tabellenverarbeitungsprogramms auf Finanzpositionen verteilt. Aussagen zu Entwicklungen einzelner Finanzpositionen waren somit nicht aussagekräftig, da es sich um die willkürliche Verteilung von durchschnittlichen Wachstumsraten handelte.

3.4.2 Zusammenfassende Beurteilung der Mittelfristplanung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt

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, andererseits basierte die Finanzierung dieser Abgänge aus Einnahmen aus Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren. Im Jahr 2020 waren aus diesem Titel 114 Millionen Euro geplant. Unter dieser Position wurden Gewinnausschüttungen aus der Auflösung von Kapitalrücklagen an die Stadt verbucht.

Die folgende Grafik zeigte die Entwicklung der Öffentlichen Sparquote gemäß der vorliegenden Mittelfristplanung. Die Öffentliche Sparquote war das prozentuelle Verhältnis des Saldos 1 zu den laufenden Ausgaben, die um Gewinnentnahmen aus Eigenbetrieben korrigiert wurden.

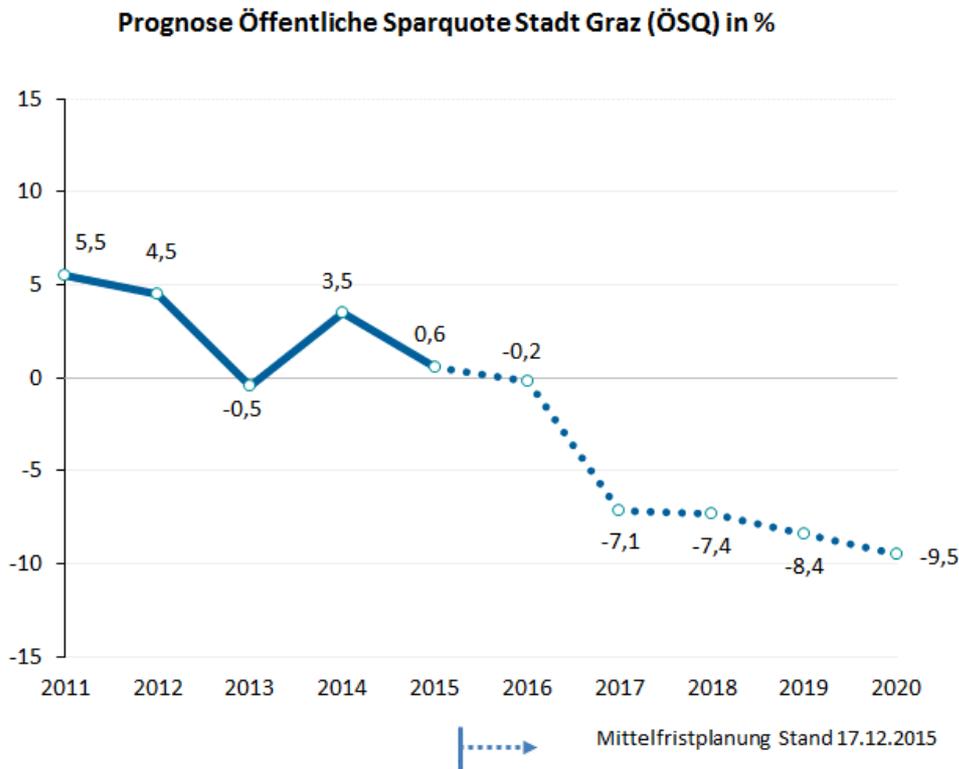


Abbildung 5 - Mittelfristplanung der Stadt Graz gemäß ÖStP: Entwicklung der öffentlichen Sparquote

Diese oben dargestellte negative Entwicklung ab 2016 wurde wesentlich durch geplante Entwicklungen in den Bereichen Öffentlicher Verkehr, Soziale Wohlfahrt sowie Kinderbetreuung und -bildung beeinflusst.

In den folgenden Kapiteln wurde gezeigt, dass die Aussagekraft der vorliegenden Mittelfristplanung der Stadt Graz beschränkt war. Die wesentlichsten Gründe wurden folgend zusammengefasst:

- Vermengung von zentralen Finanzvorgaben mit Fachplanungszahlen**

Weite Teile der Mittelfristplanung der Stadt (und der Beteiligungen) wurden in einem top-down Verfahren zentral geplant und hatten den Charakter von Finanzvorgaben. Die Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz sprach in diesem Zusammenhang von Planungseckwerten. Von diesem Vorgehen gab es aber Ausnahmen. So erfolgte die Planung der Pflichtleistungen im Sozialbereich durch die Fachabteilung (bottom-up) und wurde direkt in die Mittelfristplanung der Stadt übernommen. Unabhängig von der planerischen Sorgfalt und Expertise musste ein solches Vorgehen zu einem nicht zusammenpassenden und somit in seiner Aussagekraft beschränkten Planungsszenario führen. Dezentrale

Planungen führten, so die allgemeine Fachmeinung, tendenziell zu stärkeren Ausgabensteigerungen (z.B. Effekte aus dem Detaillierungsgrad der Planung oder sogenannte Treppenbudgets).

- **Grenzen der Planbarkeit – fehlende Informationen zu verwendeten Szenarien**

Bereiche, in denen sowohl die Entwicklung der Mengen- als auch der Wertgerüste sprunghafte Veränderungen vermuten ließ, konnten nur sehr eingeschränkt auf Basis historischer Wachstumsraten (Werttreiberplanung) geplant werden. Hier waren fachliche Einschätzungen notwendig. Bereiche der städtischen Sozialausgaben, wie beispielsweise Mindestsicherung, Behindertenhilfe und die Unterbringung in Altenheimen waren Gegenstand starker externer Einflüsse. So wirkten die allgemeine Konjunktur, die Einführung der Mindestsicherung, demographische Veränderungen, die Novellierung der Leistungsverordnung zum Steiermärkischen Behindertengesetz oder auch der Wegfall des Pflegeregresses direkt auf die historische Entwicklung der Ausgaben in diesen Bereichen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde über Veränderungen der Lastenverteilungen zwischen den Gebietskörperschaften verhandelt. Um unter solchen Umständen eine Planung eines Teilbereichs im Sinne eines glaubwürdigen Haushaltsrahmens aufstellen zu können, bedurfte es aus fachlicher Sicht zuerst die Erstellung mehrerer Planungsszenarien durch die Fachabteilung. Dann war jenes Szenario in die Mittelfristplanung der Stadt aufzunehmen, dessen Grundannahmen am ähnlichsten zu jenen der Finanzdirektion war. So konnte vermieden werden, dass Werte die auf unterschiedlichen Planungsszenarien basierten, vermischt wurden. Zur Förderung von Klarheit und Transparenz sollte das verwendete Szenario und dessen Grundannahmen umfassend erläutert werden.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Erstellung der einzelnen Teil-Mittelfristplanungen des Magistrats in ähnlicher Prozessrichtung und Komplexität durchzuführen und das Vermengen von planerischen zentralen Zielwerten mit dezentral erstellten Fachplanungen zu vermeiden,
- der Finanzdirektion eines oder mehrere, verbal erläuterte Planungsszenarien vorzugeben, um die Konsistenz sowie die Aussagekraft der Mittelfristplanung zu erhöhen.
- **Einmaleffekte in der Vergangenheit und im Voranschlagjahr 2016**
Die in obiger Grafik dargestellte dramatische negative Entwicklung ab dem Jahr 2016 wurde wesentlich durch die ebenfalls dargestellten IST-Werte

geprägt. Die Ergebnisse der laufenden Gebarung (Saldo 1) waren in der Vergangenheit durch Geschäftsfälle positiv beeinflusst, die überwiegend aus genau diesem Grund abgeschlossen wurden. Diese vom Stadtrechnungshof als Einmaleffekte bezeichneten Ergebnisschönungen der dargestellten IST-Jahre sowie im Voranschlag 2016 erschwerten die Beurteilung der tatsächlichen finanziellen Lage der Stadt. Im Zeitraum der Mittelfristplanung fielen solche Einmaleffekte weg. Das verstärkte in der Darstellung materielle negative Entwicklungen.

- **Ausweisänderung im Zusammenhang mit der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs**

Ab 2010 bis 2015 waren Teile des Verkehrsfinanzierungsvertrages (ca. 32 Millionen von insgesamt ca. 50 Millionen pro Jahr) im Haushaltsquerschnitt 44 in der Außerordentlichen Gebarung dargestellt. Dieser Teil wurde in der Vermögensgebarung abgebildet und belastete nicht das Ergebnis der laufenden Gebarung. Ab 2017 wurden im Gegensatz hierzu die gesamten Ausgaben im Zusammenhang mit dem VFV 2 im laufenden Ergebnis berücksichtigt. Diese Ausweisänderung bestärkte ebenfalls die dargestellte negative Entwicklung.

In den folgenden Grafiken stellte der Stadtrechnungshof die Öffentliche Sparquote 2011 bis 2015 um wesentliche Einmaleffekte bereinigt dar. Details zu den historischen Einmaleffekten finden sich auf Seite 45 dieses Berichts.

Um die Vergleichbarkeit der historischen Werte mit den Planwerten auch im Zusammenhang mit der geänderten Darstellung der Ausgaben im Zusammenhang mit den Verkehrsfinanzierungsvertrag 1 und 2 zu gewährleisten, stellte der Stadtrechnungshof zwei Varianten von analytischen Anpassungen dar, die beide gleichermaßen einen Vergleich mit den Istwerten ermöglichen:

- Darstellung aller VFV 1 Zahlungen im Saldo 1 indem jene Zahlungen, die zwischen 2010 und 2013 im HHQ 44 verbucht waren, in HHQ 27 umgliedert wurden. Vorteile dieser Variante waren, dass somit das ursprüngliche Verbuchungsbild bis 2009 auch für die Jahre 2010 bis 2013 wieder hergestellt wurde und auch mit der Verbuchung der Zahlungen des VFV 2 laut Mittelfristplanung kongruent waren.
- Fiktive Trennung der zukünftigen Zahlungen des VFV 2 in einen laufenden und einen investiven Teil. Dies entsprach der Praxis zwischen 2010 und 2013 (siehe hierzu Seite 53) und schuf mittels Anpassung der Planwerte Vergleichbarkeit zwischen IST und Planwerten.

In die vorliegende Mittelfristplanung griff der Stadtrechnungshof weiters bei zwei Positionen ein. So wurden einerseits nicht die von der Fachabteilung geschätzten, sondern die historischen Wachstumsraten für bestimmte Pflichtleistungen im

Sozialbereich angesetzt. Das diene dazu, den Effekt der Vermischung von top-down und bottom-up Planwerten abzufedern und stelle keine fachliche Aussage des StRH über eine mögliche Entwicklung dar. Außerdem wurde im Jahr 2016 ein Einmaleffekt (siehe Tabelle 13 - Planungswerte VFV 1 und 2; StRH) im Zusammenhang mit der Umstellung der Verkehrsfinanzierung auf den VFV 2 neutralisiert.

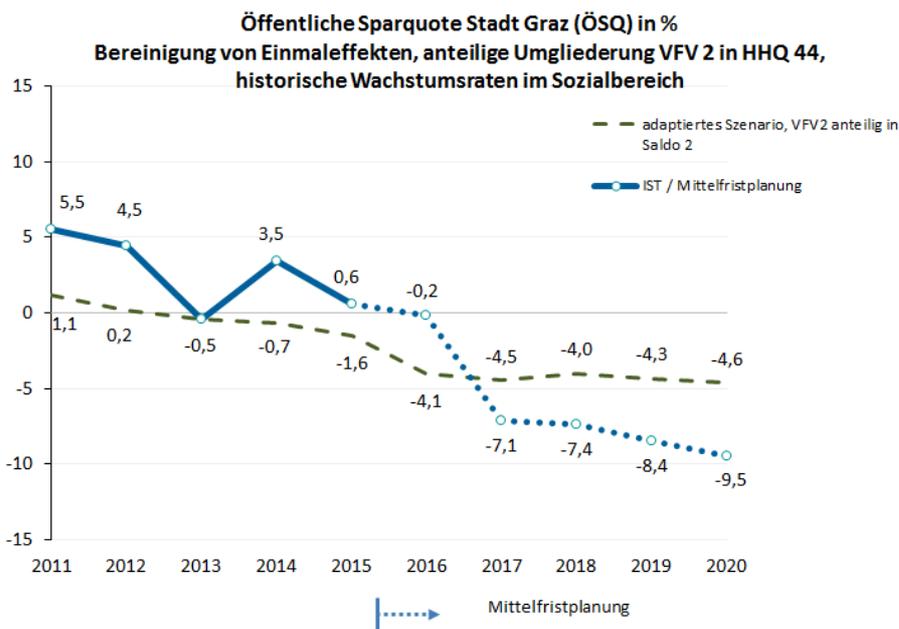
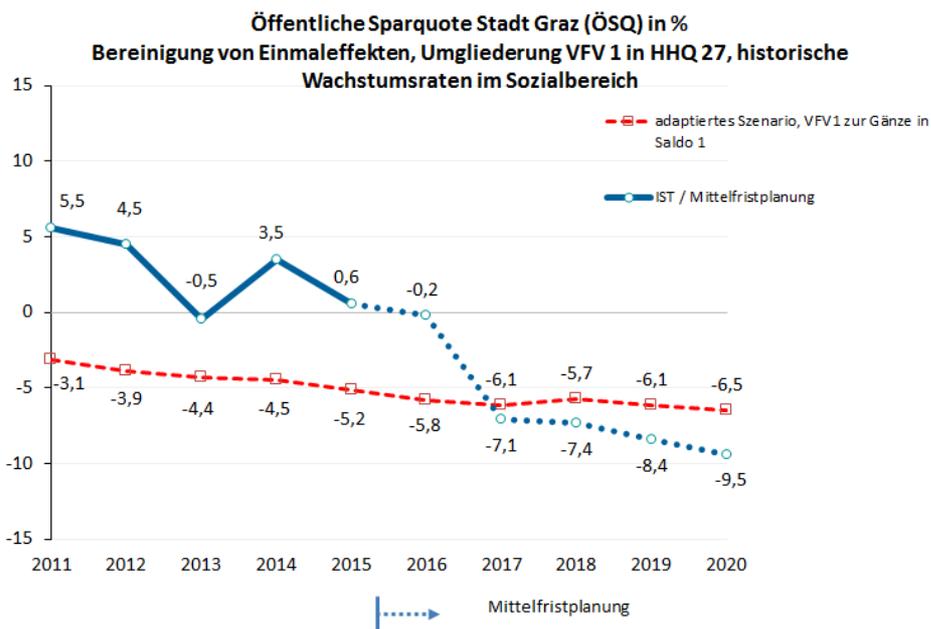


Abbildung 6 - Mittelfristige Finanzplanung der Stadt Graz gem. ÖStP - Adaptionvarianten zur besseren Vergleichbarkeit des Planungszeitraums mit den Ist-Werten, StRH

Beide Grafiken zeigten, dass die in der vorliegenden Mittelfristplanung der Stadt dargestellte dramatische Verschlechterung ab 2016 auch das Sichtbarwerden der seit Jahren angespannten Finanzsituation der Stadt darstellte. Der Wegfall von ergebnisverbessernden Einmaleffekten in der Planung führte im Vergleich zu den vergangenen Ergebnissen zum Anschein einer starken Verschlechterung. Die Neutralisierung dieser Einmaleffekte sowie Korrekturen von Ausweisänderungen und der Glättung von Effekten aus unterschiedlichen Planungszugängen führte in beiden oben dargestellten Varianten zu einem bedeutend flacheren Kurvenverlauf der Entwicklung der Öffentlichen Sparquote.

- **Finanzierung der Stadt aus Einnahmen aus Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren**

Zu der geplanten Finanzierung der Abgänge durch Einnahmen aus Gewinnausschüttungen und nicht durch direkte Schuldaufnahmen der Stadt war festzustellen, dass sowohl die Holding als auch die GBG laut Auskunft der Gesellschaften in diesem Zeitraum keine Gewinnausschüttungen an die Stadt geplant hatten. Die in der Mittelfristplanung der Stadt dargestellten Gewinnausschüttungen standen außerdem in Widerspruch zur Argumentation der Finanzdirektion in einem Gemeinderatsbericht vom 17.12.2015⁵, in der direkte Schuldaufnahmen der Stadt, statt indirekte Schuldaufnahmen der GUF für Stadt und Beteiligungen als zukünftig wahrscheinlicher dargestellt wurden. Siehe hierzu Kapitel 3.4.3.3 Saldo 3. In der Schlussbesprechung erläuterte die Finanzdirektion dieses Vorgehen als „Planungsbrücke“ – es werde für jede Aufnahme von Fremdmitteln einzeln geprüft, welche Entität im Haus Graz als Schuldnerin auftrete. Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass es sich bei dem vorliegenden Zahlenmaterial um die mittelfristige Finanzplanung der Stadt gemäß Österreichischem Stabilitätspakt handelte. Ob die Planung Einnahmen aus Gewinnausschüttungen oder aus Schuldaufnahmen beinhaltet, war aus Sicht des Stadtrechnungshofes insbesondere auf Grund des Österreichischen Stabilitätspaktes nicht unerheblich.

3.4.3 Mittelfristige Planung der Stadt nach Österreichischem Stabilitätspakt – Gliederung nach Haushaltsquerschnitten

Der Stadtrechnungshof bereitete die am 8. März 2016 von der Finanzdirektion übermittelte Mittelfristplanung nach Haushaltsquerschnitten (=ökonomische Sicht) auf und ergänzte für analytische Zwecke die IST-Werte laut Rechnungsabschlüssen 2010 bis 2015 sowie das Budget 2016 mit Stand Dezember 2015.

⁵ GZ: A8 – 21515/2006 - 202 und A8 – 20081/2006 - 159

In diesem Kapitel legte der Stadtrechnungshof den Schwerpunkt seiner Analyse auf die geplanten Ergebnisse (Salden 1 bis 3), mit dem Ziel einen Überblick über die geplante Entwicklung zu geben. Hierbei wurden wesentliche Planungsannahmen offengelegt, aber nicht vertiefend ausgeführt. Die Analyse der wesentlichen Ausgabentreiber wurde im darauf folgenden Kapitel 3.4.4 Mittelfristige Planung der Stadt nach Österreichischem Stabilitätspakt – Gliederung nach Ansatzgruppen durchgeführt.

3.4.3.1 Saldo 1

Das Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1) wies im gesamten Bereich der Planung negative Ergebnisse aus.

HHQ Einnahmen der laufenden Gebarung	in Millionen Euro					2016-20 %p.a.	% Anteil der gesamt Veränderung
	Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020		
10 Eigene Steuern	181	180	181	183	184	0,5%	1,5%
11 Ertragsanteile	314	328	345	362	379	4,8%	30,0%
12 Gebühren für die Benutzung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen	78	79	81	83	85	2,1%	3,1%
13 Einnahmen aus Leistungen	240	260	286	314	346	9,6%	48,9%
14 Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	6	7	7	7	7	1,7%	0,2%
15 Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	30	32	32	33	33	2,2%	1,3%
16 Sonstige laufende Transfereinnahmen	24	24	24	25	25	1,4%	0,6%
17 Gewinnentnahmen der Gemeinde von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde (A 85-89)	28	28	29	30	31	1,9%	1,0%
18 Einnahmen aus Veräußerungen und sonstige Einnahmen	15	15	16	12	9	-12,0%	-2,8%
19 Summe 1 (laufende Einnahmen):	917	952	1.001	1.048	1.099	4,6%	83,9%

HHQ Ausgaben der laufenden Gebarung	in Millionen Euro					2016-20 %p.a.	% Anteil der gesamt Veränderung
	Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020		
20 Leistungen für Personal	-138	-142	-147	-151	-155	2,9%	-7,7%
21 Pensionen und sonstige Ruhebezüge	-122	-124	-127	-129	-132	2,0%	-4,6%
22 Bezüge der gewählten Organe	-3	-3	-4	-4	-4	2,5%	-0,2%
23 Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Handelswaren	-14	-14	-15	-15	-16	2,3%	-0,6%
24 Verwaltungs- und Betriebsaufwand	-405	-427	-447	-469	-493	5,0%	-40,4%
25 Zinsen für Finanzschulden	-28	-31	-33	-35	-37	6,4%	-3,7%
26 Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	-34	-35	-37	-39	-41	4,3%	-2,9%
27 Sonstige laufende Transferausgaben	-151	-219	-242	-271	-304	19,1%	-70,5%
28 Gewinnentnahmen der Gemeinde von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde (A 85-89)	-28	-28	-29	-30	-31	1,9%	-1,0%
29 Summe 2 (laufende Ausgaben):	-925	-1.023	-1.079	-1.142	-1.211	7,0%	-131,6%

91 Saldo 1: Ergebnis der laufenden Gebarung	-8	-71	-77	-94	-112	92,8%	
--	-----------	------------	------------	------------	-------------	--------------	--

Tabelle 7 - Mittelfristplanung der Stadt Graz gemäß ÖStP - Laufende Gebarung, StRH

Die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate der Einnahmen zwischen 2016 und 2020 betrug 4,6% während die Ausgaben im Durchschnitt um 7 % stiegen. Auf Ebene der einzelnen Querschnitte waren Wachstumsraten auf Grund der sehr unterschiedlichen Wertvolumina nur sehr eingeschränkt aussagefähig. Daher kennzeichnete der Stadtrechnungshof in obiger und den folgenden Tabellen jene Positionen, die wesentliche Anteile an der Gesamtveränderungen begründeten.

Einnahmenseitig waren wesentliche Planungsfaktoren der HHQ 11 (Ertragsanteile) und der HHQ 13 (Einnahmen aus Leistungen). Die Ertragsanteile wurden auf Basis

von Prognosen des BMF angesetzt. Wesentliche Einflussfaktoren waren die Entwicklung des gesamten Steuereinkommens, die Entwicklung der Grazer Hauptwohnsitze sowie etwaige Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes.

Bezüglich der Ertragsanteile war anzumerken, dass die Pro-Kopf-Ertragsanteile der Österreichischen Städte über 50.000 EinwohnerInnen auf Grund der gesetzlichen Regelungen des FAG variierten. Die folgende Grafik wurde von der Finanzdirektion erstellt und stellt die Pro-Kopf-Ertragsanteile in Millionen Euro im Städtevergleich gegenüber.

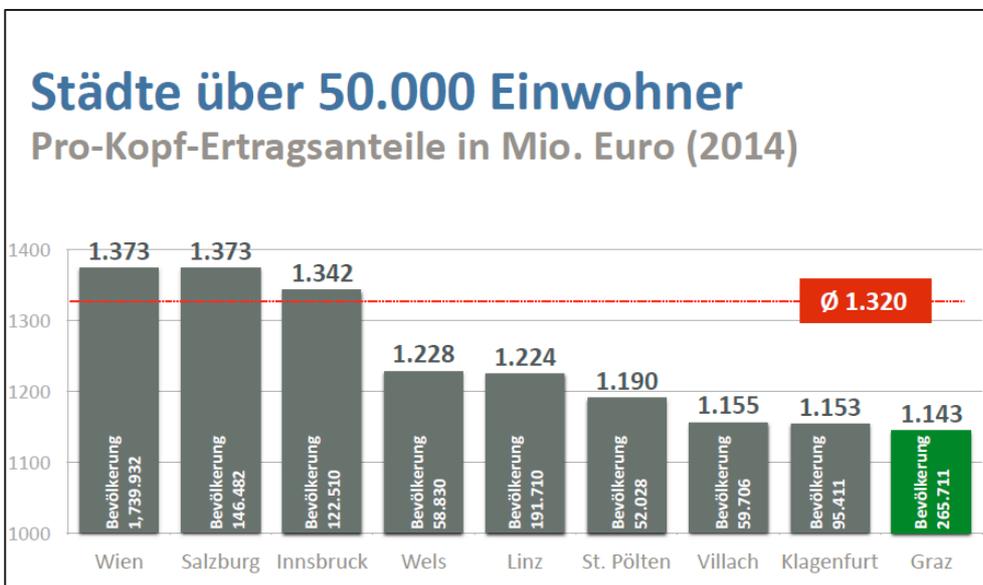


Abbildung 7 - Vergleich Ertragsanteile pro Kopf, Finanzdirektion

Zum Zeitpunkt der Berichterstellung fanden Verhandlungen zum Finanzausgleich mit dem Finanzministerium statt. Über mögliche Änderungen und deren Auswirkungen auf die Ertragslage der Stadt Graz lagen zum Zeitpunkt der Prüfung keine Informationen vor.

Die in der Planung unterstellte Steigerung der Einnahmen aus Leistungen resultierte im Wesentlichen daraus, dass diese Rückersätze des Landes (Heimunterbringung, Behindertenhilfe, Mindestsicherung, u.a.) beinhalteten und somit vom Ausgabenwachstum in HHQ 27 „Sonstige laufende Transferausgaben“ getrieben waren. Hierbei war anzumerken, dass im österreichischen Vergleich Einnahmen aus Rückersätzen als Transfereinnahmen, und nicht als Einnahmen aus Leistungen verbucht wurden. Beim Versuch die Entwicklung dieser Haushaltsquerschnitte mit anderen österreichischen Städten zu vergleichen, war hierauf Rücksicht zu nehmen.

Ausgabenseitig zeigte der HHQ 27 die stärksten Wachstumsraten in der Planung.

Ein wesentlicher Posten im Bereich der generell wachsenden Ausgaben für Soziale Sicherheit und Pflege waren die in HHQ 27 ausgewiesenen Ausgaben der Mindestsicherung, der Behindertenhilfe, die zwischen 2016 und 2020 von 61 auf 144 Millionen Euro ansteigend geplant wurden. Wertmäßig eine weitere wesentliche Position stellten geplante Ausgaben für den öffentlichen Verkehr, die im Planungszeitraum 2017 bis 2020 von 50 auf 65 Millionen Euro stiegen, dar. Die Steigerung in diesem Bereich erschien so hoch, weil im Budget 2016 aufgrund von Einmaleffekten keine Ausgaben angesetzt waren.

Der zweite wesentliche Hebel der Ausgabenentwicklung wurde mit HHQ 24 Verwaltungs- und Betriebsaufwand identifiziert. Die größten Treiber in diesem HHQ waren geplante Ausgaben für die Behindertenhilfe sowie Pflege, Heime und Betreuung.

Der Stadtrechnungshof stellte hierzu fest, dass der eigene Einfluss der Stadt auf Einnahmen aus Ertragsanteilen und die unter Einnahmen aus Leistungen verbuchten Rückersätze sehr gering war. Im Bereich der Ausgaben stellte die Planung ebenfalls eine große Abhängigkeit der Entwicklung von bundes- und landesgesetzlich festgelegten und durch die Stadt zu erbringenden Leistungen dar.

Für eine detaillierte Diskussion der oben genannten Treiber wird auf die Kapitel

- 3.4.4.1 Straßen- und Wasserbau, Verkehr
- 3.4.4.2 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung
- 3.4.4.3 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft

verwiesen.

Die Planung der Ausgaben für Personal erfolgte zentral durch die Finanzdirektion, ohne auf das bestehende Instrument der Personalausgabehochrechnung des Personalamtes zurückzugreifen. Diese Hochrechnung erfolgte auf MitarbeiterInnenebene unter Berücksichtigung von erwarteten Personalveränderungen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- für die mittelfristige Planung der Ausgaben für Personal der Stadt das bestehende Instrument der Personalausgabehochrechnung des Personalamtes zu nutzen.

3.4.3.1.1 Kennzahl „Öffentliche Sparquote“

Die Kennzahl „Öffentliche Sparquote“ stellte das Verhältnis zwischen dem Ergebnis

der Laufenden Gebarung (Saldo 1) und den laufenden Ausgaben⁶ dar. Je höher die als Prozentsatz ausgedrückte Kennzahl, desto mehr Mittel standen für die (teilweise) Finanzierung der Ausgaben der Vermögensgebarung zur Verfügung. Lag der Wert bei Null, konnten nur die laufenden Ausgaben, nicht aber Investitionen und Schuldentilgungen gedeckt werden. Gemäß der Publikation der KDZ „Kontierungsleitfaden für Gemeinden und Gemeindeverbände 2015“ wurden Werte über 25% als „Sehr Gut“ und Werte unter 5% als „Negativ“ bewertet. Ein negativer Wert stellte eine sehr ernste Finanzsituation dar, da Ausgaben der laufenden Gebarung nur durch Neuverschuldung finanziert werden konnten.

Untenstehende Grafik bildete einerseits die historischen IST-Werte der Öffentlichen Sparquote 2011 bis 2015 sowie den Voranschlagswert für 2016 sowie die Quote für die Jahre 2017 bis 2020 auf Basis der vorliegenden Mittelfristplanung für die Stadt Graz mit Stand 17.12.2016 dar.

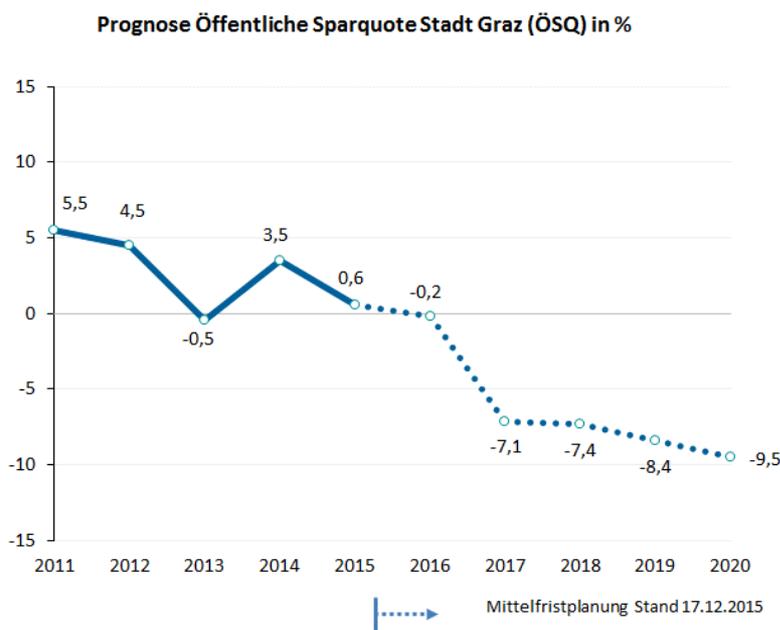


Abbildung 8 - Öffentliche Sparquote Stadt Graz 2011 bis 2015 sowie gemäß Mittelfristplanung bis 2020, StRH

Nach den Kriterien des KDZ waren die Werte unter 5% als „Negativ“ zu beurteilen. Hierzu war anzumerken, dass diese Kennzahl in der Vergangenheit durch Einmaleffekte in Ihrer Grundaussage stark beeinflusst wurde.

- In den Jahren 2008 und 2012 wurde der städtische Saldo 1 jeweils um ca.

⁶ Berechnung der Öffentlichen Sparquote: Saldo 1 (HHQ Kennzahl 91) / laufende Ausgaben ohne Gewinnentnahmen (HHQ Kennzahl 29 abzüglich Kennzahl 28)

34 Millionen Euro durch Zahlungen der Holding erhöht. Im Gegenzug übernahm die Stadt zukünftige Pensionsverpflichtungen. Hierbei handelte es sich somit um einen Tausch von Zahlungsströmen – fünf fixe Raten an die Stadt gegen zukünftige Ausgaben für Pensionsleistungen. Diese Pensionsausgaben waren nur versicherungsmathematisch schätzbar und unter anderem von realem Pensionsantrittsalter, Lebenserwartungen sowie der Entwicklung von Zinssätzen abhängig.

- Im Jahr 2014 wurde der Saldo 1 um ca. 10 Millionen Euro auf Grund einer Nachverrechnung einer Abgabe der Holding an die Stadt sowie durch eine Änderung des Verrechnungsmodus einmalig erhöht. Zusätzlich wurden Depots der durchlaufenden Gebarung in Höhe von ca. 6 Millionen Euro aufgelöst und als Einnahme verbucht.
- In den Abschlüssen 2014, 2015 und im Voranschlag 2016 waren ebenfalls ergebnisverbessernde Effekte im Zusammenhang mit der Verkehrsfinanzierung, dem Verkehrsfinanzierungsvertrag 1 und 2, abgebildet.

Für Zwecke der Analyse neutralisierte der Stadtrechnungshof in folgender Grafik die zuvor beschriebenen Einmaleffekte und stellte die so bereinigte Öffentliche Sparquote dar.

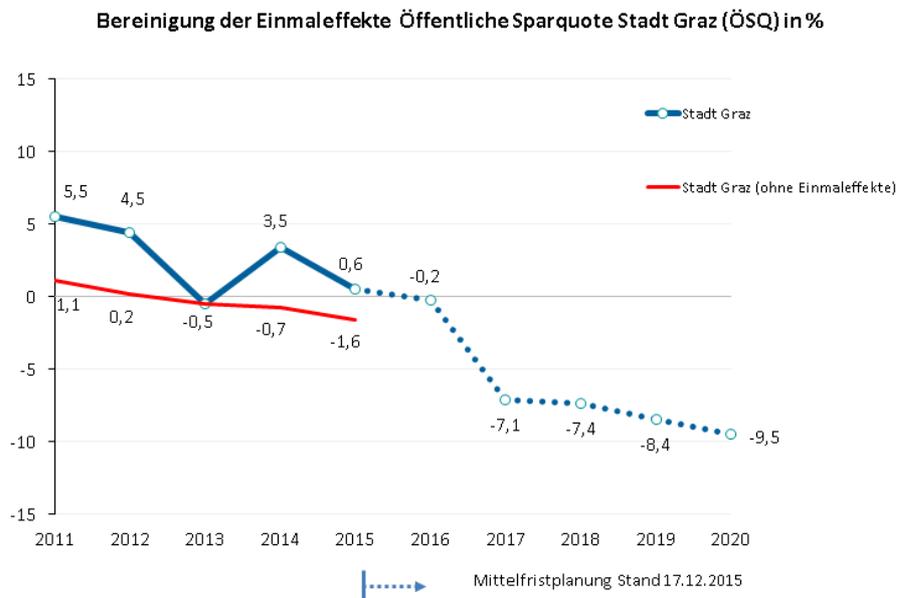


Abbildung 9 - Um Einmaleffekte bereinigte Öffentliche Sparquote der Stadt Graz, StRH

Die Bereinigung der Einmaleffekte führte zu einem noch kritischeren Bild der historischen städtischen Finanzlage ohne Berücksichtigung der Beteiligungsunternehmen. Obwohl (einmalig in Österreich) auf einer

konsolidierten Ebene geplant wurde, durfte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Stadt Graz von Bund und Land für ihre Plan bzw. Erfolgsdaten des städtischen Haushaltes zur Verantwortung gezogen werden konnte. Die entsprechenden rechtlich-verbindlichen Vorgaben⁷ verlangten nicht nur eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Haushaltsführung der Stadt sondern auch einen nachhaltig geordneten städtischen Haushalt. Die konsolidierte Planung des Hauses Graz war in diesem Zusammenhang als sehr wünschenswerte Zusatzaufgabe zu sehen, die vom Stadtrechnungshof Graz voll unterstützt wurde. Aufgrund der geltenden Rechtslage war diese konsolidierte Sichtweise jedoch rechtlich unerheblich.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Wenn die Steuerung wie in Graz primär auf der Basis des Haus Graz erfolgt, leidet naturgemäß die Aussagekraft von Kennzahlen von Teileinheiten, die in anderen Städten isoliert gesteuert werden, insbesondere die traditionellen VRV-Kennzahlen des Kernhaushalts. Freie Finanzspitze, Sparquote etc nur des Kernhaushalts sind daher für die Stadt Graz wenig aussagekräftig.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Die mittelfristige kamerale Planung der Stadt war auch unabhängig von der konsolidierten Planung des Hauses Graz steuerungsrelevant. Während die konsolidierte Planung insbesondere für Fragen des Liquiditäts- und Schuldenmanagements (Treasury) zweckmäßig war, war die städtische vor allem auf Grund ihrer möglichen Rechtsfolgen, die indirekt das ganze Haus Graz betreffen konnten, für die Organe der Stadt relevant.

3.4.3.1.2 Kennzahl „Freie Finanzspitze“

Die der zuvor dargestellten Öffentlichen Sparquote zu Grunde liegenden und um die genannten Einmaleffekte korrigierten Werte, wurden in der folgenden Grafik als Verlauf einer weiteren gebräuchlichen Kennzahl dargestellt. Die freie Finanzspitze zeigt den Spielraum für neue Investitionen und deren Folgebelastungen auf. Hierfür wurde dem Ergebnis der laufenden Gebarung die Belastung für Tilgungen abgezogen. Da die Stadt Graz auch endfällige Finanzinstrumente verwendete und diese erst nach dem Planungszeitraum bis 2020 fällig wurden, mussten für diese Kennzahl diese endfälligen

⁷ Die Führung des städtischen Haushaltes hatte das System der mehrfachen Fiskalregeln gemäß Artikel 2 ÖStP zu beachten. Die Entwicklung des städtischen Haushaltes war Gegenstand möglicher aufsichtsrechtlicher Maßnahmen und des Sanktionsmechanismus des Österreichischen Stabilitätspaktes (siehe Kapitel 3.3.1.4).

Finanzinstrumente fiktiv in Tilgungsdarlehen umgewandelt werden.

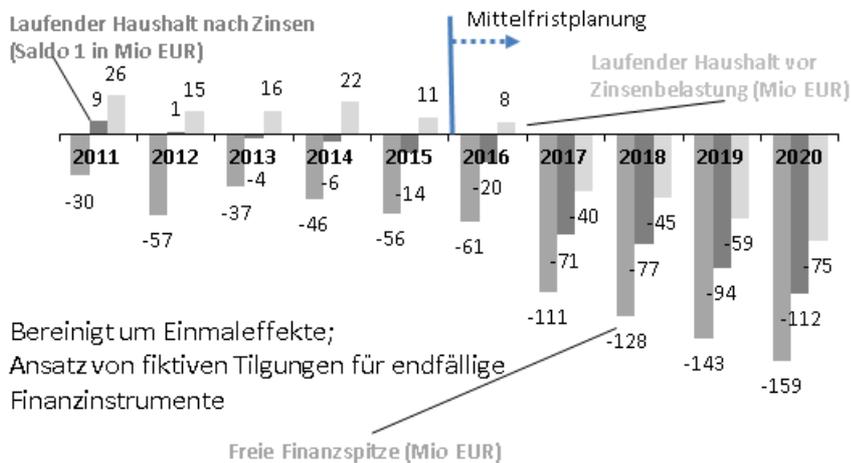


Abbildung 10 - Freie Finanzspitze Stadt Graz nach Bereinigung um Einmaleffekte und endfällige Finanzierungen, StRH

Zum Vergleich zeigte die folgende Abbildung 12 die Freie Finanzspitze ohne die Bereinigung von Einmaleffekten und fiktiven Tilgungen für endfällige Finanzierungen. Auch hier zeigte sich, dass der Spielraum für neue Investitionen in der Mittelfristigen Finanzplanung nicht vorhanden war.

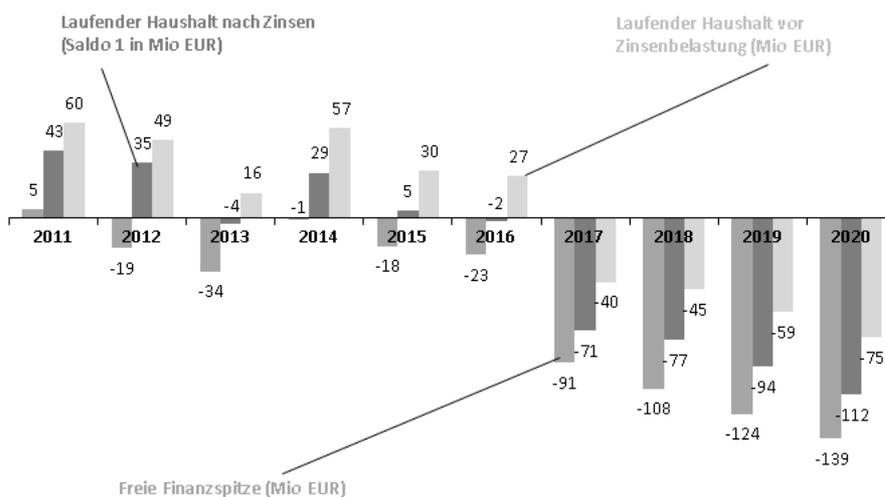


Abbildung 11 - Freie Finanzspitze Stadt Graz gemäß Rechnungsabschluss und Mittelfristplanung (17.12.2015), StRH

Die Planung des städtischen Haushalts war auch unabhängig von der konsolidierten Planung des Hauses Graz steuerungsrelevant. Während die konsolidierte Planung insbesondere für Fragen des Liquiditäts- und Schuldenmanagements (Treasury) zweckmäßig war, war die mittelfristige kamerale Planung der Stadt vor allem auf

Grund ihrer möglichen Rechtsfolgen, die indirekt das ganze Haus Graz betreffen konnten, für die Organe der Stadt relevant.

Ab dem Planjahr 2017 war gemäß der vorliegenden Planung der Stadt das Ergebnis der laufenden Gebarung stark negativ. Dieser negative Saldo 1 war wertmäßig zu mehr als 95% im ordentlichen Haushalt geplant. Im Zusammenhang mit § 89 (4) des Statuts der Landeshauptstadt Graz war anzumerken, dass der Voranschlag des ordentlichen Haushalts ausgeglichen erfolgen muss. Der Ausgleich des ordentlichen Haushaltes konnte jedoch nur durch ordentliche Einnahmen erfolgen.

§4(2) VRV definierte unter anderem Einnahmen aus Kreditaufnahmen sowie Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen als außerordentlich.

Wie in Kapitel 3.4.3.3 Saldo 3 erläutert, sah die Finanzdirektion die Bedeckung der negativen laufenden Ergebnisse durch Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren (HHQ 50) vor. Die Finanzdirektion nahm diese Einnahmen gemäß der vorliegenden Planung in den Ordentlichen Haushalt auf. Nach Auffassung des Stadtrechnungshofes handelte es sich hierbei um Einnahmen aus Veräußerung von Vermögen. Daher waren diese Einnahmen aus Sicht des Stadtrechnungshofes dem Außerordentlichen Haushalt zuzurechnen.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes sah die vorliegende mittelfristige Finanzplanung der Stadt Graz keinen ausgeglichenen Ordentlichen Haushalt vor. Somit war die vorliegende mittelfristige Planung für den Nachweis einer mittelfristig nachhaltig geordneten Ausrichtung der Haushaltsführung ungeeignet. Die vorliegende Planung konnte auf Grund der nicht ausgeglichenen Ordentlichen Haushalte nur eingeschränkt Basis für die Erstellung von Voranschlägen sein.

3.4.3.2 Saldo 2

Während der Saldo 2 der Vermögensgebarung in den Jahren 2010 bis 2014 negativ war, wies dieser im Jahr 2015 auf Grund von Einmaleffekten im Zusammenhang mit der Rückzahlung von Investitionszuschüssen der Holding Graz an die Stadt (in HHQ 34) auf Grund eines neu abgeschlossenen Verkehrsfinanzierungsvertrages einen positiven Saldo aus.

Die vorliegende Planung bis 2020 wies einen kontinuierlichen Rückgang der Ausgaben für den Erwerb von unbeweglichem Vermögen (HHQ 40) aus.

HHQ	Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	in Millionen Euro					2016-20 %p.a.	% Anteil der gesamt Veränderung
		Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020		
30	Veräußerung von unbeweglichem Vermögen	1	1	1	1	3	31,8%	1,0%
31	Veräußerung von beweglichem Vermögen	0	0	0	0	0	n/a	0,0%
32	Veräußerung von aktivierungsfähigen Rechten	0	0	0	0	0	n/a	0,0%
33	Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	24	31	31	25	25	1,7%	0,7%
34	Sonstige Kapitaltransfereinnahmen	44	44	44	34	4	-45,1%	-18,4%
39	Summe 3 (Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransa	69	76	76	60	32	-17,1%	-16,7%
HHQ	Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	in Millionen Euro					2016-20 %p.a.	% Anteil der gesamt Veränderung
		Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020		
40	Erwerb von unbeweglichem Vermögen	-45	-35	-19	-12	-12	-27,6%	15,1%
41	Erwerb von beweglichem Vermögen	-2	-2	-1	-1	-1	-10,8%	0,3%
42	Erwerb von aktivierungsfähigen Rechten	0	0	0	0	0	22,4%	0,0%
43	Kapitaltransferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	0	-3	0	0	0	-77,9%	0,2%
44	Sonstige Kapitaltransferausgaben	-7	-5	-1	0	0	-57,3%	3,3%
49	Summe 4 (Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransakti	-55	-45	-21	-14	-14	-29,0%	18,9%
Saldo 2: Ergebnis der Vermögensgebarung ohne		14	31	55	46	18	7,7%	
92	Finanztransaktionen							

Tabelle 8 - - Mittelfristplanung der Stadt Graz gemäß ÖStP - Vermögensgebarung, StRH

Die vorliegende Planung ließ darauf schließen, dass Investitionen im Planungszeitraum vermehrt in die Holding Graz, die nicht dem maastrichtrelevanten Sektor Staat zugerechnet wurde, ausgelagert werden sollten.

Da im Haus Graz keine Informationen zu dem für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Kapitalstock der Stadt und den hierfür notwendigen laufenden Reinvestitionen zentral vorlagen, versuchte der Stadtrechnungshof, diese Entwicklung auf Basis selbst erhobener Informationen und qualitativer Schätzungen prüferisch zu plausibilisieren.

Auf Grund der vorgelegten Unterlagen und eigenen Berechnungen schloss der Stadtrechnungshof, dass im Planungszeitraum Reinvestitionen in einem zu geringen Umfang eingeplant wurden. Das Ausmaß dieser Unterinvestition konnte auf Grund fehlender Informationen nicht sicher wertmäßig festgestellt werden, das Vorliegen einer Reinvestitionslücke konnte aber mit maßgeblicher Wahrscheinlichkeit festgestellt werden. Hierzu wird auf das Kapitel 3.3.1.3 verwiesen.

3.4.3.3 Saldo 3

Die Entwicklung der Planung des Ergebnisses aus Finanztransaktionen wies nach Einschätzung des Stadtrechnungshofs unplausible Entwicklungen aus. So wurden Einnahmen aus der Aufnahme von Finanzschulden im HHQ 55 trotz einer besorgniserregenden Entwicklung des Saldo 1 im Planungszeitraum stark sinkend geplant. Während in den Jahren 2010 bis 2015 durchschnittlich ca. 77 Millionen Euro jährlich aus diesem Titel vereinnahmt wurden, sanken Einnahmen dieses HHQ im Planungszeitraum 2017 bis 2020 auf durchschnittlich 17 Millionen Euro jährlich. Im Gegenzug stiegen die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und

Wertpapieren zwischen 2017 und 2020 von 19 Millionen auf 114 Millionen Euro. Diese Beträge betrafen nach Einschätzung des Stadtrechnungshofes Gewinnausschüttungen aus der Auflösung von freien Kapitalrücklagen von Beteiligungen der Stadt. Da freie Kapitalrücklagen nicht mit Zahlungsmitteln dotiert waren, musste ein solches Vorgehen zur Aufnahme von Fremdkapital in den Beteiligungen führen. Sollten diese Beteiligungen nicht dem Sektor Staat zuzuordnen sein, konnte dies als maastricht-schönende Maßnahme gewertet werden.

In diesem Punkt widersprach die Planung explizit der Argumentation im Gemeinderatsbericht vom 17.12.2015 der Finanzdirektion zum Thema „GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH (GBG) – Stimmrechtsbindung der GBG in Bezug auf die Unterfertigung eines Umlaufbeschlusses der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (GUF)“ (GZ: A8 – 21515/2006 - 202 und A8 – 20081/2006 - 159). In diesem Bericht an den Gemeinderat argumentierte die Finanzdirektion, dass auf Grund der Probleme rund um die Bad Bank Heta viele Investoren Garantien nicht mehr als gleichwertig zu direkten Schuldnerpositionen ansahen. Somit nahm die Finanzdirektion an, dass langfristige Schuldaufnahmen durch die Stadt günstiger als jene durch städtische Haftungen besicherten Aufnahmen über die GUF oder andere Beteiligungen waren. Daher sah die Finanzdirektion langfristige Schuldaufnahmen der GUF (oder anderer Beteiligungen) für die Stadt oder für Töchter der Stadt als unwahrscheinlich an.

HHQ Einnahmen aus Finanztransaktionen	in Millionen Euro					2016-20 %p.a.	% Anteil der gesamt Veränderung
	Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020		
50 Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren	0	19	37	69	114	n/a	52,7%
51 Entnahmen aus Rücklagen	5	11	3	0	0	-100,0%	-2,4%
52 Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an Träger des öffentl	0	0	0	0	0	n/a	0,0%
53 Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an andere und von I	0	0	0	0	0	0,2%	0,0%
54 Aufnahme von Finanzschulden von Trägern des öffentlichen Rechts	0	0	0	0	0	-100,0%	0,0%
55 Aufnahme von Finanzschulden von anderen	47	32	16	11	9	-33,8%	-17,5%
56 Investitions- und Tilgungszuschüsse zwischen Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde (A 85-89) und der Gemeinde	0	0	0	0	0	n/a	0,0%
59 Summe 5 (Einnahmen aus Finanztransaktionen):	52	63	56	80	124	24,0%	32,8%

HHQ Ausgaben aus Finanztransaktionen	in Millionen Euro					2016-20 %p.a.	% Anteil der gesamt Veränderung
	Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020		
60 Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren	0	0	0	0	0	n/a	0,0%
61 Zuführungen an Rücklagen	-36	-3	-3	-3	-3	-48,4%	15,5%
62 Gewährung von Darlehen an Träger des öffentlichen Rechts	0	0	0	0	0	n/a	0,0%
63 Gewährung von Darlehen an andere und von Bezugsvorschüssen	0	0	0	0	0	-100,0%	0,0%
64 Rückzahlung von Finanzschulden bei Trägern des öffentlichen Rect	0	0	0	0	0	-8,8%	0,0%
65 Rückzahlung von Finanzschulden bei anderen	-22	-20	-30	-30	-28	6,4%	-2,8%
66 Investitions- und Tilgungszuschüsse zwischen Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde (A 85-89) und der Gemeinde	0	0	0	0	0	n/a	0,0%
69 Summe 6 (Ausgaben aus Finanztransaktionen):	-58	-23	-33	-32	-30	-15,0%	12,7%

93 Saldo 3: Ergebnis der Finanztransaktionen	-6	40	23	48	93	n/a	
---	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	------------	--

Tabelle 9 - Mittelfristplanung der Stadt Graz gemäß ÖStP - Ergebnis der Finanztransaktionen, StRH

Die vorliegende Planung der Finanztransaktionen zeigte allerdings eine genau gegenteilige Entwicklung – der steigende Finanzierungsbedarf wurde mittelbar durch Schuldaufnahmen in Beteiligungen in Form von Gewinnausschüttungen befriedigt (sichtbar in HHQ 50).

Der Stadtrechnungshof merkte an, dass auf Nachfrage sowohl die Holding als auch die GBG keine Gewinnausschüttungen in Ihren Wirtschaftsplänen bis 2020 vorgesehen hatten.

3.4.3.4 Finanzierungssaldo („Maastricht-Ergebnis“)

Der Gemeinderatsbericht vom 17. Dezember 2015 wies die Entwicklung des Finanzierungssaldos der Stadt nicht aus. Der Finanzierungssaldo der Stadt war aber im Zusammenhang mit dem Österreichischen Stabilitätspakt eine wesentliche Steuerungsgröße, an der auch rechtliche Konsequenzen, wie beispielsweise der Sanktionsmechanismus (siehe Kapitel 3.3.1.4) einher gingen. Die von der Finanzdirektion dem Rechnungshof übermittelte detaillierte mittelfristige Finanzplanung wies für die Jahre 2017 bis 2020 durchgängig negative Ergebnisse aus:

Finanzierungssaldo („Maastricht-Ergebnis“)

Stadt Graz

	Mio Euro
Plan 2017	-40,8
Plan 2018	-25,7
Plan 2019	-52,0
Plan 2020	-96,9

Tabelle 10 - Entwicklung des Finanzierungssaldos gemäß der mittelfristigen Finanzplanung der Stadt Graz, StRH

Gemäß Österreichischen Stabilitätspaktes wurde das Maastricht-Ergebnis ab 2017 vom strukturellen Haushaltssaldo im Sinne der Schuldenbremsenverordnung ersetzt. Der wesentliche Unterschied zwischen dem Maastricht-Saldo und dem strukturellen Haushaltssaldo war, dass letzterer konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger oder sonstiger befristeter Maßnahmen berechnet wurde. Der Grundsatz, dass das strukturelle Defizit für sämtliche Gemeinden eines Bundeslandes ausgeglichen sein musste blieb auch nach 2017 unverändert. Die in Tabelle 10 dargestellten Werte bedeuteten, dass andere steirische Gemeinden die negativen Ergebnisse der Stadt ausgleichen mussten. Zur Überwachung war vom Land Steiermark ein sogenanntes Kontrollkonto einzurichten. Zu beachten war weiters, dass der Österreichische Stabilitätspakt auf den gesamten Sektor Staat, also auch auf jene Beteiligungen der Stadt, die dem Sektor Staat zuzurechnen

waren, abzielte.

3.4.4 Mittelfristige Planung der Stadt nach Österreichischem Stabilitätspakt – Gliederung nach Ansatzgruppen

Der Stadtrechnungshof gliederte die vorliegende Mittelfristplanung für die Stadt Graz auch funktional nach Ansatzgruppen und markierte jene funktionalen Bereiche, die den größten Anteil am Anstieg des Abganges hatten, farblich.

in 1.000 Euro		2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016-2020 in 1.000 Euro	Wachstumsrate 2016-20 p.a. - ..schlechter + ..besser	% Anteil der Gesamt- veränderung
0	VERTRETUNGSKÖRPER UND ALLGEMEINE VERWALTUNG	-168.779	-172.084	-176.310	-179.824	-183.026	-14.247	-2,0%	6,8%
1	ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT	-22.297	-22.978	-23.742	-24.255	-24.739	-2.442	-2,6%	1,2%
2	UNTERRICHT, ERZIEHUNG, SPORT UND WISSENSCHAFT	-85.525	-83.757	-92.899	-101.529	-107.194	-21.669	-5,8%	10,4%
3	KUNST, KULTUR UND KULTUS	-39.435	-39.896	-40.536	-41.011	-41.343	-1.908	-1,2%	0,9%
4	SOZIALE WOHLFAHRT UND WOHNBAUFÖRDERUNG	-117.805	-131.156	-143.929	-158.303	-174.550	-56.745	-10,3%	27,2%
5	GESUNDHEIT	-11.102	-11.278	-11.551	-11.840	-12.227	-1.125	-2,4%	0,5%
6	STRASSEN- UND WASSERBAU, VERKEHR	3.590	-45.720	-52.903	-73.426	-106.660	-110.250	n/a	52,9%
7	WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG	-4.862	-4.932	-5.156	-5.220	-5.748	-886	-4,3%	0,4%
8	DIENSTLEISTUNGEN	-22.555	-22.310	-22.335	-22.940	-21.799	755	0,8%	-0,4%
Summe Ansätze 1-8		-468.771	-534.108	-569.361	-618.348	-677.287	-208.516	-9,6%	100,0%
								n/a	
9	FINANZWIRTSCHAFT	468.771	534.108	569.361	618.348	677.287	208.516	9,6%	-100,0%

Tabelle 11 - Mittelfristplanung der Stadt Graz gemäß ÖStP - Gliederung nach Ansatzgruppen, StRH

3.4.4.1 Straßen- und Wasserbau, Verkehr

Der stärkste Anstieg mit über 50% der Gesamtveränderung resultierte aus dem Bereich Öffentlicher Verkehr.

in 1.000 Euro		2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016-2020 in 1.000 Euro	Wachstumsrate 2016-20 p.a. - ..schlechter + ..besser	% Anteil der Gesamt- veränderung
69000	VERKEHR, SONSTIGES, ÖFFENTLICHER VERKEHR	37.782	-11.847	-19.663	-34.839	-69.577	-107.360	n/a	51,5%
	Rest	-34.193	-33.873	-33.240	-38.787	-37.083	-2.890	-2,0%	1,4%
6	STRASSEN- UND WASSERBAU, VERKEHR	3.589	-45.720	-52.903	-73.426	-106.660	-110.250	n/a	52,9%

Tabelle 12 - Detail Straßen- und Wasserbau, Verkehr; StRH

Das dargestellte Wachstum begründete sich allerdings im Wesentlichen nicht aus materiellen Veränderungen, sondern daraus, dass in 2016 hierfür gar keine Ausgaben budgetiert wurden und aus dem Titel Verkehrsfinanzierungsvertrag 2 (VFV2) die Holding von 2016 bis 2018 jeweils 40 Millionen und in 2019 30 Millionen an die Stadt bereits geflossene Investitionsförderungen zurückzuzahlen hatte. Die tatsächlichen Zahlungen im Zusammenhang mit dem Verkehrsfinanzierungsvertrag 1 und die geplanten Ausgaben und Einnahmen für den Verkehrsfinanzierungsvertrag 2 wurden wie folgt geplant:

Verkehrsfinanzierungsverträge 1 und 2 (VFV 1, VFV 2)

Stadt Graz

	Ausgaben für VFV 2 Mio Euro	Einnahmen Rückzahlung VFV 1 Mio Euro
2015 Rechnungsabschluss	-32,0	+ 40,0
2016 Budget	0,0	+ 40,0
Plan 2017	-50,0	+ 40,0
Plan 2018	-55,0	+ 40,0
Plan 2019	-60,0	+ 30,0
Plan 2020	-65,0	0,0

Tabelle 13 - Planungswerte VFV 1 und 2; StRH

Der Stadtrechnungshof wies kritisch darauf hin, dass rund um den Verkehrsfinanzierungsvertrag in der Vergangenheit und auch in den Jahren bis 2019 die Voranschläge und Abschlüsse der Stadt Entwicklungen im Bereich Verkehr auswiesen, die stark von rein formellen Verbesserungen der städtischen Ergebnisse geprägt waren. Weiteres wurden von 2010 bis 2015 Teile der Verkehrsfinanzierung (ca. 32 Millionen pro Jahr) im Haushaltsquerschnitt 44 in der Vermögensgebarung im Außerordentlichen Haushalt dargestellt.

Verkehrsfinanzierungsvertrag

Zuschüsse der Stadt

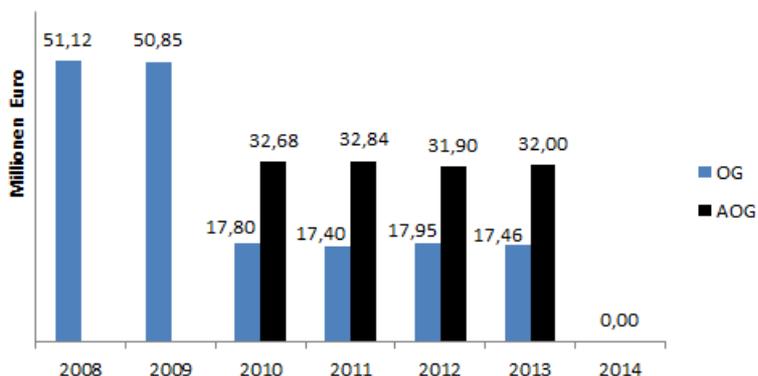


Abbildung 12 – Abbildung der Zahlungen des VFV 1 in der ordentlichen und außerordentlichen Gebarung der Stadt Graz; StRH

Dieser in der Vermögensgebarung abgebildete Teil belastete nicht das Ergebnis der laufenden Gebarung. Daher beeinflusste dieser Teil der Verkehrsfinanzierung auch nicht Kennzahlen wie beispielsweise die freie Finanzspitze und die Öffentliche Sparquote.

Das Ergebnis der laufenden Gebarung wurde ab 2017 in der Mittelfristplanung zur

Gänze mit den Ausgaben für den VFV 2 belastet. Der Nichtansatz von Ausgaben in diesem Zusammenhang in den Jahren 2014 und 2016 und die historische Verbuchung von Teilen dieser Zahlungen waren eine wesentliche Ursache für den Anschein, dass der Saldo 1 der Stadt eine starke Verschlechterung in der Mittelfristplanung auswies. Hierbei handelte es aber sich zu einem wesentlichen Teil um die zuvor genannten Effekte aus Ausweisänderungen.

Klarheit über die materiellen Entwicklungen in diesem Bereich war somit aus den Büchern auch für sachkundige Dritte nicht ohne weiteres zu gewinnen.

3.4.4.2 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung

Die geplanten Steigerungen im Ansatz 4 betrafen im Wesentlichen Pflichtleistungen in den Bereichen Mindestsicherung, Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Zuzahlungen zu Heimen und Anstalten.

in 1.000 Euro		2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016-2020 in 1.000 Euro	Wachstumsrate 2016-20 p.a. - ..schlechter + ..besser	% Anteil der Gesamt- veränderung
41170	BEDARFSORIENTIERTE MINDESTSICHERUNG	-18.916	-23.456	-29.086	-36.066	-44.722	-25.806	-24,0%	12,4%
41900	SONSTIGE EINRICHTUNGEN UND MASSNAHMEN	-22.420	-23.981	-25.627	-27.379	-29.253	-6.833	-6,9%	3,3%
41360	BEHINDERTENHILFE BESCHÄFTIGUNG IN TAGESEINRICHTUNG	-6.893	-7.582	-8.340	-9.174	-10.091	-3.199	-10,0%	1,5%
41370	BEHINDERTENHILFE WOHNEN IN EINRICHTUNGEN	-6.361	-6.997	-7.696	-8.466	-9.313	-2.952	-10,0%	1,4%
41321	BEHINDERTENHILFE, ERZIEHUNG UND SCHULBILDUNG	-5.078	-5.587	-6.145	-6.760	-7.435	-2.357	-10,0%	1,1%
41374	BEHINDERTENHILFE ENTLAST.FAMILIE U.GESTALT.FREIZEI	-3.756	-4.131	-4.544	-4.999	-5.498	-1.743	-10,0%	0,8%
41300	BEHINDERTENHILFE HEILBEHANDLUNG	-4.181	-4.571	-4.978	-5.417	-5.900	-1.719	-9,0%	0,8%
41330	BEHINDERTENHILFE, BERUFLICHE EINGLIEDERUNG	-2.266	-2.482	-2.741	-3.016	-3.317	-1.052	-10,0%	0,5%
41380	BEHINDERTENHILFE ÜBERNAHME VON FAHRTKOSTEN	-1.204	-1.324	-1.456	-1.602	-1.762	-558	-10,0%	0,3%
41340	BEHINDERTENHILFE LEBENSUNTERHALT	-871	-958	-1.054	-1.159	-1.275	-404	-10,0%	0,2%
41373	BEHINDERTENHILFE HILFE ZUM WOHNEN	-554	-609	-670	-737	-811	-257	-10,0%	0,1%
41350	BEHINDERTENHILFE LOHNCOSTENZUSCHUSS	-400	-440	-484	-532	-585	-186	-10,0%	0,1%
41371	BEHINDERTENHILFE ÜBERNAHME ENTGELTE IN PFLEGEHEIME	-247	-271	-299	-329	-361	-115	-10,0%	0,1%
41391	BEHINDERTENHILFE KOSTENTRAGUNG IHB-TEAM	-125	-137	-151	-166	-182	-58	-10,0%	0,0%
41372	BEHINDERTENHILFE WOHNEN MIT MIETZINSBEIHILFE	-91	-101	-111	-122	-134	-43	-10,0%	0,0%
41311	BEHINDERTENHILFE ORTHOPÄDISCHE BEHELFE	-91	-100	-111	-122	-134	-42	-10,0%	0,0%
41313	BEHINDERTENHILFE BAULICHE ÄNDERUNGEN VON WOHNUNGEN	-28	-31	-34	-37	-41	-13	-10,0%	0,0%
41312	BEHINDERTENHILFE BEHINDERTENGERECHTE AUSSTATTUNG	-2	-2	-2	-2	-3	-1	-10,1%	0,0%
41390	BEHINDERTENHILFE SACHVERSTÄNDIGENKOSTEN	-18	-18	-18	-18	-4	14	30,6%	0,0%
	Rest	-44.305	-48.368	-50.382	-52.202	-53.728	-9.423	-4,9%	4,5%
4	SOZIALE WOHLFAHRT UND WOHNBAUFÖRDERUNG	-117.805	-131.156	-143.929	-158.303	-174.550	-56.745	-10,3%	27,2%

Tabelle 14 - Detail Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung; StRH

Die Planung der Entwicklung im Bereich Soziales erfolgte durch die Fachabteilung und wurde von der Finanzdirektion inhaltlich unverändert in die Mittelfristplanung der Stadt aufgenommen. Die Planung konzentrierte sich auf die drei Pflichtleistungen Mindestsicherung/Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Zuzahlungen zu Heimen und Anstalten. Die Finanzpositionen dieser drei Ausgabenbereiche wurden im Voranschlag und der Buchhaltung in einem Deckungsring (DR), dem DR 05001, zusammengefasst. Die Fachabteilung führte die Planung aus und stellte der Finanzdirektion hierfür ein einseitiges Tabellenblatt zur Verfügung. Die Finanzdirektion übernahm diese Planwerte in die Mittelfristplanung, ohne weitere Planungshandlungen.

Die Fachabteilung betonte, dass die Prognose der zu erwartenden Ausgaben auf

Grund der vielfältigen Faktoren, insbesondere auf Grund von gesetzlichen Änderungen mit größten Unsicherheiten behaftet sei. Die Fachabteilung hatte nach eigenen Angaben basierend auf der Vergangenheit und unter Berücksichtigung zukünftiger Erwartungen geplant.

Der Deckungsring, in dem die Mindestsicherung, Sozialhilfe, Behindertenhilfe sowie Zuzahlungen zu Heimen und Anstalten in Voranschlag und Rechnungsabschluss abgebildet waren, zeigte in folgender Tabelle ein historisches jährliches Wachstum von ca. 7,4% pro Jahr zwischen 2011 und 2015.

DR 05001 in 1.000 Euro	RA 2011	RA 2012	RA 2013	RA 2014	RA 2015	Veränderung 2011-15 in 1.000 Euro	2011-15 %p.a.
Mindestsicherung / Sozialhilfe	-19.871,66	-24.852,18	-31.076,53	-38.577,74	-46.061,94	-26.190,28	23,4%
Behindertenhilfe	-53.547,53	-59.347,23	-61.834,30	-64.243,90	-73.211,50	-19.663,97	8,1%
Zuzahlung zu Heimen und Anstalten	-86.990,53	-79.821,51	-83.301,95	-86.290,77	-93.991,42	-7.000,89	2,0%
Summe DR 05001	-160.409,72	-164.020,92	-176.212,78	-189.112,41	-213.264,86	-52.855,14	7,4%

DR 05001 in 1.000 Euro	Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Veränderung 2016-20 in 1.000 Euro	2016-20 %p.a.
Mindestsicherung / Sozialhilfe	-60.760,00	-75.342,00	-93.425,00	-115.846,00	-143.650,00	-82.890,00	24,0%
Behindertenhilfe	-82.838,80	-91.122,70	-100.234,90	-110.258,40	-121.284,30	-38.445,50	10,0%
Zuzahlung zu Heimen und Anstalten	-98.440,00	-105.330,80	-112.704,00	-120.593,20	-129.034,80	-30.594,80	7,0%
Summe DR 05001	-242.038,80	-271.795,50	-306.363,90	-346.697,60	-393.969,10	-151.930,30	13,0%

Tabelle 15 - Entwicklung und Hochrechnung Deckungsring 05002; StRH

Das von der Fachabteilung angesetzte Ausgabenwachstum für den Zeitraum der Mittelfristplanung wies im Gegenzug hierzu jährliche Wachstumsraten von 13% auf.

Anzumerken war, dass die Trends der historischen jährlichen Wachstumsraten im Sozialbereich nur sehr eingeschränkt für zukünftige Prognosen anwendbar waren. So war beispielsweise das Wachstum im Bereich Behindertenhilfe im Zusammenhang mit einer Novellierung der Leistungsverordnung zum Steiermärkischen Behindertengesetz und damit zusammenhängenden Nachfrageänderungen (Leistungssubstitutionen und Angebotsinduktionen) zu sehen. Der Schluss, dass dieses jährliche Wachstum auch in den nächsten Jahren zu erwarten war, war hieraus nicht zu ziehen. Im Bereich Heime war wiederum der Effekt aus der Rücknahme des Pflegeregress im Jahr 2014 erkennbar.

jährliche Wachstumsraten in %	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2011-15 %p.a.
Mindestsicherung / Sozialhilfe	25%	25%	24%	19%	23,4%
Behindertenhilfe	11%	4%	4%	14%	8,1%
Zuzahlung zu Heimen und Anstalten	-8%	4%	4%	9%	2,0%
Summe DR 05001	2%	7%	7%	13%	7,4%

Tabelle 16 - jährliche Wachstumsraten Deckungsring 05002; StRH

Der Effekt dieser Planungsannahmen auf das laufende Ergebnis der Stadt wurde durch den Stadtrechnungshof in folgender Abbildung in einer Gegenüberstellung der vorliegenden Mittelfristplanung mit einem Szenario, bei dem das historische jährliche Wachstum statt der von der Fachabteilung angesetzte fortgeschrieben wurde, dargestellt.

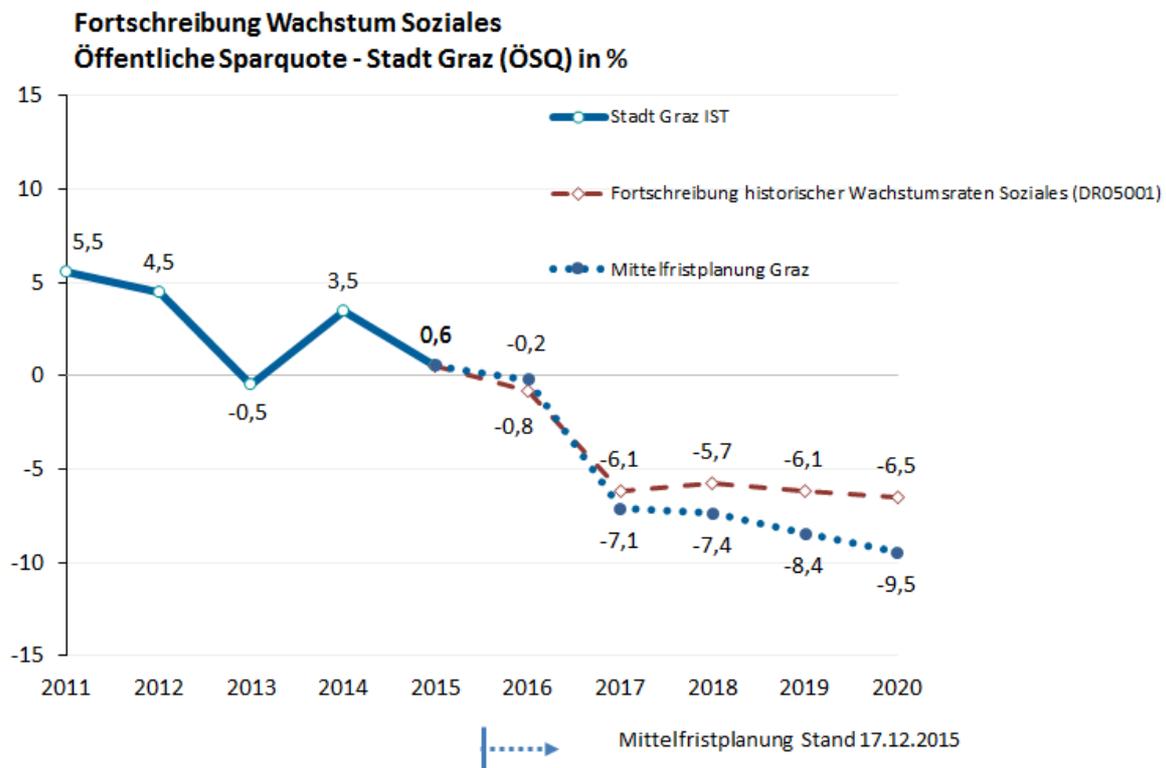


Abbildung 13 - Entwicklung der Öffentlichen Sparquote - Mittelfristplanung vs. Fortschreibung historischer Wachstumsraten; StRH

Dieses Szenario der Mittelfristplanung der Stadt Graz bei Fortschreibung der historischen Wachstumsraten im Bereich Soziales (Mindestsicherung, Sozialhilfe, Behindertenhilfe sowie Ausgaben für Heime und Anstalten) führte zu einem sichtbar flacheren Kurvenverlauf, erklärte aber den Knick zwischen 2014 und 2017 nicht ursächlich. Dies hing wesentlich mit Einmaleffekten und Ausweisänderungen im Bereich Öffentlicher Verkehr zusammen.

Da diese Ausgaben mit dem Land Steiermark geteilt wurden, sah der Stadtrechnungshof zur externen Verplausibilisierung die jeweiligen Bereichsbudgets des Landes Steiermark und den Strategiebericht 2015 – 2018 der

Steiermärkischen Landesregierung⁸ gemäß § 11 StLHG 2014, ein. Dieses im Juni 2014 beschlossene Dokument wies für die Bereichsbudgets Soziales, Arbeit und Integration, für Gesundheit und Pflege, Wissenschaft und Forschung einschließlich Fachhochschulen, Personal sowie für den Bereich Bildung, Jugend und Familie folgende verbindliche Ausgabenobergrenzen⁹ aus:

in 1.000 Euro	Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	2016-2019 %p.a.
Landesstrategiebericht 2016-2019 - Auszahlungsobergrenzen Bereichsbudgets					
Soziales, Arbeit und Integration	452.680.700	454.995.700	454.995.700	454.995.700	0,2%
Gesundheit und Pflege, Wissenschaft und Forschung einschließlich Fachhochschulen, Personal	2.474.512.100	2.462.145.000	2.461.645.000	2.458.645.000	-0,2%

Tabelle 17 – Ausgabenobergrenzen ausgewählter Bereichsbudgets Land Steiermark; StRH

Trotz der breiten inhaltlichen Streuung der Bereichsbudgets des Landes sowie der Unterschiede zwischen urbanen und ruralen Regionen konnte festgestellt werden, dass das in der Planung der Stadt abgebildete Ausgabenwachstum zwischen 7 und 24 % pro Jahr mit der Planung des Landes nicht in Übereinstimmung zu bringen war.

Eine weitere verfügbare externe Quelle zur Verplausibilisierung der vorliegenden Mittelfristplanung der Stadt Graz war die von der KDZ publizierte Gemeinde-Finanzprognose 2015-2019 (Stand 18. Mai 2016). Das KDZ berücksichtigte in dieser Prognose die Einschätzung des Fiskalrates zur Entwicklung der bedarfsorientierten Mindestsicherung, insbesondere die zu erwartenden Mehrbelastungen durch Flüchtlingsströme.

⁸

http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12256111_119451349/199fa707/2016-2019_1_Strategiebericht.pdf

⁹ § 10 StLHG 2014: Die als Landesfinanzrahmen für vier Finanzjahre festzulegenden Obergrenzen für die Auszahlungen im Gesamthaushalt und auf Bereichsebene dürfen weder bei der Erstellung noch beim Vollzug des jeweiligen Landesbudgets überschritten werden, ausgenommen bei Gefahr im Verzug (Art. 19a Abs. 5 Z. 2 L-VG). Bei einer Überschreitung wegen Gefahr im Verzug ist gemäß Art. 19a Abs. 5 Z. 2 L-VG eine Zustimmung bei dem für die Vorberatung des Landesbudgets betrauten Ausschuss des Landtages einzuholen. Ebenso dürfen die festzulegenden Untergrenzen für Einzahlungen – ausgenommen von konjunkturellen Einflüssen abhängige Einzahlungen und die Einzahlungen aus dem Finanzausgleich – weder bei der Erstellung noch beim Vollzug des jeweiligen Landesbudgets unterschritten werden.

- **Hauptszenario der KDZ**

Dieses Szenario des KDZ ging von einer Entwicklung der Ertragsanteile im Sinne der letztverfügbaren Prognose des BMF aus. Hier wurde angenommen, dass die negativen einnahmeseitigen Effekte aus der letzten Steuerreform ab 2017/2018 durch die vom Ministerium geplanten Gegenfinanzierungen neutralisiert worden wären.

- **Worst Case Szenario der KDZ**

Das Szenario für eine schlechte Entwicklung sah geringere Einnahmen aus eigenen Steuern und Ertragsanteilen und höhere Sozialausgaben im Zusammenhang mit dem Flüchtlingszustrom vor. Das KDZ prognostizierte für 2016/2017 einen Anstieg der Ausgaben der Mindestsicherung und Sozialhilfe von 15 bis 20 Prozent.

Die Abbildung zeigte, dass die Kennzahl Öffentliche Sparquote gemäß der vorliegenden Mittelfristplanung der Stadt Graz sich bedeutend schlechter entwickelte als bei Anwendung der Trends der KDZ Szenarien. Die von der KDZ dargestellten, durchschnittlichen Prognosewerte konnten sich durchaus erheblich von denen der Stadt Graz unterscheiden, da Gemeindegröße und jeweiliges Bundesland sowie viele andere spezifische Faktoren Einfluss auf die Entwicklung haben konnten. Im vorliegenden Fall sah der Stadtrechnungshof die vorliegenden Planungen im Vergleich zu den Trends der KDZ Prognosen als pessimistisch an, da diese eine etwa doppelt so schlechte jährliche Entwicklung unterstellte als das Worst Case Szenario des KDZ.

Zusammenfassend war festzuhalten, dass die mittelfristige Entwicklung im Bereich Soziales stark von nicht von der Stadt beeinflussbaren Faktoren abhing. Eine Gegenüberstellung mit extern verfügbaren Quellen stellte die vorliegende Planung der Stadt in diesem Bereich bei aller Unschärfe als sehr negatives Szenario dar. Unabhängig von materiellen Entwicklungen betonte der Stadtrechnungshof, dass der Bereich Soziales eine bottom-up Planung, also eine Planung der Fachabteilung darstellte, während andere wesentliche Bereiche von zentralen Vorgaben geprägte top-down Planungen darstellten. Es wurden somit Planungswerte, die negative Entwicklungen stark berücksichtigen mit Planungswerten, die eher die Funktion engagierter Zielwerte hatten, vermengt.

Diese Vermischung schwächte die Aussagekraft und Steuerungsrelevanz des vorliegenden Planungswerkes stärker als die materiell begründeten Grenzen der Planbarkeit im Sozialbereich. Wenn Teil-Bereiche aus Sicht der Fachabteilung auf Grund der Vielzahl der externen Einflüsse nicht sinnvoll planbar waren, so sah der Stadtrechnungshof die Darstellung von zumindest zwei alternativen Szenarien als sinnvoll an. So konnte aus Sicht des Stadtrechnungshofes Aussagefähigkeit und

Steuerungsrelevanz der Planung trotz etwaiger Grenzen der Planbarkeit sichergestellt werden. Die Vermischung von top-down Vorgaben und bottom-up Planungen war im Gegensatz hierzu in keiner Weise fachlich zu rechtfertigen und konnte zu keiner aussagekräftigen und steuerungsrelevanten Planung führen. Es wäre nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Aufgabe der Finanzdirektion gewesen, sicherzustellen, dass jeder Teilbereich der Planung einheitlich entweder top-down Vorgaben oder bottom-up Planungen, die einem gemeinsamen Szenario folgten, darstellte.

Gemäß Stabilitätspakt hatte die Mittelfristplanung einen glaubwürdigen, effektiven mittelfristigen Haushaltsrahmen zu geben. Die Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz sah die städtische Mittelfristplanung als verbindliche Grundlage für die Budgeterstellung der Folgejahre. Somit war es aus Sicht des Stadtrechnungshofes unumgänglich, dass die Finanzdirektion auf Basis von glaubwürdigen Annahmen, unabhängig ob diese Annahmen zentral oder dezentral in Abteilungen oder Unternehmen erfolgten, top-down einen in sich kongruenten Haushaltsrahmen zu erstellen.

3.4.4.3 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft

Der geplante Anstieg in der funktionalen Gruppe 2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft resultiert im Wesentlichen aus den Teilabschnitten Krabbelstuben, Kindergärten sowie Volksschulen.

in 1.000 Euro	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016-2020 in 1.000 Euro	Wachstumsrate 2016-20 p.a. - ..schlechter + ..besser	% Anteil der Gesamt- veränderung
21100 VOLKSSCHULEN	-5.917	-7.413	-8.786	-11.708	-14.913	-8.997	-26,0%	4,3%
24000 KINDERGÄRTEN	-23.904	-24.940	-26.278	-27.568	-28.587	-4.683	-4,6%	2,2%
24010 KRABELSTUBEN	-19.018	-19.843	-20.875	-21.827	-22.739	-3.721	-4,6%	1,8%
25000 SCHÜLERHORTE	-7.356	-7.640	-7.912	-8.282	-8.521	-1.165	-3,7%	0,6%
Rest	-29.331	-23.922	-31.049	-32.144	-32.434	-3.103	-2,5%	1,5%
2 UNTERRICHT, ERZIEHUNG, SPORT UND WISSENSCHAFT	-85.525	-83.757	-92.899	-101.529	-107.194	-21.669	-5,8%	10,4%

Tabelle 18 - Detail Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft; StRH

Während in den Teilabschnitten Krabbelstuben und Kindergärten, als sehr personalintensive freiwillige Leistungen der Stadt, steigende Personalkosten und auch steigende Tarifausgleichszahlungen berücksichtigt wurden, war die geplante Entwicklung im Teilabschnitt Volksschulen überwiegend dem Rückgang der Rückersätze der GBG an die Stadt für Leasingobjekte und somit keiner materiellen Veränderung geschuldet.

Diese Entwicklung im Bereich Volksschulen resultierte somit aus dem Ausklingen von ergebnisverbessernden Maßnahmen (Leasingpakete im Haus Graz), die in der Vergangenheit gesetzt wurden. Dadurch war die sich aus dem materiellen Geschehen resultierende Ergebnislage für Abschlussleserinnen und -leser nicht direkt erkennbar.

3.5 Mittelfristplanungen der Beteiligungen

3.5.1 Planungsprozess und Beschlusslage

Die wesentlichen Beteiligungsunternehmen der Stadt waren juristische Personen mit der Rechtsform Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Hieraus ergaben sich einerseits aus dem Unternehmensgesetzbuch und andererseits aus dem GmbH Gesetz bzw. für die MCG Graz e.gen aus dem Genossenschaftsgesetz, Verpflichtungen der Leitungsorgane bezüglich der anzuwendenden Sorgfalt, der Ausgestaltung des Rechnungswesens, des Berichtswesens und des internen Kontrollsystems. Eine Verpflichtung zu einer Mittelfristplanung über mehrere Jahre war nicht grundsätzlich ableitbar.

Die vom Gemeinderat am 23. Oktober 2010 beschlossene Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz hatte die Zielsetzung die strategisch-politischen Finanz- und Fachziele im Haus Graz über alle Ebenen durchzusetzen. Die Steuerungsrichtlinie war für den gesamten Magistrat, die Eigenbetriebe und sämtlichen Beteiligungsunternehmen anzuwenden. Für die strategische Finanzsteuerung wurde festgelegt, dass der Gemeinderat unter anderem jährlich die Budgets der Folgejahre, mittelfristige Finanzvorgaben sowie eine mehrjährige Investitionsplanung für alle Abteilungen und Gesellschaften für weitere vier Jahre beschloss. Die mittelfristigen Finanzvorgaben zielten auf eine Deckelung des Finanzbedarfs je Organisationseinheit ab. In der Praxis wurde die Deckelung mittels so genannter Planungs-Eckwerte, die das EBITDA und das Investitionsziel je Abteilung und Gesellschaft enthielten, umgesetzt. Gemäß Steuerungsrichtlinie waren diese Eckwerte verbindliche Grundlage für die Budgeterstellung der Folgejahre. Somit war die Steuerungsrichtlinie mit Ihren Zielsetzungen für den Stadtrechnungshof als Grundlage für die Mittelfristplanungen der Beteiligungen und für das gesamte Haus Graz anzusehen.

Die mittelfristigen Planungen erfolgten in den jeweiligen Gesellschaften in unterschiedlicher Komplexität, teilweise unter Hinzuziehung externer BeraterInnen. Im Zuge des bereits mehrfach genannten Gemeinderatsstückes vom 17. Dezember 2015 wurden in Beilage 3 die EBITDAs, Investitionen und Personal-Vollzeitäquivalente berichtet und beschlossen.

Die folgende Tabelle wurde dem Gemeinderatsbericht entnommen. Daraus war ersichtlich, dass alle Beteiligungen zusammen im dargestellten Planungszeitraum durchgängig negative EBITDAs, in 2020 ca. -80 Millionen Euro aufwiesen. Dies entsprach einer Verschlechterung im dargestellten Planungszeitraum von ca. 12 Millionen Euro. Der größte Anteil zu diesem negativen Ergebnis kam aus der Holding, deren EBITDA sich im Planungszeitraum um ca. 16 Millionen verschlechterte. Hierzu gegenläufig wurden etwa 3,7 Millionen Euro EBITDA

Verbesserungen aus der ITG und GBG eingeplant. Beide Gesellschaften erwirtschafteten ihre Einnahmen zum Großteil innerhalb des Hauses Graz.

Beteiligungen Haus Graz
Budget 2015-2016

EBITDA
Entwürfe per 9.12.2015

	Budget 15 FC	Budget 16	Plan 17	Plan 18	Plan 19	Plan 20
HOLDING	-54.121	-72.458	-67.349	-67.795	-69.310	-70.724
Linien (inkl. VFV2 Übernahme 12 Mio ab 2016)	-27.891	-41.064	-42.000	-42.000	-42.000	-42.000
Wasserwirtschaft	10.216	8.334	10.000	10.000	10.000	10.000
Abfall	-17.435	-17.559	-17.250	-17.250	-17.250	-17.250
Stadtraum	-27.860	-27.743	-28.356	-29.005	-29.714	-30.414
KundInnenmanagement u Vertrieb	0	0	0	0	0	0
Freizeit	-1.689	-1.911	-1.700	-1.700	-1.700	-1.700
Bestattung	569	725	800	800	800	800
Flughafen	10.792	10.121	11.000	11.000	11.000	11.000
Ankündiger	3.913	3.258	3.500	3.500	3.500	3.500
Energie Graz (nicht mitkonsolidiert)	38.705	38.780	39.915	40.811	41.219	41.752
Holding Rest	-4.736	-6.619	-3.343	-3.140	-3.946	-4.660
ITG	2.178	2.170	2.480	2.897	3.313	3.405
GBG	19.213	21.694	22.228	22.000	22.000	21.674
GGZ	2.179	2.328	2.670	2.631	2.588	2.541
MESSE / CONGRESS (2017 Cash Frölichg.)	-2.197	-2.186	10.000	-1.600	-1.600	-1.600
THEATERHOLDING vor Zuschuss Stadt	-14.086	-15.045	-14.800	-14.800	-14.800	-14.800
GRAZ TOURISMUS	-4.351	-4.438	-4.300	-4.300	-4.300	-4.300
WOHNEN GRAZ	2.577	2.988	3.166	3.358	3.547	3.732
TEILBETRIEB KUNSTHAUS / UMJ 45%	-1.874	-1.863	-1.800	-1.800	-1.800	-1.800
KINDERMUSEUM	-1.251	-902	-1.400	-1.400	-1.400	-1.400
STADTMUSEUM	-1.782	-1.847	-1.800	-1.800	-1.800	-1.800
GPS (Eigenbetrieb)	-7.877	-8.071	-8.300	-8.300	-8300	-8300
STADION LIEBENAU	-1.158	-1.047	-703	-743	-758	-812
REST	-5.795	-5.711	-5.650	-5.717	-5.804	-5.739
Beteiligungen Gesamt	-68.345	-84.388	-65.558	-77.369	-78.424	-79.923

Tabelle 19 - Beilage 3 des Gemeinderatsberichtes vom 17.12.2016

Der Stadtrechnungshof nahm in die an die Finanzdirektion übermittelten Detailunterlagen Einsicht und führte mit VertreterInnen der für das Gesamtbild der Mittelfristplanung wesentlichen Gesellschaften kurze Gespräche. Dies waren die Holding, die GBG, Messe und Stadion Liebenau.

3.5.2 Zusammenfassende Beurteilung der Mittelfristplanung der Gesellschaften im Haus Graz

Die Mittelfristplanungen der Beteiligungen und Eigenbetriebe waren in Komplexität und Umfang unterschiedlich ausgestaltet.

Teilweise wurden für die Erstellung der Mittelfristplanungen externe BeraterInnen in umfangreichem Ausmaß hinzugezogen. Der Stadtrechnungshof hinterfragte diese Praxis aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die inhaltliche Planung konnte nur durch die oberste Führungsebene selbst gemäß der strategischen Vorgaben der Eigentümerin durchgeführt werden. Die „Übersetzung“ dieser Planung in Zahlen war ebenfalls zentrale Führungsaufgabe und war auf Fähigkeitsebene von der jeweiligen obersten Führungsebene vorauszusetzen. Für die operative Umsetzung in Excel bzw. in gesonderten EDV Anwendungen war im Haus Graz sehr viel Können und Wissen vorhanden. Hier identifizierte der Stadtrechnungshof als Potential, dass die Finanzdirektion mit funktionalen Excel-Vorlagen und der Organisation von Schulungsveranstaltungen mit Haus-Graz internen Vortragenden mit einfachen Mitteln jene Gesellschaften unterstützen könnte, die hierbei Bedarf hatten. Jede ordentliche Unternehmerin und jeder ordentliche Unternehmer hatte nach Ansicht des Stadtrechnungshofes den Budgetierungs- und Planungsprozess in seinem Verantwortungsbereich so zu organisieren, dass dieser durch das jeweilige Unternehmen selbst durchgeführt werden konnte. Externe Beratung in Spezial- und Sonderfällen stand hierzu nicht in Widerspruch.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- den Führungsprozess (Finanz-)Planung in den Gesellschaften so zu gestalten, dass dieser grundsätzlich mit internen Ressourcen abgewickelt werden konnte,
- der Finanzdirektion den Führungsprozess (Finanz-)Planung im Haus Graz durch funktionale Excel Vorlagen und interner Schulungen mit Vortragenden aus dem Haus Graz bei Bedarf zu unterstützen.

Die Übermittlung an die Finanzdirektion erfolgte in verdichteter Form in Excel-Dateien. Hierzu war auf Kapitel 3.6.1 Strukturelemente und IKS der Planung im Haus Graz verwiesen.

Im Zuge der vorliegenden Prüfung nahm der Stadtrechnungshof keine weiteren vertiefenden, materiellen Kontrollhandlungen vor.

3.5.3 Ausgewählte Gesellschaften

3.5.3.1 Holding Graz Konzern

Die Mittelfristplanung der Holding Graz und ihrer Beteiligungen wurde als Wirtschaftsplan von der Geschäftsführung der Holding dem Aufsichtsrat und der Finanzdirektion vorgelegt. Der Wirtschaftsplan war auf Grund der Größe und Komplexität der Holding Graz ein umfangreiches Dokument. Die umfassende Kommentierung war positiv hervorzuheben.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die Offenlegung der Planungsprämissen sowie die Kommentierung der einzelnen Positionen im Wirtschaftsplan der Holding Steuerung und Kontrolle durch sachkundige Leserinnen und Leser gut unterstützt.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Gemeinderatsberichte über die Mittelfristplanungen im Haus Graz um Angaben zu den Planungsprämissen und der Kommentierung wesentlicher Inhalte und Veränderungen der einzelnen Positionen in Anlehnung an den Wirtschaftsplan der Holding als ein gutes Praxisbeispiel zu ergänzen.

Für die Erstellung der Mittelfristplanung des Hauses Graz wurde der Finanzdirektion eine stark verdichtete Struktur in Excel-Format elektronisch übermittelt. Für den Holding Konzern waren in der Datei nur die Positionen Erlöse aus Leistungsentgelten von der Stadt, EBITDA (=EBDIT), Investitionen sowie Personal in Vollzeitäquivalenten ausgefüllt. Für die einzelnen Unternehmen folgte die Struktur im Wesentlichen der im Folgenden abgebildeten und wies ausschließlich Grundwerte in Euro und Vollzeitäquivalenten, aber keine Verhältniszahlen oder Wachstumsraten aus. Der Stadtrechnungshof hinterfragte die Nützlichkeit der so übermittelten elektronischen Daten für Steuerung und Kontrolle.

Eine fachlich korrekte Plausibilisierung von Planrechnungen durch ein Beteiligungscontrolling oder einer Stelle mit ähnlichem Aufgabengebiet beinhaltet neben einer Analyse der absoluten Werte in einer Zeitreihe jedenfalls eine Kennzahlenanalyse, in der GuV-, Bilanz- und Cash-Flow-Größen zu vergleichen waren. Beides wäre durch eine Branchenanalyse, also einer Analyse des Umfeldes der Unternehmen zu ergänzen gewesen. Die von der Finanzdirektion an den Stadtrechnungshof übermittelten Dateien ließen aus Sicht des Stadtrechnungshofs nicht den notwendigen Umfang von Plausibilisierungshandlungen zu. Hemmnisse waren hierfür im Wesentlichen in der strukturellen Gestaltung der übermittelten Tabellen zu finden. Hierzu wurde in Kapitel 3.6.1 Strukturelemente und IKS der Planung im Haus Graz vertiefend eingegangen.

Der Stadtrechnungshof ergänzte in der folgenden Tabelle die unvollständigen Informationen der in der Finanzdirektion verwendeten Dateien um Informationen aus dem Wirtschaftsplan der Holding.

Holding Graz - Konzern	in 1.000 Euro					Plan 2017 -20 p.a.
	Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	
Umsatzerlöse	257.272,00	261.184,00	266.318,00	270.562,00	274.774,00	1,7%
Leistungsentgelte Stadt Graz	64.916,40	64.916,40	65.953,69	67.011,66	67.432,28	1,3%
Personalaufwand	-148.739,00	-152.663,00	-156.743,00	-161.171,00	-166.124,00	2,9%
Sachaufwand	-114.013,00	-117.481,00	-118.067,00	-121.599,00	-123.585,00	1,7%
EBDIT	-5.480,00	-8.960,00	-8.492,00	-12.208,00	-14.935,00	18,6%
EBITDA (ohne Leistungsentgelte Stadt)	-70.396,40	-73.876,40	-74.445,69	-79.219,66	-82.367,28	3,7%
Abschreibung	-45.149,00	-46.544,00	-50.657,00	-52.828,00	-55.946,00	6,3%
EBIT	-50.628,69	-55.503,48	-59.149,69	-65.036,12	-70.880,64	8,5%
Zinsen	-2.616,00	-4.951,00	-6.771,00	-8.385,00	-10.247,00	27,4%
Ertragsteuer	-22,00	-43,00	-43,00	-49,00	-87,00	26,5%
a.o. Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ergebnis	-53.266,69	-60.497,48	-65.963,69	-73.470,12	-81.214,64	10,3%

Tabelle 20 - Mittelfristplanung Holding Graz; StRH

In obiger, stark verdichteter Darstellung waren zwei Veränderungen zu kommentieren. Der Anstieg der Abschreibungen resultierte daraus, dass auf Grund des VFV 2 ab 2016 keine Auflösungen von Investitionszuschüssen für den Bereich Verkehr mehr erfolgten. Diese wurden zuvor gegen die Abschreibungen saldiert und senkten somit die ausgewiesenen Abschreibungen um etwa 11 Millionen Euro. Hinzuweisen war auch auf die stark steigend geplanten Zinsaufwendungen. Diese hingen im Wesentlichen mit den Rückzahlungen von erhaltenen Investitionszuschüssen aus dem VFV 1 an die Stadt zusammen, da hierfür Fremdmittel aufgenommen werden mussten.

In folgender Tabelle verglich der Stadtrechnungshof die im Gemeinderatsbericht vom 17. Dezember 2015 genannten EBITDA Werte mit jenen Werten die am 25. Jänner 2016 dem Aufsichtsrat der Holding vorgelegt wurden.

		in Millionen Euro					Summe 2016 - 20
Stand	Quelle	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	
EBITDA Holding Konzern (ohne Leistungsentgelte Stadt und ohne Energie Graz)							
17. Dez 2015	Mittelfristplanung HAUS GRAZ Budget 2016 – Anpassung und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017 – 2020	-72	-67	-68	-69	-71	-348
14. Jan 2016	Wirtschaftsplan 2016 Konzern Holding; Aufsichtsratssitzung 25. Jan 2015	-70	-74	-74	-79	-82	-380
	EBITDA Verschlechterung Wirtschaftsplan zu GR Beschluss	2	-7	-7	-10	-12	-33

Tabelle 21 - Gegenüberstellung verschiedener GR-Beschlusstände EBITDA Holding; StRH

Hier zeigte sich, dass die EBITDAs der Planjahre gemäß Wirtschaftsplan durchgängig schlechter waren, als jene gemäß Gemeinderatsbeschluss. Dies war aus Sicht des Stadtrechnungshofes nicht nachvollziehbar, da die Steuerungsrichtlinie einerseits auf Seite 12 festlegte, dass Budgets und Mittelfristplanungen der Beteiligungen

rechtzeitig vor dem Budgetbeschluss des Gemeinderates durch den jeweiligen Aufsichtsrat zu genehmigen waren. Dies erfolgte in diesem Fall in umgekehrter Reihenfolge, da der Aufsichtsrat den Wirtschaftsplan erst nach dem Gemeinderatsbeschluss genehmigte. Weiters waren die vom Gemeinderat beschlossenen Planungseckwerte im Sinne der Steuerungsrichtlinie als Deckelung des Finanzbedarfes anzusehen und sollten somit nicht durch Planungen die von Organen der Beteiligungsgesellschaften beschlossen wurden, überschritten werden.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Einhaltung der Beschlussreihenfolge der finanziellen Planungsdaten gemäß Steuerungsrichtlinie Seite 12 durch die Finanzdirektion sicherzustellen,
- der Finanzdirektion, ein transparentes und lösungsorientiertes Vorgehen für jene Fälle zu entwickeln, bei denen die Vorgabe zur finanziellen Deckelung des Finanzbedarfes (Planung Eckwerte) gemäß Gemeinderatsbeschluss nicht in Aufsichtsrats- oder andere Organbeschlüsse eines Unternehmens einfließt.

Auch die folgende Gegenüberstellung von geplanten bzw. hochgerechneten Investitionen der Holding Graz zeigte Differenzen zwischen zwei Planungsständen, die nur etwas mehr als fünf Wochen trennte.

		in Millionen Euro	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Summe 2016 - 20
Investitionen Holding Konzern (ohne Energie Graz)								
Stand	Quelle							
17. Dez 2015	Mittelfristplanung HAUS GRAZ Budget 2016 – Anpassung und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017 – 2020		68,2	46,7	62,0	57,9	57,7	292,6
14. Jan 2016	Wirtschaftsplan 2016 Konzern Holding; Aufsichtsratsitzung 25. Jan 2015		67,8	45,4	62,3	55,5	62,8	293,8
	Mehrinvestitionen im Wirtschaftsplan		-0,3	-1,3	0,2	-2,4	5,1	1,2

Tabelle 22 - Gegenüberstellung verschiedener GR-Beschlussstände Investitionen Holding; StRH

Der Wirtschaftsplan der Holding sah zwischen 2016 und 2020 ca. 1,2 Millionen Euro mehr Investitionen vor als im Gemeinderatsbeschluss als Obergrenze (Deckelung) festgelegt wurde. Dies war, auch bei einer prozentuell gesehen geringen Abweichung grundsätzlich kritisch zu hinterfragen. Auffällig war weiters das Zahlungsmuster der beiden Investitionsplanstände. So wies der später beschlossene, eine Verschiebung der Auszahlungen für Investitionen gegen Ende des Planungshorizontes dar. Neben Zahlungsstromoptimierungen konnten hierfür auch erwartete Verzögerungen bei Projektentwicklungen Begründung sein. Der Stadtrechnungshof nahm hierzu keinen weiteren Kontrollhandlungen vor.

Der Wirtschaftsplan sah für den Zeitraum 2016 - 2020 keine Dividendenaus-schüttungen an die Eigentümerin Stadt Graz vor. Eine Tilgung der bestehenden langfristigen Kredite und der bestehenden Barvorlagen war gemäß Wirtschaftsplan aufgrund des jährlich zunehmenden Finanzbedarfs nicht möglich.

3.5.3.2 GBG – Gebäude und Baumanagement GmbH

Die vorliegende Mittelfristplanung zeigte eine im Wesentlichen lineare Entwicklung der einzelnen Positionen. Die angesetzten Wachstumsraten waren, unter der Prämisse eines gleichbleibenden Geschäftsmodells als grundsätzlich plausibel anzusehen. Nur im Bereich der Investitionen gab es ab 2017 einen auffälligen Abfall.

GBG Gebäude-und Baumanagement	in 1.000 Euro					Plan 2017 -20 p.a.
	Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	
Umsatzerlöse	56.793,27	50.128,24	51.008,80	51.875,27	52.690,32	1,7%
<i>a. Mieterlös/Baurechtszins aus Immobilientranchen</i>	22.022,46	22.893,08	23.600,77	24.243,28	24.769,61	2,7%
<i>b. Mietverhältnisse Graz & graznahe Tochtergesellschaften</i>	4.795,59	5.036,89	5.440,84	5.530,83	5.588,93	3,5%
<i>c. Fremdvermietung</i>	1.993,75	2.011,61	2.029,66	2.047,89	2.062,13	0,8%
<i>Sonstige Erlöse; Erlöse Verkäufe UV; Erträge Abgang AV</i>	27.801,45	20.006,65	19.757,52	19.891,09	20.125,63	0,2%
<i>aufgelöste Investzuschüsse</i>	180,01	180,01	180,01	162,18	144,03	-7,2%
Personalaufwand	-14.707,85	-14.969,04	-15.412,13	-15.868,49	-16.337,08	3,0%
Sachaufwand	-18.686,64	-12.931,20	-13.596,68	-14.006,78	-14.685,81	4,3%
EBDIT	23.398,78	22.228,00	22.000,00	22.000,00	21.667,42	-0,8%
Abschreibung	-7.379,68	-7.890,06	-8.460,91	-8.616,98	-8.707,85	3,3%
EBIT	16.019,10	14.337,94	13.539,09	13.383,02	12.959,57	-3,3%
Zinsen	-11.902,31	-10.750,58	-10.488,92	-10.354,78	-9.562,24	-3,8%
Ertragsteuer	-121,52	-129,50	-117,82	-130,39	-142,75	3,3%
a.o. Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	n/a
Ergebnis	3.995,28	3.457,86	2.932,35	2.897,86	3.254,58	-2,0%
INVESTITIONEN	-22.345,72	-7.028,44	-7.874,20	-4.232,70	-400,00	-61,5%

Tabelle 23 - Mittelfristplanung GBG; StRH

Zu dieser geplanten Entwicklung im Investitionsbereich verwies der Stadtrechnungshof auf das Kapitel 3.3.1.3 Planung der Substanzerhaltung.

Gewinnausschüttungen an die Eigentümer sah die Mittelfristplanung von 2016 - 2020 nicht vor.

3.5.3.3 Messe Congress Graz BetriebsgmbH

Dem Stadtrechnungshof lagen zum Zeitpunkt der Prüfung drei verschiedene Versionen der Mittelfristplanung der Messe Congress Graz BetriebsgmbH (kurz – MCG) vor. Die Finanzdirektion übermittelte am 31. März 2016 auf Anfrage eine Excel Datei, die mit 30. September 2015 datiert war. Die in dieser Datei ausgewiesenen Werte unterschieden sich wesentlich von denen, die im Gemeinderatsbericht vom 17. Dezember 2015 beschlossen wurden. Weiters lag

eine vom Aufsichtsrat der MCG beschlossene Mittelfristplanung vom 13. März 2016 vor, die wiederum Abweichungen enthielt. Laut Auskunft der MCG wurde die Mittelfristplanung Ende September an die Finanzdirektion übermittelt, erst im November gab es auf Nachfrage der MCG die Rückmeldung, dass diese Planung nicht in das finanzielle Gesamtbild der Stadt Graz passe. Im Dezember wurde vom Gemeinderat eine von der Finanzdirektion erstellte Planung für die MCG beschlossen, die nicht mit der MCG-Geschäftsführung ausgehandelt war. Der Aufsichtsrat beschloss im März eine Mittelfristplanung, die sich den Vorgaben des Gemeinderates näherte, ohne mit diesen übereinzustimmen.

Die Tabellen 22 und 23 stellen die unterschiedlichen Planungsstände dar:

		in 1.000 Euro	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Summe 2016 - 20
EBITDA mcg graz konsolidiert								
Stand	Quelle							
30. Sep 2015	an FinDir übermittelte Planung der Gesellschaft		-2.186	-2.082	-1.780	-2.066	-1.836	-9.950
17. Dez 2015	Mittelfristplanung HAUS GRAZ Budget 2016 – Anpassung und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017 – 2020		-2.186	10.000	-1.600	-1.600	-1.600	3.014
1. Mrz 2016	Wirtschaftsplan 2016 Konzern Holding; Aufsichtsratssitzung 25. Jan 2015		-2.189	9.996	-1.775	-2.065	-1.834	2.133

Tabelle 24 - Gegenüberstellung verschiedener Planungsversionen EBITDA MCG; StRH

Die Gegenüberstellung der EBITDAs der einzelnen Planungsstände zeigte für den Planungszeitraum wesentliche Unterschiede. Die sichtbare Abweichung im Jahr 2017 zwischen dem Planungsstand September 2015 und den späteren Versionen betraf den geplanten Verkauf einer Liegenschaft, der im Planungsstand vom September 2015 auf Wunsch der Finanzdirektion nicht unter dem EBITDA ausgewiesen war. Die Abweichungen zwischen dem Gemeinderatsbeschluss und dem Aufsichtsratsbeschluss betrafen laut Auskunft der MCG im Wesentlichen steigende Reparatur- und Überprüfungsaufwendungen für die Infrastruktur.

		in 1.000 Euro	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Summe 2016 - 20
Investitionen mcg graz konsolidiert								
Stand	Quelle							
30. Sep 2015	an FinDir übermittelte Planung der Gesellschaft		-1.862	-2.518	-5.764	-15.813	-24.693	-50.650
17. Dez 2015	Mittelfristplanung HAUS GRAZ Budget 2016 – Anpassung und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017 – 2020		-1.400	-1.300	-2.500	-600	-1.500	-7.300
14. Jan 2016	Wirtschaftsplan 2016 Konzern Holding; Aufsichtsratssitzung 25. Jan 2015		-1.400	-1.300	-2.500	-600	-1.500	-7.299

Tabelle 25 - Gegenüberstellung verschiedener Planungsversionen Investitionen MCG; StRH

Im Bereich der Investitionsplanung wurde der wesentliche Unterschied zwischen dem Planstand September 2015 und den späteren Versionen mit der Herausnahme des Neubaus der Halle C begründet.

Zur von der Finanzdirektion übermittelten Planungsdatei war weiteres anzumerken, dass die Auflösung der Investitionszuschüsse in dieser gar nicht abgebildet wurde. Somit war das in dieser Datei ausgewiesene Ergebnis weder zu

historischen Werten noch anderen Planungen abstimmbar.

3.5.3.4 Stadion Liebenau

Die Mittelfristplanung 2016 – 2020 der Stadion Graz-Liebenau Vermögensverwertungs- u. -verwaltungs GmbH war im Wesentlichen durch den Neubau des Eisstadions „Bunker“ (Mercur Stadion) mit rund 20 Millionen Euro und Umbaumaßnahmen des Stadions „UPC Arena“ (Mercur Arena) mit 5 Millionen Euro geprägt. Beginnend mit dem Wirtschaftsjahr 2018 wurden bis 2020 jährliche Investitionen in Höhe von 34.000,00 Euro geplant. Dies stellte im Vergleich zur jährlichen Abschreibung von rund 2,2 Millionen Euro jedenfalls kein substanzerhaltendes Volumen dar. Allerdings war dies mit den frisch erfolgten Neu- und Umbauten gut begründbar. Der Stadtrechnungshof betonte, dass zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzlage nicht von diesem sehr niedrigen Investitionsniveau ausgegangen werden durfte.

3.6 Mittelfristplanung für das Haus Graz

3.6.1 Strukturelemente und IKS der Planung im Haus Graz

Die Erstellung der Mittelfristplanung des Hauses Graz erfolgte in der Finanzdirektion. Hierfür wurden einerseits die von der Finanzdirektion erstellte Finanzplanung der Stadt und andererseits die von den Beteiligungsunternehmen und Eigenbetrieben erstellten Mittelfristplanungen zusammengeführt. Diese Zusammenführung erfolgte nur auf Ebene des EBITDA, der Investitionen und den in diesem Bericht nicht behandelten Vollzeitäquivalenten. Diese Planung konnte somit keine Auskünfte über die Zusammensetzung der geplanten Einnahmen und Ausgaben sowie etwaiger Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabestrukturen geben. Einnahmen und Ausgaben, die zwischen der Stadt, Beteiligungsunternehmen und Eigenbetrieben geplant waren, wurden summiert als Konsolidierungspositionen neutralisiert.

Im Zuge der vorliegenden Prüfung beurteilte der Stadtrechnungshof grundlegende Kontrollen jener Teile des Planungsprozesses des Hauses Graz, die in der Finanzdirektion durchgeführt wurden. Die Erstellung von Planungen in den Beteiligungen und Eigenbetrieben wurde hierbei nicht in die Prüfung einbezogen.

Die Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Graz übermittelten ihre Mittelfristplanungen mittels von der Finanzdirektion vorgegebenen Excel Dateien an das in der Finanzdirektion ansässige Beteiligungscontrolling. Die Mittelfristplanungen stellten verdichtete Gewinn- und Verlustrechnungen dar und wiesen ergänzend Investitionen und Personalinformationen (Anzahl der Vollzeitäquivalente) aus. Dargestellt wurden die Werte des Abschlusses 2014, eine Ganzjahresvorschau für das laufende Haushaltsjahr 2015, die Budgetwerte für das Jahr 2016 sowie die Planwerte 2017 bis 2020.

Bei Durchsicht der von der Finanzdirektion übermittelten Planungsdateien stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die Struktur der Tabellen eine effiziente elektronische Verarbeitung nicht bzw. nur nach großem manuellen Anpassungsaufwand ermöglichte. So waren trotz grundlegenden einheitlichen Aufbau der Tabellen von den Beteiligten teilweise zusätzliche Zeilen und Spalten eingefügt worden, die ein einfaches Kopieren und Weiterverarbeiten verunmöglichte. Nicht einheitliche Zeilenbeschriftungen machten wiederum die Verwendung von relationalen Excel Funktionen, die auf eindeutig markierte Datensätze zugreifen konnten, unmöglich. Hinzu kam eine uneinheitliche Verwendung von Vorzeichen bei Ausgabenpositionen, manchmal als positive Werte mit Subtraktionsformeln, in anderen Fällen als negative Werte mit Summenformeln. Auch die Werteinheiten wichen zwischen den Gesellschaften zwischen „in Tausend Euro“ und „in Millionen Euro“ ab.

Hinzu kam, dass Auflösungen von Investitionszuschüssen im Haus Graz unterschiedlich dargestellt wurden. Grundsätzlich entsprach sowohl der Ausweis dieser Erträge unter der Position „sonstige betriebliche Erträge“ als auch als offener Abzug unter der Position „Abschreibungen auf Sachanlagen“ der Stellungnahme des IWP. In den an die Finanzdirektion übermittelten Planungsdateien wurden die unter Erträgen verbuchten Auflösungen von Investitionszuschüssen in einer „davon-Angabe“ ausgewiesen. Gegen die Abschreibungen saldierte Auflösungen wurden allerdings nicht erläutert. In diesem Fall wurden die um diese Auflösungserträge gekürzten Abschreibungen ausgewiesen. Fachlich war nicht nachvollziehbar, warum in diesen Fällen keine „davon-Angabe“ vorgenommen wurde. Dies hatte zur Folge, dass die wesentliche Information, wie hoch der laufende, jährliche Wertverzehr des Anlagevermögens unabhängig der Finanzierungsherkunft war, nicht mehr sichtbar war. Dies wäre insbesondere zur Grobbeurteilung der geplanten Investitionen, insbesondere unter der Perspektive der Substanzerhaltung, notwendig gewesen. Hierzu war auf Kapitel 3.3.1.3 Planung der Substanzerhaltung zu verwiesen.

Weiters fiel auf, dass teilweise für das Datumsfeld eine Excel Funktion verwendet wurde, die beim Öffnen der Datei das Datum der Datei jeweils aktualisierte.

Aus interner Kontroll-Sicht war festzustellen, dass die zuvor beschriebene strukturelle Gestaltung der Tabellenblätter es unmöglich machten die übermittelten Planungen zweckmäßig und effizient zu plausibilisieren. Typische Plausibilisierungshandlungen waren horizontale und vertikale Strukturanalysen bei denen die einzelnen Zeilenelemente und Jahre in Relation, als Prozentwerte dargestellt wurden. Dies war eine bewährte Methode wesentliche Veränderungen schnell und effizient zu erkennen.

Das Errechnen von Verhältnis-Kennzahlen („ratios“) sowie von jährlichen

Wachstumsraten als Kontroll- und Plausibilisierungshandlung war berufsbüchlich. Diese Methoden wurden in der Finanzdirektion jedoch nicht angewendet. Die vorliegenden Dateien ließen solche nur mit großem manuellem Aufwand zu. Weiters war festzuhalten, dass die Verwendung einer „DATUM()“ Funktion in Excel keine Versionskontrolle sicherstellte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Struktur der Dateien mit denen die Planungswerte der Unternehmen an die Finanzdirektion übermittelt wurden so anzupassen, dass eine effiziente elektronische Verarbeitung sichergestellt wird.

Im Folgenden stellte der Stadtrechnungshof die von ihm verwendete Struktur und Datenaufbereitung zum Plausibilisieren von Planrechnungen dar. Ausgangspunkt war die sogenannte Zeitreihenanalyse, die dem Vergleich der absoluten Eurowerte diente. Dabei fiel auf, dass die von der Finanzdirektion verwendeten Daten,

- weder die wesentliche Information der gegen die Abschreibungen verrechneten Erträge aus der Auflösung von Investitionszuschüssen
- noch deren fehlenden Ansatz ab 2016

offen dargestellten. Mit diesem Ausweis wäre der Sprung von 2015 auf 2016 in der Zeile „Abschreibung“ direkt ersichtlich gewesen.

Holding Graz - Konzern	in 1.000 Euro						
	RA 2014	RA 2015	Budget 2016 (12/2015)	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Umsatzerlöse	251.971,98	278.514,00	257.272,00	261.184,00	266.318,00	270.562,00	274.774,00
Leistungsentgelte Stadt Graz	67.446,53	87.392,40	64.916,40	64.916,40	65.953,69	67.011,66	67.432,28
Personalaufwand	-141.455,72	-146.141,00	-148.739,00	-152.663,00	-156.743,00	-161.171,00	-166.124,00
Sachaufwand	-102.368,28	-99.102,00	-114.013,00	-117.481,00	-118.067,00	-121.599,00	-123.585,00
EBDIT	8.147,98	33.271,11	-5.480,00	-8.960,00	-8.492,00	-12.208,00	-14.935,00
EBITDA (ohne Leistungsentgelte Stadt)	-59.298,54	-54.121,29	-70.396,40	-73.876,40	-74.445,69	-79.219,66	-82.367,28
Abschreibung	-33.072,24	-32.592,00	-45.149,00	-46.544,00	-50.657,00	-52.828,00	-55.946,00
EBIT	-24.924,26	679,11	-50.628,69	-55.503,48	-59.149,69	-65.036,12	-70.880,64
Zinsen	-605,84	-1.247,00	-2.616,00	-4.951,00	-6.771,00	-8.385,00	-10.247,00
Ertragsteuer	-444,42	-729,00	-22,00	-43,00	-43,00	-49,00	-87,00
a.o. Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ergebnis	-25.974,51	-1.296,89	-53.266,69	-60.497,48	-65.963,69	-73.470,12	-81.214,64
INVESTITIONEN	-56.941,00	-63.417,63	-71.637,22	-56.271,06	-69.578,11	-65.886,95	-89.563,79
Investitionen / Abschreibung	172,17%	194,58%	158,67%	120,90%	137,35%	124,72%	160,09%

Tabelle 26 - Beispiel Zeitreihenanalyse; StRH

In der letzten Zeile der Tabelle 24 wurde eine typische Verhältniskennzahl (Investitionen zu Abschreibung) dargestellt. Bei aller Unschärfe war dies ein erster Indikator, der die den Umfang der geplanten Investitionen beurteilbar machte. Die Auswirkung der nicht sichtbaren Auflösungen von Investitionszuschüssen und der Änderung ab 2016 waren damit klar erkennbar.

Die folgenden Sichten stellen exemplarisch eine horizontale und eine vertikale Strukturanalyse der vorliegenden Planrechnungen dar.

Holding Graz - Konzern	horizontale Strukturanalyse						
	RA 2014	RA 2015	Budget 2016	FC 2017	FC 2018	FC 2019	FC 2020
Umsatzerlöse	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Leistungsentgelte Stadt Graz	27%	31%	25%	25%	25%	25%	25%
Personalaufwand	-56%	-52%	-58%	-58%	-59%	-60%	-60%
Sachaufwand	-41%	-36%	-44%	-45%	-44%	-45%	-45%
EBDIT	3%	12%	-2%	-3%	-3%	-5%	-5%
EBITDA (ohne Leistungsentgelte Stadt)	-24%	-19%	-27%	-28%	-28%	-29%	-30%
Abschreibung	-13%	-12%	-18%	-18%	-19%	-20%	-20%
EBIT	-10%	0%	-20%	-21%	-22%	-24%	-26%
Zinsen	0%	0%	-1%	-2%	-3%	-3%	-4%
Ertragsteuer	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
a.o. Ergebnis	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ergebnis	-10%	0%	-21%	-23%	-25%	-27%	-30%
INVESTITIONEN	-31%	-30%	-38%	-29%	-36%	-33%	-45%

Tabelle 27 - Beispiel horizontale Strukturanalyse; StRH

Holding Graz - Konzern	vertikale Strukturanalyse						
	RA 2014	RA 2015	Budget 2016	FC 2017	FC 2018	FC 2019	FC 2020
Umsatzerlöse	100%	111%	102%	104%	106%	107%	109%
Leistungsentgelte Stadt Graz	100%	130%	96%	96%	98%	99%	100%
Personalaufwand	100%	103%	105%	108%	111%	114%	117%
Sachaufwand	100%	97%	111%	115%	115%	119%	121%
EBDIT	100%	408%	-67%	-110%	-104%	-150%	-183%
EBITDA (ohne Leistungsentgelte Stadt)							
Abschreibung	100%	99%	137%	141%	153%	160%	169%
EBIT	100%	-3%	203%	223%	237%	261%	284%
Zinsen	100%	206%	432%	817%	1118%	1384%	1691%
Ertragsteuer	100%	164%	5%	10%	10%	11%	20%
a.o. Ergebnis	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Ergebnis	100%	5%	205%	233%	254%	283%	313%
INVESTITIONEN	100%	111%	126%	99%	122%	116%	157%
PERSONAL VZÄ	100%	102%	102%	102%	102%	103%	103%

Tabelle 28 - Beispiel vertikale Strukturanalyse; StRH

Diese Sichten waren zum Zwecke der Plausibilisierung durch eine Darstellung der jährlichen Wachstumsraten zu ergänzen:

Holding Graz - Konzern	Wachstumsraten						RA 2014 - Plan 2020 p. a.	Plan 2017 -20 p. a.
	2014 - 15	2015 - 16	2016- 17	2017-18	2018-19	2019-20		
Umsatzerlöse	10,5%	-7,6%	1,5%	2,0%	1,6%	1,6%	1,5%	1,7%
Leistungsentgelte Stadt Graz	29,6%	-25,7%	0,0%	1,6%	1,6%	0,6%	0,0%	1,3%
Personalaufwand	3,3%	1,8%	2,6%	2,7%	2,8%	3,1%	2,7%	2,9%
Sachaufwand	-3,2%	15,0%	3,0%	0,5%	3,0%	1,6%	3,2%	1,7%
EBDIT	308,3%	-116,5%	63,5%	-5,2%	43,8%	22,3%	n/a	18,6%
EBITDA (ohne Leistungsentgelte Stadt)	-8,7%	30,1%	4,9%	0,8%	6,4%	4,0%	5,6%	3,7%
Abschreibung	-1,5%	38,5%	3,1%	8,8%	4,3%	5,9%	9,2%	6,3%
EBIT	-102,7%	-7555,1%	9,6%	6,6%	10,0%	9,0%	19,0%	8,5%
Zinsen	105,8%	109,8%	89,3%	36,8%	23,8%	22,2%	60,2%	27,4%
Ertragsteuer	64,0%	-97,0%	95,5%	0,0%	14,0%	77,6%	-23,8%	26,5%
a.o. Ergebnis	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Ergebnis	-95,0%	4007,3%	13,6%	9,0%	11,4%	10,5%	20,9%	10,3%
INVESTITIONEN	11,4%	13,0%	-21,4%	23,6%	-5,3%	35,9%	7,8%	16,8%
PERSONAL VZÄ	1,8%	-0,1%	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%	0,4%	0,2%

Tabelle 29 – Beispiel einer jährlichen Wachstumsratenanalyse; StRH

All diese Darstellungsvarianten dienen dazu, möglichst schnell relevante Veränderungen der einzelnen verdichteten Positionen zu erkennen.

Durch die gleiche Aufbereitung der Planungen auf Einzelunternehmensebene und der Sparten wäre es möglich, durch gezielte Einsichtnahmen in Jahresabschlüsse samt Anhängen und Lageberichten sowie in Wirtschaftspläne Einmaleffekte und materielle Veränderungen effizient zu erkennen. Auf Grund der zuvor beschriebenen strukturellen Ausgestaltung der Tabellen, waren diese fachlich üblichen Schritte nur mit hohem Aufwand durchführbar und wurden zum Zeitpunkt der Prüfung nicht durch die Finanzdirektion vorgenommen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- in der Finanzdirektion Plausibilisierungen der von den Unternehmen übermittelten Planungs- und Istwerten beispielsweise durch Struktur-, Wachstumsraten- und Verhältniszahlenanalysen systematisch und durch Tabellenkalkulation unterstützt vornehmen.

3.6.2 Investitionen

Die vorliegende Mittelfristplanung wies die geplanten Investitionen der Stadt, Ihrer Eigenbetriebe und Beteiligungsunternehmen aus. Hierbei wurden Investitionen auch konsolidiert, das heißt Doppelzählungen von Investitionen auf Grund von Zahlungsstromverflechtungen zwischen Stadt und Unternehmen wurden neutralisiert.

Folgende Projekte wurden laut Gemeinderatsbericht vom 17. Dezember 2015 nicht in der Mittelfristplanung berücksichtigt:

- Murkraftwerk-Sammelkanal
- Recyclingcenter neu
- Grundstückerweiterung Flughafen
- Bestattung Graz neu
- Masterplan Öffentlicher Verkehr

Das Projekt „Murgondel“, zu dem es keine Beschlusslage gab, aber in der Öffentlichkeit sowohl von der Holding als auch im politischen Diskurs immer wieder genannt wurde, war ebenfalls nicht in der Mittelfristplanung enthalten.

Das Projekt „Steyrergasse“ war in der Planung enthalten, wobei Zahlungsströme für dieses Projekt über den Planungshorizont 2020 hinausgingen. Laut Investitionsplanung der Holding waren von 2021 bis 2025 über 60 Millionen Euro für dieses Projekt berücksichtigt.

3.6.3 Entwicklung Schulden zu Vermögen Haus Graz

Ausgehend von Vermögenswerten aus den vorliegenden Berichten des Stadtrechnungshofs zu Vorprüfungen der konsolidierten Rechnungsabschlüsse stellte der Stadtrechnungshof die Entwicklung des Vermögens den Schulden des Hauses Graz gegenüber. Beim Vermögen war zu beachten, dass im Zuge von Übertragungen bzw. ohne besonderen Anlass Vermögenswerte auf Zeitwerte aufgewertet¹⁰ wurden.

¹⁰ So in 2014 im Zuge der Ausgliederung des „Eigenbetriebs Wohnen“ und in 2015 die Aufwertung diverser Grundstücke, darunter des Stadtparks.

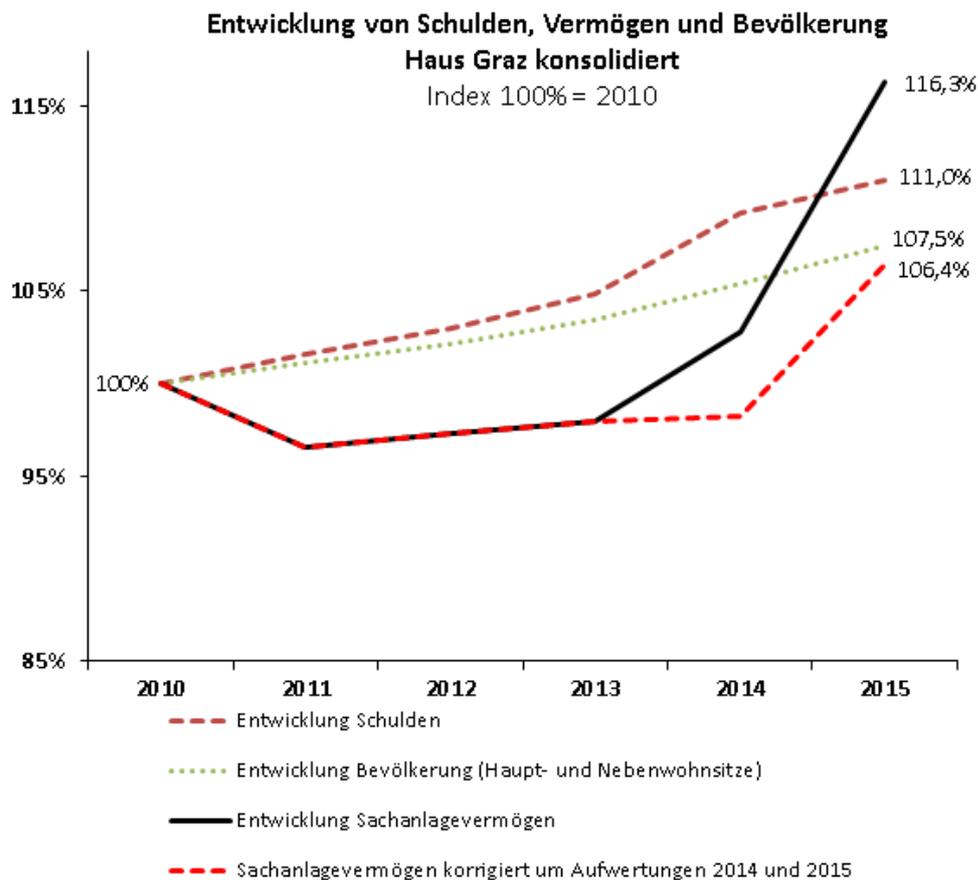


Tabelle 30 - Entwicklung von Schulden, Vermögen und Bevölkerung; StRH

Bei der Entwicklung des Vermögens mussten die Aufwertungen in den Jahren 2014 und 2015 herausgerechnet werden, da diese das Bild unsachgemäß verfälschen würden (schwarze, durchgehende Linie). Die obenstehende Grafik zeigte, dass die konsolidierten Schulden des Hauses Graz (ohne Energie Graz) im dargestellten Zeitraum stärker anwuchsen als das Vermögen. Dies bedeutete, dass Schulden zur Finanzierung von laufenden Abgängen aufgenommen wurden. Zum Vergleich stellte der Stadtrechnungshof auch die Entwicklung der Bevölkerung dar¹¹.

¹¹ **Anmerkungen zu Inflation:**

Im Zeitraum Jänner 2010 bis Dezember 2016 stieg der HVPI als allgemeiner Inflationsindex in Österreich um 13%. Das Wachstum des Schuldenstandes um 16,3% erfolgte durch nominelle Erhöhung der Schulden und ist nicht inflationsgetrieben – die Inflation ist in der laufend zu zahlenden Zinslast abgegolten und senkt somit das laufende Ergebnis (Saldo 1). Für eine „Entschuldung“ durch Inflation, müsste die Inflation höher als die effektive

3.6.4 Konsolidierungspositionen und Konsistenz der Planungen

Der Stadtrechnungshof nahm in die Details zu den Konsolidierungspositionen Einsicht, ohne vertiefende Prüfhandlungen vorzunehmen. Sowohl beim EBITDA als auch bei der Investitionsplanung wurden von der Finanzdirektion Zahlungsströme von und zur Stadt neutralisiert.

Im Zuge der Durchsicht der Planungen überprüfte der Stadtrechnungshof die konsistente Planung von Zahlungen im Zusammenhang mit Servicelevel Agreements bzw. Servicevereinbarungen zwischen Stadt und Beteiligungen. Hierbei gab es keine Feststellungen.

Die in der Stadt geplanten Einnahmen aus Gewinnausschüttungen (siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.4.3.3 Saldo 3) fanden sich nicht in den vorliegenden Wirtschaftsplänen der Holding und der GBG, die einzigen Gesellschaften die nach Einschätzung des Stadtrechnungshofes Ausschüttungen in dieser Größenordnung machen könnten. In diesem Punkt erscheint die vorliegende Planung nicht konsistent, wobei in Haus Graz weiter Betrachtung hieraus kein Einfluss auf die Gesamtaussage der Planung resultierte.

3.6.5 Planungsverlässlichkeit

3.6.5.1 Mittelfristplanung für Haus Graz - historische Planstände

Der Stadtrechnungshof stellte die Planwerte für den Magistrat aus den ihm verfügbaren Ständen der Mittelfristplanung für das Haus Graz der Mittelfristplanung gemäß Österreichischem Stabilitätspakt für die Stadt Graz gegenüber. Da die Mittelfristplanung für das Haus Graz für den Magistrat nur das EBITDA (Saldo 1 nach Neutralisierung der darin enthaltenen Zinsaufwände) sowie den Saldo der Vermögensgebarung (Saldo 2) abbildete, konnten keine detaillierten Abweichungsanalysen durchgeführt werden.

Fremdkapitalverzinsung sein. Die finanzielle Stabilität an den Eintritt dieses Szenarios zu binden, erscheint mit einer öffentlichen Haushaltsgebarung unvereinbar.

Kritischer im Zusammenhang mit Inflation wäre vielmehr ein Auseinanderdriften vom HVPI als ein Treiber für Einnahmenezuwächse und von Baupreisindizes, die für eine Bewertung zu Wiederherstellungs-/ Wiederbeschaffungskosten heranzuziehen wären. Dieses Auseinanderdriften würde eine beschleunigte Abwertung des Vermögens und damit höhere Instandhaltung, Instandsetzung und Ersatzinvestitionen bedingen.

		in Millionen Euro				
		Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
EBITDA Magistrat						
Stand	Quelle					
4. Dez 2014	Mittelfristplanung HAUS GRAZ Budgetbeschluss für 2015-2016	27	28	33	31	n/a
13. Mai 2015	Meldung an die Gemeindeaufsicht	27	28	33	31	n/a
22. Okt 2015	Investitionspaket 2015, Darstellung in der mittelfristigen Finanzplanung, Finanzrahmenbeschluss	27	28	33	31	n/a
17. Dez 2015	Mittelfristplanung HAUS GRAZ Budget 2016 – Anpassung und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017 – 2020	20	-36	-42	-57	-73
8. Mrz 2016	Mittelfristplanung Stadt Graz 2017 - 2020 gem ÖStP	20	-40	-45	-59	-75

Tabelle 31 - Gegenüberstellung verschiedener Planungsstände EBITDA Magistrat; StRH

Wie in der Tabelle dargestellt, zeigten die zwei beschlossenen Planungsstände vom 4. Dezember 2014 bzw. 22. Oktober 2015 und 17. Dezember 2015 der Haus Graz Mittelfristplanung für den Magistrat vollkommen unterschiedliche Entwicklungen des Saldos 1. Während die Planung aus Dezember 2014 für das Jahr 2019 einen positiven Saldo 1 in Höhe 31 Millionen Euro auswies, zeigte die Planung aus dem Jahr 2015 einen Negativen Saldo 1 in Höhe von -57 Millionen Euro.

Auch im Bereich der Vermögensgebarung (Saldo 2) drehten sich die Planungsannahmen zwischen 2014 und 2015 vollkommen.

		in Millionen Euro				
		Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Investitionen Magistrat (Saldo 2)						
Stand	Planung					
4. Dez 2014	Mittelfristplanung HAUS GRAZ - Budgetbeschluss für 2015-2016	-51	-45	-25	-25	n/a
13. Mai 2015	Meldung an die Gemeindeaufsicht	-50	-45	-25	-25	n/a
22. Okt 2015	Investitionspaket 2015, Darstellung in der mittelfristigen Finanzplanung, Finanzrahmenbeschluss	-51	-45	-25	-25	n/a
17. Dez 2015	Mittelfristplanung HAUS GRAZ Budget 2016 – Anpassung und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017 – 2020	-10	26	52	43	16
8. Mrz 2016	Mittelfristplanung Stadt Graz 2017 - 2020 gem ÖStP	14	31	55	46	18

Tabelle 32 - Gegenüberstellung verschiedener Planungsstände Investitionen Magistrat; StRH

In der Zusammenschau zeigte sich, dass die zuvor genannten wesentlichen Planänderungen auch mit der Änderung des Ausweises geplanter Ausgaben zusammenhingen. So ging die Verschlechterung des EBITDA mit einer Verbesserung des Saldo 2 einher. Folgende Tabelle zeigte die Planstände des EBITDA abzüglich des Saldo 2 im Vergleich. Hierbei wurde ersichtlich, dass neben den offensichtlichen Verschiebungen von Ausgaben zwischen EBITDA und Saldo 2 auch geringere materielle Plananpassungen vorgenommen wurden.

		in Millionen Euro				
		Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
EBITDA & Investitionen Magistrat						
Stand	Planung					
4. Dez 2014	Mittelfristplanung HAUS GRAZ - Budgetbeschluss für 2015-2016	-24	-17	8	6	n/a
13. Mai 2015	Meldung an die Gemeindeaufsicht	-24	-17	9	7	n/a
22. Okt 2015	Investitionspaket 2015, Darstellung in der mittelfristigen Finanzplanung, Finanzrahmenbeschluss	-24	-17	8	6	n/a
17. Dez 2015	Mittelfristplanung HAUS GRAZ Budget 2016 – Anpassung und Mittelfristige Finanzplanung für das Haus Graz 2017 – 2020	10	-10	10	-14	-57
8. Mrz 2016	Mittelfristplanung Stadt Graz 2017 - 2020 gem ÖStP	34	-10	10	-14	-57

Tabelle 33 - Gegenüberstellung verschiedener Planungsstände EBITDA nach Abzug der Investitionen Magistrat; StRH

Kritisch war hierzu anzumerken, dass diese Ausweisänderung zwischen laufendem Ergebnis (EBITDA) und Vermögensgebarung (Investitionen, Saldo 2) im Bericht an den Gemeinderat vom 17. Dezember 2015 nicht erläutert wurde. In diesem Bericht wurde, wie die folgenden beispielhaften Zitate demonstrierten, auf steigende Ausgaben verwiesen.

„[...] sind in einigen Bereichen dynamische Kostenerhöhungen zu verzeichnen.“

bzw. an anderer Stelle

„[...] dass in den kommenden fünf Jahren einige – für die Stadt nicht steuerbare – gesetzliche Pflichtausgaben dramatisch weiter ansteigen werden.“

Mit der oben angeführten Kommentierung und dem Fehlen eines Hinweises zu den vorgenommenen Umgliederungen konnte eine Gegenüberstellung älterer Beschlusslagen mit diesem Stück vom 17. Dezember 2015, kein klares Bild der Entwicklungen der mittelfristigen Finanzlage geben.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Geschäftsfälle, die der Beratung und Beschlussfassung durch Organe der Stadt Graz unterliegen, mit kurz gehaltenen, und insbesondere sachlich erschöpfenden Berichten sowie klar und eindeutig formulierten Beschlussanträgen vorlegen.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Wie schwierig manchmal die Umsetzung von Empfehlungen sein kann, zeigt auch die letzte Empfehlung anhand des (82 seitigen) Berichts selbst: es sollten „kurz gehaltene, und insbesondere sachlich erschöpfende Berichte“ vorgelegt werden – ein sachlicher Konflikt, der nicht immer lösbar ist....

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Obige Empfehlung wurde der gültigen Geschäftsordnung für den Magistrates (GOM 2013), Punkt 10.8. entnommen.

3.6.6 Endfällige Finanzierungsinstrumente

Weiters war auf einen kritischen Aspekt hinzuweisen: die im Planungsstand 2014 ausgewiesenen positiven Salden waren notwendig um die endfälligen Finanzierungen, für die bis jetzt keine Tilgungsrücklage gebildet wurde, ab dem Jahr 2021 zurückführen zu können. Für endfällige Finanzierungsinstrumente der Stadt sah §81 (2) des Statutes die Ansammlung einer Tilgungsrücklage vor. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung wurde hierfür keine Vorsorge getroffen. Nach jetziger Rechtslage (VRV 1997) waren Tilgungen aus dem ordentlichen Haushalt zu leisten. Das bedeutet, dass keine neuen Darlehen aufgenommen werden durften, um fällige zu tilgen. Ohne einen ausreichend positiven Saldo 1 im ordentlichen Haushalt wäre auch bei Vorliegen einer Refinanzierungsmöglichkeit die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit nur durch einen Verstoß gegen die VRV möglich.

Mit dem voraussichtlichen in Krafttreten der VRV 2015 zum 1.1.2019 könnte die Trennung der Haushalte in einen ordentlichen und einen außerordentlichen aufgehoben werden. Dies könnte somit Refinanzierungen von fälligen Darlehen ermöglichen. Jedenfalls zeigte die nun vorliegende Mittelfristplanung gemäß ÖStP eine weitere Verschlechterung der Entwicklung des Saldo 1 und verstärkte die Risiken der endfälligen Finanzinstrumente.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Wie bereits wiederholt betont, sind endfällige Finanzierungen nicht per se schlecht, sondern ist es generell Ziel einer guten (zentral gesteuerten) Finanzierungspolitik, die Tilgungen möglichst mit den free cash flows in Einklang zu bringen, und wo dies infolge der politisch getroffenen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen nicht möglich ist, rechtzeitig für die dann per saldo erforderliche Mittelaufnahme zu sorgen. Ob in diesem Korsett dann in einem Jahr 100 Kredite mit je einer Rate von 1 Mio Euro zu tilgen sind, oder jedes Jahr 1 Kredit mit 100 Mio Euro endfällig zu tilgen ist, spielt finanztechnisch keine Rolle, arbeitstechnisch ist letzteres sogar effizienter.

3.6.7 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die im Dezember 2014 mit dem Voranschlag 2015-2016 vom Gemeinderat beschlossenen Kennzahlen zur Mittelfristplanung im Bereich des Magistrats so wesentlich von den aktuelleren Planungsständen per Dezember 2015 sowie März 2016 abwichen, dass die

Verlässlichkeit und Steuerungsrelevanz dieser Planungen vom Stadtrechnungshof kritisch hinterfragt wurde. Diese Abweichungen waren auch von Ausweisungsgliederungen zwischen laufender und Vermögensgebarung begründet. Diese Abweichungen wurden in Bezug auf die Steuerung des Hauses Graz seitens des Stadtrechnungshofes zwar nicht kommentiert, stellten in Bezug auf die Funktion der mittelfristigen Planung im Zusammenhang mit dem österreichischen Stabilitätspakt deren Verlässlichkeit und damit deren stabilisierenden Effekt stark in Frage.

Weiters war festzustellen, dass die Mittelfristigen Planungen des Hauses Graz teilweise unterschiedliche Planungsansätze vermengten und so die innere Konsistenz der Planungen und damit die Verlässlichkeit geschwächt wurden.

Auf Grund des hohen endfälligen Finanzierungsvolumens der Stadt Graz könnte dies mittelfristig zur Unfähigkeit führen, einen ausgeglichenen Voranschlag¹² aufzustellen. Wie schon bei der Vorprüfung des Jahresabschlusses 2013 lag auch zum Zeitpunkt dieser Prüfung dem Stadtrechnungshof keine vollständige integrierte Finanz- und Tilgungsplanung vor. Auch für eine solche integrierte Planung erforderliche Informationen zu Re-Investitionen zur Substanzerhaltung des notwendigen Kapitalstocks sowie zu Neu-Investitionen lagen dem Stadtrechnungshof nicht vor.

Wie die Finanzdirektion im Bericht zur Prüfung des Rechnungsabschluss 2013 anmerkte, war ab 2018 (infolge der dann bereits verminderten restlichen Tilgungsraten) der Aufbau einer ausreichenden Rücklage zur Abdeckung der Tilgungsspitze vorgesehen. Sie stimmte dem Stadtrechnungshof weiters zu, dass die Warnung grundsätzlich richtig sei, dass bei zu wenig Haushaltsdisziplin in Zukunft der Aufbau dieser Rücklage gefährdet sei, dies aber auch bei nicht-endfälligen Krediten bestünde. Der Stadtrechnungshof stellte dazu fest, dass die oben ausgeführte Tilgungsspitze und das daraus resultierende Risiko der Gefährdung der Deckung der ordentlichen Ausgaben eine – gegenüber annuitätisch rückzahlenden Finanzierungsinstrumente – wesentlich genauere mittelfristige Planung verlange und durch die mit der Endfälligkeit der Finanzierungsinstrumente geschaffene budgetäre Bewegungsspielraum bis zu deren Tilgung auch ein weit höheres Maß an Haushaltsdisziplin verlange. Hierzu war weiters darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Mittelfristplanung gemäß des ÖStP keinen Spielraum für Tilgungen endfälliger Finanzierungsinstrumente zeigte.

Abschließend stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die vorliegende Mittelfristplanung des Hauses Graz kein Bild finanzieller Stabilität zeichnete und

¹² vgl. Statut der Landeshauptstadt Graz §89(4)

für die nachhaltige ordnungsgemäße Besorgung der Aufgaben der Stadt ein schwieriges Umfeld in Aussicht stellte.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Die abschließende Feststellung, dass die vorliegende Mittelfristplanung des Hauses Graz kein Bild finanzieller Stabilität zeichnete und ein schwieriges Umfeld in Aussicht stellte, kann nur unterstrichen werden. Die Frage ist, welche Konsequenzen daraus gezogen werden sollten bzw ob im Umkehrschluss nicht gefolgert werden müsste, dass eine klar definierte finanzielle Stabilität (zB dynamische Haus Graz Schuldenobergrenze wie oben definiert) zum Ausgangspunkt und übergeordneten Ziel jeder Mittelfristplanung erklärt werden müsste, um das diesbezügliche Commitment zu erhöhen.

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die Offenlegung der Planungsprämissen sowie die Kommentierung der einzelnen Positionen im Wirtschaftsplan der Holding Steuerung und Kontrolle durch sachkundige Leserinnen und Leser gut unterstützt.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die mittelfristige Finanzplanung auf die Zielsetzungen Schuldenstand, Substanzerhaltung und Finanzbedarf sowie der anzuwendenden gesetzlichen Vorgaben, insbesondere den übergeordneten Zielen des Österreichischen Stabilitätspaktes, auszurichten,
- Überlegungen zur Entwicklung eines Mechanismus, der in Kohärenz mit den Zielen des Österreichischen Stabilitätspaktes die Festlegung eines Haus Graz weiten Finanzschuldenziels durch den Gemeinderat ermöglichte,
- die Berichterstattung an den Gemeinderat zur mittelfristigen Finanzplanung um die steuerungsrelevanten Werte aus dem Österreichischen Stabilitätspakt zu ergänzen,
- in Gemeinderatsberichten zur Beschlussfassung der mittelfristigen Finanzplanung im Sinne des Österreichischen Stabilitätspaktes auf diese explizit zu verweisen und diese nach Haushaltsquerschnitten und Ansatzgruppen gegliedert beizulegen,
- die Erstellung der einzelnen Teil-Mittelfristplanungen des Magistrats in ähnlicher Prozessrichtung und Komplexität durchzuführen und das Vermengen von planerischen zentralen Zielwerten mit dezentral erstellten Fachplanungen zu vermeiden,
- der Finanzdirektion eines oder mehrerer, verbal erläuterter Planungsszenarien vorzugeben, um die Konsistenz sowie die Aussagekraft der Mittelfristplanung zu erhöhen,
- für die mittelfristige Planung der Ausgaben für Personal der Stadt das bestehende Instrument der Personalausgabehochrechnung des Personalamtes zu nutzen,
- den Führungsprozess (Finanz-)Planung in den Gesellschaften so zu gestalten, dass dieser grundsätzlich mit internen Ressourcen abgewickelt werden konnte,

- der Finanzdirektion den Führungsprozess (Finanz-)Planung im Haus Graz durch funktionale Excel Vorlagen und interner Schulungen mit Vortragenden aus dem Haus Graz bei Bedarf zu unterstützen,
- Gemeinderatsberichte über die Mittelfristplanungen im Haus Graz um Angaben zu den Planungsprämissen und der Kommentierung wesentlicher Inhalte und Veränderungen der einzelnen Positionen in Anlehnung an den Wirtschaftsplan der Holding als ein gutes Praxisbeispiel zu ergänzen,
- die Einhaltung der Beschlussreihenfolge der finanziellen Planungsdaten gemäß Steuerungsrichtlinie Seite 12 durch die Finanzdirektion sicherzustellen,
- die Finanzdirektion möge ein transparentes und lösungsorientiertes Vorgehen für jene Fälle entwickeln, bei denen die Vorgabe zur finanziellen Deckelung des Finanzbedarfes (Planung Eckwerte) gemäß Gemeinderatsbeschluss nicht in Aufsichtsrats- oder andere Organbeschlüsse eines Beteiligungsunternehmens einfließt,
- die Struktur der Dateien mit denen die Planungswerte der Unternehmen an die Finanzdirektion übermittelt wurden so anpassen, dass eine effiziente elektronische Verarbeitung sichergestellt wird,
- in der Finanzdirektion Plausibilisierungen der von den Unternehmen übermittelten Planungs- und Istwerten beispielsweise durch Struktur-, Wachstumsraten- und Verhältniszahlenanalysen systematisch und durch Tabellenkalkulation unterstützt vornehmen,
- Basierend auf den jeweiligen Aufgaben das für deren Erfüllung notwendige Anlagevermögen des Magistrates, der Eigenbetriebe und der Beteiligungen zu definieren und als solches in den Anlageverzeichnissen zu kennzeichnen.
- in der Investitionsplanung und dem Quartalscontrolling des Hauses Graz den geschätzten jährlichen sowie mittelfristigen Reinvestitionsbedarf darzustellen,
- in der Investitionsplanung und dem Quartalscontrolling des Hauses Graz sowie in sämtlichen investitionsbezogenen Gemeinderatstücken Investitionen als Re- oder Neuinvestitionen zu klassifizieren und im Falle einer Reinvestition auf die zu ersetzenden Vermögenspositionen eindeutig hinzuweisen,

- Geschäftsfälle, die der Beratung und Beschlussfassung durch Organe der Stadt Graz unterliegen, mit kurz gehaltenen, und insbesondere sachlich erschöpfenden Berichten sowie klar und eindeutig formulierten Beschlussanträgen vorlegen.

5 Prüfungsmethodik

Ausgehend von dem vorliegenden Gemeinderatsbericht vom 17. Dezember 2015 erhob der Stadtrechnungshof den Prozess der Erstellung mittels Befragungen und nahm in die diesem zu Grunde liegenden Vor- und Hilfsaufzeichnungen Einsicht. Hierbei wurden, im Sinne der Prüfeffizienz, Details nur insoweit erhoben, als dies zur Beantwortung der Prüfungsfragen notwendig war.

5.1 Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

- Gemeinderatsberichte zur mittelfristigen Finanzplanung vom 4. Dezember 2014, vom 22. Oktober 2015 und vom 17. Dezember 2015
- Detaillierte Mittelfristplanung gemäß ÖStP, von der Finanzdirektion am 8. März 2016 dem Stadtrechnungshof übermittelt.
- Die von den Beteiligungen und Eigenbetrieben an die Finanzdirektion übermittelten, verdichteten Mittelfristplanungen, die dem Gemeinderatsstück vom 17. Dezember 2015 zu Grunde lagen.
- Ergänzende Unterlagen der Holding, der GBG, der Messe sowie des Sozialamtes

Zu den herangezogenen Unterlagen war anzumerken, dass die von der Finanzdirektion an den Stadtrechnungshof übermittelten detaillierten Mittelfristplanungen der Beteiligungen und Eigenbetriebe auf Grund ihres Aufbaus eine effiziente elektronische Verarbeitung unmöglich machten. Um Plausibilisierungen vorzunehmen war der Stadtrechnungshof gezwungen diese Daten in großem Umfang händisch nachzubearbeiten. Weiters war der Holding angeforderten Unterlagen

5.2 Besprechungen

- Sozialamt, 14.4.2016
- Finanzdirektion, 15.4.2016
- GBG, 15.4.2016
- Messe und Stadium Liebenau, 22.4.2016
- Holding, 22.4.2016
- Schlussbesprechung mit der Finanzdirektion, 2.6.2016

Prüfen und Beraten für Graz

Seit 1993 prüft und berät der Stadtrechnungshof 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 Prüfungsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz 2000 enthalten und 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 Stadtrechnungshofdirektor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA

	Signiert von	Windhaber Hans-Georg
	Zertifikat	CN=Windhaber Hans-Georg,O=Magistrat Graz,L=Graz,ST=Styria,C=AT
	Datum/Zeit	2016-07-07T15:35:26+02:00
	Hinweis	Dieses Dokument wurde digital signiert und kann unter: https://sign.app.graz.at/signature-verification verifiziert werden.