



Prüfbericht 3/2015 zum Thema

Verkehrsfinanzierungsvertrag

(Wirtschaftlichkeitsprüfungen)

GZ.: StRH – 33703/2014

Graz, 23. März 2015

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 30. Jänner 2015 zugrunde.

	Seite
1 Kurzfassung	6
2 Gegenstand und Umfang der Prüfung	13
2.1 Auftrag und Überblick	13
2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung	13
3 Berichtsteil	15
3.1 Aufgabe des Öffentlichen Personennahverkehrs	15
3.2 Wahrnehmung in der Bevölkerung	16
3.3 Verkehrsfinanzierungsvertrag	20
3.3.1 Vorgeschichte	20
3.3.2 Beschlusslage im Oktober 2007	26
3.3.3 Zielsetzungen	30
3.3.4 Vertragspunkte	31
3.4 Vergaberechtliche Beurteilungen	43
3.5 Steuerrechtliche Beurteilung	49
3.6 Die Säulen der Finanzierung laut VFV	51
3.6.1 Fixer und variabler Teil	52
3.6.2 Nachträge zum VFV 2010-2013	58
3.6.3 Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf	61
3.6.4 Gesamte zur Verfügung stehende Mittel	62
3.7 Finanzielle Abwicklung bei Holding Linien	62
3.7.1 Darstellung der Verbuchung von Zahlungen im Zusammenhang mit dem VFV in der Holding	63
3.7.2 Darstellung der Verbuchung von Zahlungen im Zusammenhang mit Nachträgen in der Holding	63
3.7.3 Beurteilung der Verbuchungslogik in der Holding	63
3.7.4 Zahlungsstrombetrachtung	65
3.7.5 Overhead und Leistungsverrechnung	67
3.7.6 Finanzielle Reserven aus Mitteln des VFV	69

3.8	Steuerung – Rollen der Stadt	72
3.9	Effektivität des ÖPNV für die Stadt Graz	75
3.9.1	Wirkungsziele übergeordneter Körperschaften	75
3.9.2	Verkehrspolitische Ziele der Stadt Graz	80
3.9.3	Verkehrspolitische Maßnahmen	83
3.9.4	Messung der Wirkungen	86
3.10	Effizienz des ÖPNV der Stadt Graz	91
3.10.1	Kennzahlen der Mobilitätsstrategie	92
3.10.2	Kennzahlen des Verkehrsfinanzierungsvertrages	92
3.11	Nebenwirkungsziel Feinstaub	95
3.12	Finanzierungsinstrumente des ÖPNV	98
3.12.1	§ 20 Abs. 1 FAG 2008 - Förderung von ÖPNV Unternehmen	98
3.12.2	§ 20 Abs. 2 FAG 2008 - Förderung von Investitionen	99
3.12.3	Einnahmen der Stadt Graz aus Mittel des § 20 FAG 2008	101
3.12.4	Förderungen des Landes für den ÖPNV Graz	101
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	102
5	Prüfungsmethodik	108
5.1	Zur Prüfung herangezogene grundlegende Unterlagen	108
5.2	Besprechungen	108
	Prüfen und Beraten für Graz	110

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
AOG	Außerordentliche Gebarung
A 10/8	Abteilung für Verkehrsplanung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz
d.h.	das heißt
EEV	Enhanced Environmentally Friendly Vehicle
EGT	Ergebnis gewöhnlicher Geschäftstätigkeit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
gem	gemäß
GIVE	Grazer Integrierte Verkehrsentwicklung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
GR	Gemeinderat
GSTW	Grazer Stadtwerke
GVB	Grazer Verkehrsbetriebe
Hrsg	Herausgeber
KDZ	Kommunales Dokumentationszentrum
Kfz	Kraftfahrzeug
LQI	LebensQualitätsIndikatoren
Mio	Million
NT	Nachtrag
OG	Ordentliche Gebarung
ÖPNV	Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr
ÖPNRV-G	Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz
ÖV	Öffentlicher Verkehr
Pkt.	Punkt
PKW	Personenkraftwagen
SAV	Sachanlagevermögen
STEK	Stadtentwicklungskonzept
STGVK	Steirische Gesamtverkehrskonzept
StRH	Stadtrechnungshof
STVG	Steirische Verbundgesellschaft
UStR	Umsatzsteuerrecht
VDV	Verkehrsdienstvertrag
VFV	Verkehrsfinanzierungsvertrag

FAZIT

Die fehlende Zusammenführung von fachlicher und finanzieller Verantwortung führte zu Kontrolllücken, die die strategische Steuerung beeinträchtigten.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Gerade mit dem Verkehrsfinanzierungsvertrag 2007 wurde ein entscheidender Schritt gesetzt, die fachliche und die finanzielle Verantwortung näher zusammenzuführen: er führte zu einem (endlich) klargestellten transparenten Leistungsangebot, welches auch nachhaltig finanzierbar war und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten weiter ausgebaut und gesteuert wurde.

Ein solcher Vertrag kann aber natürlich per se weder die Erreichung eines bestimmten Modal Splits garantieren, noch das Faktum, dass die finanziellen Mittel im Verhältnis zu den verkehrspolitischen Erfordernissen begrenzt sind, ungeschehen machen. Eine solche Zielsetzung wäre unrealistisch und wurde auch bei der Beschlussfassung gar nicht formuliert. Dieser Maßstab scheint aber bei der vorliegenden Prüfung angelegt worden zu sein, was die Ergebnisse leider nur in geringfügigem Ausmaß für den kommenden VFV2 praktisch verwertbar erscheinen lässt.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Mit dem Verkehrsfinanzierungsvertrag wurde ein grundsätzlicher Rahmen für zu erbringende Leistungen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs festgelegt und die Finanzierung sichergestellt, dies beurteilte der Stadtrechnungshof auch positiv – siehe [Kapitel 3.3.2](#). Dies hatte jedoch unter Beachtung der geltenden Rechtslage zu erfolgen und ermächtigte nicht dazu, im Rahmen finanzieller Optimierungsmöglichkeiten geltende Regelwerke (VRV), Budgetgrundsätze etc. und gültige Vertragspunkte außer Acht zu lassen.

1 Kurzfassung

Gemäß Artikel 10 B-VG war der Verkehr Bundesaufgabe. Die Zuständigkeit für den öffentlichen Personennahverkehr war nicht explizit geregelt, die von den Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinden) übernommenen Verantwortungsbereiche waren historisch gewachsen. Durch das öffentliche Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 wurden die organisatorischen und finanziellen Grundlagen neu geregelt und insbesondere große Teile der Finanzierungslast an Gemeinden und Länder übertragen.

Im Juni 2007 beschloss der Gemeinderat die Fertigstellung des bereits in den wesentlichen Punkten beschriebenen Verkehrsdienstevertrages.

Im Oktober 2007 wurde dem Gemeinderat ein Verkehrsfinanzierungsvertrag zur Beschlussfassung vorgelegt. Obwohl sich dieser in wesentlichen Punkten vom Entwurf zum Verkehrsdienstevertrag unterschied, wurde im Bericht an den Gemeinderat auf die Änderungen im Vertragstext nicht explizit hingewiesen. So wurde beispielsweise die Abgeltung in Höhe von beabsichtigten 0,1 Euro je beförderten Fahrgast auf 0,1088 Euro angehoben. Auch wurde das Bestellergremium in Kontrollgremium umbenannt und auch dessen Kompetenzen abgeändert.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Grundsatzbeschlüsse und Ausführungsbeschlüsse sind in der Regel nicht wortgleich, sondern weisen einen unterschiedlichen Detaillierungs- und Ausarbeitungsgrad auf.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Kritik des Stadtrechnungshofes bezog sich nicht auf anders gewählte Formulierungen, sondern auf Abweichungen von den im Gemeinderatsbeschluss grundsätzlich vorgegebenen Vertragsinhalten.

Der Verkehrsfinanzierungsvertrag trat mit 1.1.2008 in Kraft. Mit diesem Vertrag ging man für den öffentlichen Personennahverkehr vom Konzept der Querfinanzierung innerhalb der Stadtwerke AG, welche die Finanzierung der Leistungen nicht länger sicherstellen konnte, ab. Der Finanzierungsbeitrag der Stadt Graz war für 2008 mit 51 Mio. Euro angesetzt und reduzierte sich jährlich um 500.000 Euro. Die gewählte vergaberechtliche Vorgangsweise der In-House Vergabe war insbesondere durch die mangelnden Steuerungsmöglichkeiten der Fachabteilung aus Sicht des Stadtrechnungshofes bedenklich.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es ist nicht ersichtlich, welche konkreten Steuerungsmöglichkeiten der Fachabteilung bei einer Nicht-In-House-Vergabe die Bedenken des Stadtrechnungshofes zerstreut hätten. Umgekehrt stellt sich die Frage, ob die Durchführung als Nicht-In-House Vergabe angesichts der damit verbundenen Risiken für das Haus Graz (insbesondere Fixkostenremanenz im Falle eines Zuschlags an einen Dritten) aus der Sicht des Stadtrechnungshofes nicht noch bedenklicher gewesen wäre.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Abschluss des VFV berief sich vergaberechtlich auf einen Ausnahmetatbestand des Vergabegesetzes - die „In-House-Vergabe“. Voraussetzung für diese Art der Vergabe war, dass der Auftraggeber über die die Leistungen erbringende Einrichtung eine Aufsicht wie über eine eigene Dienststelle ausübte. Durch die mangelnden Steuerungsmöglichkeiten sah der Stadtrechnungshof diese Vergabevariante als bedenklich an (siehe dazu [Kapitel 3.4.](#)).

Die 2010 bzw. 2012 beschlossenen strategischen (Wirkungs-)Ziele betreffend die Mobilität in der Stadt Graz flossen nicht in den Verkehrsfinanzierungsvertrag ein.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Der VFV wurde 2007 abgeschlossen, sodass die 2010 bzw 2012 beschlossenen strategischen (Wirkungs-)Ziele schon rein ablauftechnisch gar nicht einfließen konnten. Weder kann einem solchen Vertragswerk seriöser Weise nachträglich eine neue Zielsetzung aufgepfropft werden, noch kann eine monokausale Wirkungsbeziehung zwischen diesem Vertrag und diesen Zielen erwartet werden. Die hier durchklingende Kritik betrifft also nicht den Verkehrsfinanzierungsvertrag (so aber der Titel), sondern das gesamte verkehrspolitische Umfeld.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Möglichkeit einer Vertragsanpassung war laut Verkehrsfinanzierungsvertrag gegeben. Da – wie in der obigen Stellungnahme des Finanzdirektors ausgeführt – der Verkehrsfinanzierungsvertrag *„zu einem (endlich) klargestellten transparenten Leistungsangebot, welches auch nachhaltig finanzierbar war und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten weiter ausgebaut und gesteuert wurde“* führte, erwartete der Stadtrechnungshof bei Ausarbeitung einer neuen strategischen Richtung auch eine entsprechende Anpassung des Vertrages, um die operative Umsetzung der strategischen Vorgaben zu gewährleisten.

Die Zweckmäßigkeit der im Rahmen des Verkehrsfinanzierungsvertrags erbrachten Leistungen litt unter der mangelnden Steuerbarkeit durch die für die Wirkungen zuständige Fachabteilung. So zeigte etwa die entscheidende Kennzahl – der Modal Split – über den Zeitraum 2008 bis 2013 eine negative Tendenz. Im Bereich des Angebots öffentlicher Verkehrsmittel war die Erwartungshaltung der Grazer Bevölkerung ausgehend von einem sehr hohen Wert 2009 im Vergleich zu den Erwartungshaltungen in anderen Bereichen des Verkehrs überdurch-

schnittlich gestiegen, das subjektive Gefühl der Erfüllung dieser Erwartung war jedoch gesunken.

Im Zuge der Prüfung verfestigte sich der Eindruck des Stadtrechnungshofes, dass die Steuerung der an die Holding Linien übertragenen Aufgaben durch die Fachabteilung der Stadt nur unzureichend gelang, da die fachliche und die finanzielle Verantwortung für die Erfüllung des Verkehrsfinanzierungsvertrages bei der Stadt getrennt voneinander wahrzunehmen waren und sich dadurch Kontrolllücken ergaben.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Das mit dem VFV erstmals eingerichtete Kontrollgremium führte sehr wohl zu einer zusammengefassten fachlichen und finanziellen Steuerung: alle Entscheidungen im Kontrollgremium mussten einstimmig erfolgen, wobei für die finanziellen genauso wie für die fachlichen Fragen die primären Zuständigkeiten im Gremium gleichwohl definiert waren. Warum sich gerade „dadurch“ Kontrolllücken ergäben hätten sollen, ist nicht nachvollziehbar.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Das Kontrollgremium hatte laut seiner Geschäftsordnung sowohl die strategische Aufgabe die Gestionierung des ÖPNV sowohl hinsichtlich des Angebotes als auch hinsichtlich des finanziellen Rahmens zur Aufgabenerfüllung laufend zu optimieren und weiter zu entwickeln, als auch u.a. Plandaten freizugeben, Jahresberichte entgegen und Quartalsberichte zur Kenntnis zu nehmen. Weder dem Kontrollgremium, der Finanzdirektion noch der Abteilung für Verkehrsplanung waren laut Vertrag die klassischen Aufgaben im Bereich Controlling und Kontrolle zugeordnet worden. Die laut Vergabegesetz geforderte Aufsicht wie über eine eigene Dienststelle war demzufolge nicht gegeben, die Steuerungsmöglichkeiten begrenzt.

Dem Kontrollgremium wurden seitens der Holding vertragskonform Wirtschaftsdaten vorgelegt, über Entwicklungen bzw. Änderungen von Leistungskennzahlen im Bereich des ÖPNV-Angebotes wurde nicht konsequent berichtet.

Stellungnahme der Holding:

Standardmäßig wird dem Kontrollgremium ein abgestimmter Quartalsbericht vorgelegt. Die Leistungsstatistik wurde bedarfsorientiert bzw. nach Anforderung der Geschäftsführenden Stelle im Kontrollgremium präsentiert.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Aus Sicht der Finanzdirektion wurden die wesentlichen Informationen immer

konsequent und vertragskonform berichtet und bestand jederzeit insbesondere für die geschäftsführende Stelle des Kontrollgremiums die Möglichkeit, ergänzende Berichte anzufordern, was auch immer erfüllt wurde.

Während in den kameral geführten Büchern der Stadt Einnahmen und Ausgaben eines Geschäftsjahres nach deren Fälligkeit zeitlich abgegrenzt wurden, erfasste die unternehmerische (doppelte) Buchführung der Holding Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahres nach dem Ressourcenverbrauchskonzept unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung.

Die Verbuchungslogik der Zahlungen im Zusammenhang mit dem VFV und von VFV-Nachträgen in der Holding war nach Einschätzung des Stadtrechnungshofs im Einklang mit den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung. Im Sinne der Transparenz war kritisch anzumerken, dass die nicht gebundene Kapitalrücklage, die in einem einzigen Konto abgebildet war, neben Mittelflüssen aus dem VFV und aus Nachträgen zum VFV auch sonstige Dotierungen enthielt.

Stellungnahme der Holding:

Das Buchführungssystem der Holding ist die Doppik. Hier gab es keine buchhalterische Notwendigkeit oder Aufforderung von Seiten des Eigentümers diese Vorgangsweise der Verbuchung der Kapitalrücklage abzuändern.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Gegen eine freiwillige weitere Untergliederung der nicht gebundenen Kapitalrücklage ist sicherlich grundsätzlich nichts einzuwenden, wenngleich bereits an dieser Stelle vor einem Missverständnis gewarnt werden muss: Weder bedeutet der diesbezügliche Rücklagenstand eine „Überfinanzierung“ der Holding durch den VFV, noch war es überhaupt Intention des VFV, eine genaue Zahlungsverpflichtung der Stadt an die Holding festzulegen, bei deren „Abrechnung“ nach mehreren Jahren man dann auf diesen genauen Rücklagenstand zurückgreifen müsste. Eine solche Betrachtung würde allein schon durch den Umstand gestört, dass die Holding Ende 2007 ja auch schon Schulden aus dem Verkehrsbereich hatte, über deren Tilgungsträgerschaft dann ebenfalls eine Festlegung getroffen hätte werden müssen. Der entscheidende Punkt war aber ein anderer: Der VFV hat einerseits die Leistungsseite quantitativ (mit Anpassungsmechanismen) und qualitativ klargestellt, und er hat dazu einen groben Finanzrahmen definiert, der es dem Vorstand ermöglichte, genau dieses Leistungsangebot – obwohl defizitär – ohne persönliches Haftungsrisiko dauerhaft anbieten zu können (und, nebenbei bemerkt, trotzdem ohne deshalb in einen umsatzsteuerpflichtigen

Leistungsaustausch zu geraten). Wieweit die Stadt dann diesen Finanzrahmen über Verlust- und Investitionsabdeckungen, Eigenkapital/Rücklagenbildungen in der Holding, Querverbundfinanzierungen oder auch bloß Haftungsübernahmen sicherstellt, sollte bewusst im Interesse allgemeiner städtischer Optimierungen offen bleiben. Die für den Verkehrsbereich relevanten echten Kosten ergeben sich also nicht aus den Zahlungen oder Rücklagenständen, sondern aus den - im Kontrollgremium sehr genau verfolgten - Sparten-Ergebnisrechnungen und Investitionsberichten der Holding.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass es die Kompetenz des Gemeinderates war, die von den Bürgerinnen und Bürgern eingehobenen Steuergelder auf die einzelnen Aufgaben zu verteilen. Hierzu war die Kenntnis darüber, wieviele Mittel für welche Aufgabe an wen verteilt wurden entscheidend. Um dies sicherzustellen, war es aus Sicht des Stadtrechnungshofes auch notwendig, die jährlichen Ein- und Auszahlungen in diesem Bereich zu kennen. Hinsichtlich der Verfolgung der Entwicklungen durch das Kontrollgremium verwies der Stadtrechnungshof auf seine Ausführungen in diesem Bericht.

Der Verkehrsfinanzierungsvertrag war auf unbefristete Dauer abgeschlossen und sollte laufende Betriebsabgänge und Investitionen zu Substanzerhaltung sowie taxativ aufgezählte Neuinvestitionen abdecken. Diese definierten Neuinvestitionen waren nicht terminisiert. Über den dargestellten Zeitraum von 2008 bis 2013 zeigte sich in dieser Betrachtung eine Überfinanzierung von etwa 38,8 Millionen Euro unter Berücksichtigung der Aufwendungen der internen Leistungsverrechnung und des Overheads (Geschäftsführung und Stabstellen).

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Wie beschrieben ist der Ausdruck „Überfinanzierung“ in diesem Zusammenhang völlig irreführend. Allein die Einbeziehung der Abschreibung für bereits Ende 2007 bestehende Altanlagen (die aus Sicht der Holding gut argumentierbar wäre), führte dann analog zu einer „Unterfinanzierung“. Letztlich ist die Entscheidung, ob es sich jetzt um eine „Über-,“ oder um eine „Unter-,“finanzierung handelt, davon abhängig, welche Eigenmittelausstattung der Eigentümer der Holding für angemessen hält – eine Frage, die mit der Verkehrsmaterie selbst direkt relativ wenig zu tun hat.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof wiederholte seine Feststellung, dass sich für den

dargestellten Zeitraum von 2008 bis 2013 eine Überfinanzierung von etwa 38,8 Millionen Euro unter Berücksichtigung der Aufwendungen der internen Leistungsverrechnung und des Overheads (Geschäftsführung und Stabstellen) ergeben hatte und verwies auf seine Beurteilung dieses Sachverhaltes im nächsten Absatz sowie in [Kapitel 3.7.6.](#)

Da die Zahlungen der Stadt an die Holding jährlich zu leisten waren, führte der Vertrag zwangsweise zu Phasen einer Überfinanzierung. Somit stellte die zuvor festgestellte, stichtagsbezogene Überfinanzierung eine direkte Konsequenz der Vertragsgestaltung und keine Fehlleistung auf Seiten der Stadt oder Holding dar. Hinter dieser vertraglichen Ausgestaltung lag nach Einschätzung des Stadtrechnungshofs die Intention, Planungs- und Finanzierungssicherheit für den Betrieb und die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zu schaffen.

Zur Steigerung der Energieeffizienz und Reduktion der Feinstaubbelastung bestätigte der Gemeinderat Ende 2011 das Ziel, möglichst rasch die Busse der Schadstoffklassen Euro 1, 2 und 3 auszutauschen und Fahrzeuge der Schadstoffklasse EEV (über das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß Euro 5 hinausgehend) anzuschaffen. Gemäß Anlagenspiegel der Holding Linien waren mit März 2014 58 Busse der Schadstoffklasse EEV (inklusive Betrieb mit Biodiesel) im Einsatz, 94 Busse waren noch der Schadstoffklasse Euro 3 zugeordnet. Euro 1 und Euro 2 Busse waren nicht mehr im Einsatz. Gemessen am 2011 formulierten Ziel des Gemeinderates kam es zu einer signifikanten Verschiebung des Anteils der Busse mit auszutauschenden Schadstoffklassen von 97% im Jahr 2011 auf 62% im März 2014.

Stellungnahme der Holding:

Zur Klarstellung des letzten Satzes wird aus Sicht der Holding Graz angeführt, dass es zu einer signifikant positiven Verschiebung der Schadstoffklassen von 97 % (Euro 1, 2, 3) auf 62% gekommen ist. Das heißt mehr als ein Drittel der Busflotte ist bereits auf einem hohen europäischen Umweltlevel.

2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

2.1 Auftrag und Überblick

Die Prüfung wurde zum einen auf Grund eines am 15. Mai 2014 im Gemeinderat beschlossenen Prüfungsauftrages (§ 12 GO-StRH) und der durch den Stadtrechnungshof getroffenen Erweiterungen, insbesondere mit dem Blickwinkel auf den Jahresschwerpunkt „Feinstaub“ von Amts wegen (§ 11 GO-StRH) in den Prüfplan des Stadtrechnungshofes aufgenommen.

Die Prüfung war als § 5 GO-StRH Gebarungskontrolle anzulegen, hatte den Zeitraum von 1.1. 2010 bis 31.12.2013 zu umfassen und insbesondere folgende Prüfungsfragen zu beantworten:

1. Wie wurde das im Rahmen des Verkehrsfinanzierungsvertrages an die Holding überwiesene Geld eingesetzt (Übersicht über die Struktur der damit gedeckten laufenden Kosten sowie der Investitionen);
2. Darstellung der Grundlagen dieses Vertrages;
3. Darstellung ob bzw. bei welchen der damit gedeckten Kosten es sich um „Pflichtleistungen“ der Stadt Graz handelt;
4. Feststellung, ob aus dem Prüfungszeitraum zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verbrauchte Reserven existieren bzw. deren (Alters)struktur;
5. Feststellung, ob bei Investitionsmaßnahmen sowohl auf die Energieeffizienz als auch auf einen Beitrag zur Verminderung des Feinstaubes geachtet wurde;
6. Darstellung, in wie fern die Mittel des Verkehrsfinanzierungsvertrages für die Erreichung der Mobilitätsziele 2020 eingesetzt wurden.

2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung

Den Schwerpunkt der Prüfung bildete die Frage nach allenfalls in den Grazer Linien vorhandenen finanziellen Reserven aus Mitteln des Verkehrsfinanzierungsvertrages. Im Speziellen war in der Prüfung und Berichterstattung auch insbesondere auf die Kriterien der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie die Prinzipien des ökologischen Handelns und der Energieeffizienz einzugehen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und des Verständnisses für das gesamte Vertragswerk war es notwendig, den Prüfungszeitraum zu erweitern und die Prüfung ab dem Jahr 2007 anzusetzen.

Nicht von der Prüfung umfasst wurden folgende Themen:

1. Bewertung der einzelnen mit dem Verkehrsfinanzierungsvertrag

- finanzierten Projekte auf Sparsamkeit;
2. Prüfung einzelner Projekte auf Bedarf und Folgekosten;
 3. Verkehrsplanerische Beurteilung der geprüften Maßnahmen.

3 Berichtsteil

3.1 Aufgabe des Öffentlichen Personennahverkehrs

Unter Personennahverkehr waren Verkehrsdienste zu verstehen, die den Verkehrsbedarf innerhalb eines Stadtgebietes (Stadtverkehre) oder zwischen einem Stadtgebiet und seinem Umland (Vorortverkehre) befriedigen¹. Soweit diese Dienste von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt wurden, wurde vom öffentlichen Personennahverkehr gesprochen.

Gemäß Artikel 10 B-VG war der Verkehr Bundesaufgabe.² Der öffentliche Personennahverkehr war jedoch nicht explizit geregelt, die von den Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinden) übernommenen Verantwortungsbereiche waren historisch gewachsen.

Das öffentliche Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 - ÖPNRV-G 1999 regelte die organisatorischen und finanziellen Grundlagen für den Betrieb des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs in Österreich. Der Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes erstreckte sich auf den Betrieb, nicht auf die Infrastruktur des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV). Ziel des Gesetzes war es, durch Schaffung klarer Strukturen für die Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs einen Übergang vom Bestellerprinzip zu erreichen, um die wirtschaftliche Substanz und Eigenverantwortlichkeit der Verkehrsunternehmen zu stärken und den individuellen Kundennutzen im Interesse der Daseinsvorsorge der Bevölkerung und der ökologischen Aspekte durch Optimierung des öffentlichen Verkehrs zu berücksichtigen.³

Im ÖPNRV-G 1999 wurden den Ländern und Gemeinden zwei im Zusammenhang mit diesem Prüfbericht anzuführende Kompetenzen übertragen:

- Mit § 11 ÖPNRV-G 1999 wurde den Ländern und Gemeinde die Planung einer nachfragerorientierten Verkehrsdienstleistung auf Basis der zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses vom Bund angebotenen Leistungen übertragen. Sollten Verkehrsdienstleistungen nachgefragt werden, die über dieses Leistungsangebot hinausgingen, so fielen diese in den Aufgabenbereich (und damit Finanzierungsbereich) der Länder und

¹ § 2 Absatz 1 Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 - ÖPNRV-G 1999)

² Ausgenommen die in Artikel 11 angeführten Angelegenheiten der Straßenpolizei und der Binnenschifffahrt.

³ Gesetzesmaterialien zum ÖPNRV-G 1999

Gemeinden (§ 13 ÖPNRV-G 1999).

- Die Gemeinden wurden ermächtigt, eine flächenbezogene Abgabe zur Deckung der mit dem Anschluss von öffentlichen Verkehrsmitteln an Betriebsansiedelungen verbundenen Kosten auszuschreiben (Verkehrsanschlussabgabe) (§ 32 Absatz 1 ÖPNRV-G 1999).

3.2 Wahrnehmung in der Bevölkerung

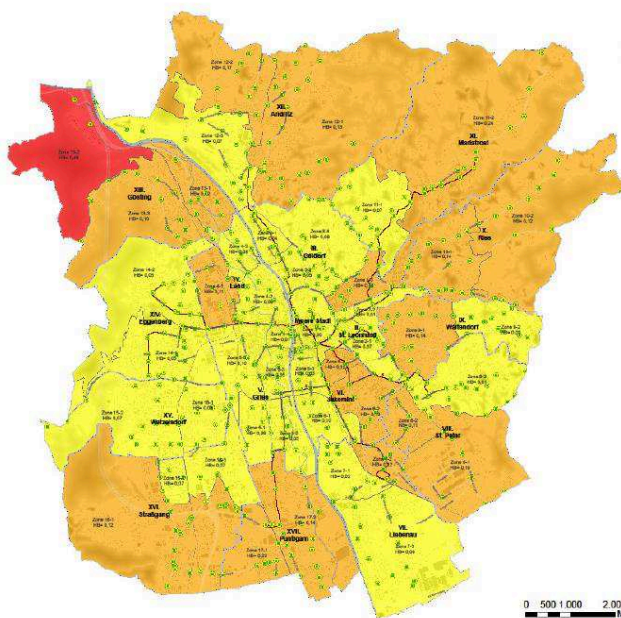
Im Jahr 2006 wurden für die Stadt Graz Lebensqualitätsindikatoren erarbeitet, um Entwicklungen und Wirkungen öffentlicher Interventionen rasch erkennen zu können.

Auf der Homepage der Stadtbaudirektion wurden das Modell und sein Zweck wie folgt beschrieben:

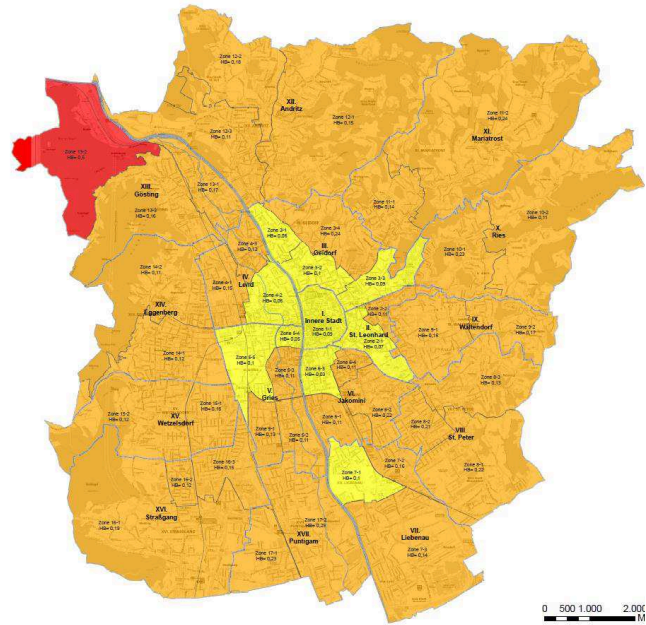
„Das LQI-mOdelL Graz informiert kleinräumig ausgehend vom Punkt bis zur Fläche über städtebauliche, demografische und gesellschaftliche Situationen. Auf Basis der zur Verfügung stehenden objektiven Informationen und den subjektiven Meinungen der Bevölkerung werden LebensQualitätsIndikatoren (LQI) zu einem Rauminformationssystem für Planung und Evaluierung rechtlicher, sozialer und städtebaulicher Interventionen.“

Die folgenden Übersichtskarten zum Themenbereich „Angebot von öffentlichen Verkehrsmitteln“ fasste das Ergebnis der Befragung der Jahre 2009 und 2013 grafisch zusammen. Gelb eingefärbte Befragungszonen stellten einen geringen, orange einen mäßigen und rot einen hohen Handlungsbedarf in diesem Themenbereich dar.

Hinsichtlich des Angebots von öffentlichen Verkehrsmitteln kam es dabei 2013 zu einer von den Befragten im Vergleich zu 2009 subjektiv empfundenen höheren Handlungsbedarf.



Ergebnis 2009



Ergebnis 2013

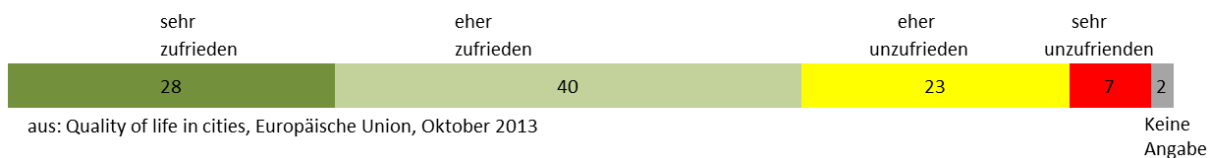
Der Handlungsbedarf wurde aus dem Verhältnis der gefühlten Erwartung und der gefühlten Erfüllung errechnet. Auffallend dabei war, dass im Bereich des Angebots öffentlicher Verkehrsmittel die Erwartungshaltung von einem bereits 2009 sehr hohen Wert im Vergleich zu den Erwartungshaltungen in anderen Bereichen des Verkehrs überdurchschnittlich gestiegen, das subjektive Gefühl der Erfüllung dieser Erwartung jedoch gesunken war. Bemerkenswert war weiters, dass insbesondere die Altersgruppen unter 20 Jahren und über 60 Jahren eine sehr hohe Erwartungshaltung hatten. Bei der Altersgruppe unter 20 Jahren war die Abweichung der Erwartung zur Erfüllung und damit der subjektiv empfundene Handlungsbedarf am höchsten. Dies war insoweit als besonders kritisch anzuführen, da die Nutzung der Verkehrsmittel mit zunehmenden Alter ohnehin im Vergleich zu anderen Beförderungsmitteln rückgängig war und insbesondere negative Auswirkungen auf den „Modal Split“ hatte (siehe [Kapitel 3.9.4.1](#))

Angebot öffentlicher Verkehrsmittel												
Altersgruppe	2013			2009			Entwicklung 2009/2013			2013		
	Zufriedenheit	Wichtigkeit	Handlungsbedarf	Zufriedenheit	Wichtigkeit	Handlungsbedarf	Zufriedenheit	Wichtigkeit	Handlungsbedarf	Erwartung	Erfüllung	Abweichung
14 bis 19 Jahre	2,02	1,37	0,164	1,92	1,51	0,101	-0,11	0,15	-0,063	92,22%	69,89%	22,33%
20 bis 39 Jahre	2,13	1,60	0,131	1,96	1,58	0,097	-0,16	-0,03	-0,034	85,39%	68,83%	16,56%
40 bis 59 Jahre	2,12	1,55	0,144	1,96	1,51	0,114	-0,16	-0,04	-0,030	88,45%	68,63%	19,82%
60 bis 79 Jahre/60+	1,93	1,46	0,117	1,79	1,33	0,115	-0,14	-0,13	-0,002	92,58%	77,08%	15,49%
80 Jahre und älter	1,88	1,42	0,116				-1,88	-1,42	-0,116	94,19%	80,86%	13,33%
keine Angabe	2,02	1,41	0,154	1,79	0,92	0,219	-0,23	-0,49	0,065	94,29%	70,69%	23,59%

Daraus war abzuleiten, dass trotz der im Laufe der vergangenen Jahre umgesetzten Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs seitens der Bevölkerung weiterer Handlungsbedarf wahrzunehmen war.

Ein ähnliches Bild zeigte das Ergebnis einer Umfrage der EU unter 71 europäischen Staaten im Jahr 2013. In dieser Umfrage gaben 68% der Bevölkerung an, mit dem Öffentlichen Verkehr in Graz (sehr bzw. eher) zufrieden zu sein, 30% der Befragten waren eher bzw. sehr unzufrieden.

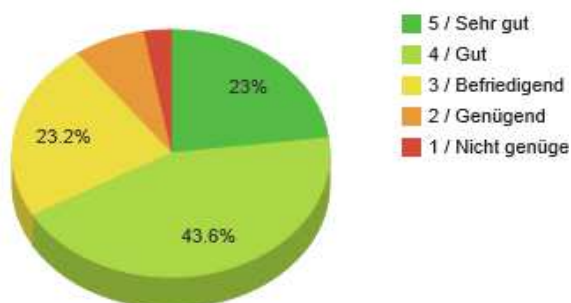
Zufriedenheit mit dem Öffentlichen Verkehr



Während Graz bei der Frage nach der Gesamtzufriedenheit bessere Werte als etwa Wien erreichen konnte, so war bei der Zufriedenheit mit dem öffentlichen Verkehr im Vergleich zu den anderen Städten der Zufriedenheitswert auf Platz 45 von 71, Wien lag auf Platz 3.

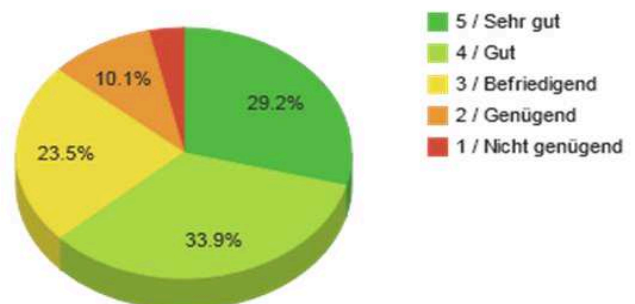
Die Stadt Graz bzw. die Holding Linien nahmen auch an einem mit EU-Mitteln finanzierten Projekt zur Verbesserung öffentlicher Verkehrsmittel mit Hilfe von Kundenbeobachtungen (EnerQi) teil. Im Rahmen dieses Projekts wurden zwei Befragungen zur Zufriedenheit mit den Leistungen der Holding Linien durchgeführt. Die erste Befragungsrunde fand vom Oktober 2011 bis Ende April 2012 statt, die zweite von Mai 2012 bis Ende Mai 2013.

Wie zufrieden sind Sie grundsätzlich mit dem Ihnen angebotenen Service?



Ergebnis Gesamtzufriedenheit erste Befragung

Wie zufrieden sind Sie grundsätzlich mit dem Ihnen angebotenen Service?

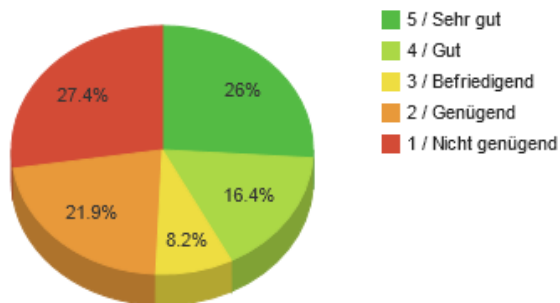


Ergebnis Gesamtzufriedenheit zweite Befragung

Die Zufriedenheit der KundInnen in Bezug auf die Freundlichkeit des Fahrpersonals und den Fahrstil zeigten wesentliche Verbesserungen. Im zweiten Auswertungszeitraum gab es im Bereich der Freundlichkeit eine Steigerung der „sehr gut“ Bewertungen um 8,8%, im Bereich des Fahrstils um 7,7%. Die größte Steigerung gab es bei der Auskunftserteilung, hier konnten die „sehr gut“ Bewertungen um 12,9% gesteigert werden

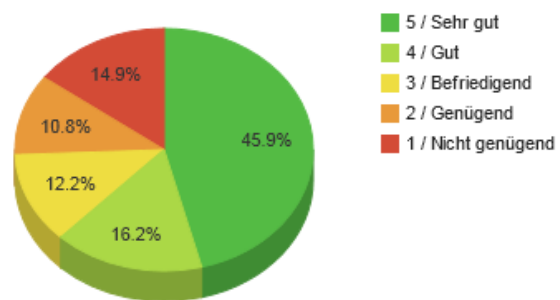
Im Bereich der Betriebsstörungen wurden die größten Verbesserungen erzielt. Während im ersten Beobachtungszeitraum mit der Informationspolitik im Falle einer Betriebsstörung noch 27,4% sehr unzufrieden waren, verbesserte sich die Gesamtwahrnehmung durch die gesetzten Maßnahmen deutlich. Bis zum Projektende stiegen die „sehr gut“ Bewertungen um knapp 20%, die Bewertungen mit „nicht genügend“ konnten um 12,5% reduziert werden.

Für den Fall einer Betriebsstörung: Wie zufrieden waren Sie mit den dazu erhaltenen Informationen und den dazu angebotenen Lösungen?



Ergebnis erste Befragung

Für den Fall einer Betriebsstörung: Wie zufrieden waren Sie mit den dazu erhaltenen Informationen und den dazu angebotenen Lösungen?



Ergebnis zweite Befragung

3.3 Verkehrsfinanzierungsvertrag

3.3.1 Vorgeschichte

Vor dem Abschluss des Verkehrsfinanzierungsvertrages war der öffentliche Personennahverkehr der Grazer Verkehrsbetriebe (GVB) hauptsächlich als Querverbundfinanzierung innerhalb der Grazer Stadtwerke AG bzw. mit Zuschüssen der Stadt Graz zu finanzieren. Die Grazer Stadtwerke AG wies darauf hin, dass diese Finanzierung den operativen GVB-Verlust sowie die notwendigen Investitionen nicht mehr abdecken konnten. Die GVB schlossen daraus, dass die von der Stadt Graz gewünschten Verkehrsdienstleistungen mit der bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden Finanzstruktur unmöglich geworden waren und die mangelnde Finanzierbarkeit der offenen Investitionsentscheidungen zu einer Reduktion der Verkehrsdienstleistungen gezwungen hätte.

Im November 2006 legte das KDZ nach Untersuchungen und Analysen einen umfassenden Statusbericht zur „Feasibility Studie – Entwicklungsoptionen für die Organisation und Steuerung des ÖPNV in Graz“ vor und stellte im Vorfeld der Vertragserrichtung u.a. erste Überlegungen für die Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen an. Festgehalten wurde, dass es Problembereiche in der damaligen Organisation gab. Laut KDZ war nicht eindeutig erkennbar, welche zukünftige Entwicklung für den ÖPNV in Graz vorgesehen war, da

- von Seiten der Verkehrsplanung der Ausbau des ÖPNV ausdrücklich gewünscht wurde und Verschiebungen beim Modal-Split hin zu einem größeren Anteil des ÖPNV angestrebt wurden. Die Verkehrsplanung sah lt. KDZ keine Alternative zum weiteren Ausbau des ÖPNV in Graz (z.B. in Bezug auf die Feinstaubproblematik);
- aus Sicht der GVB Netzwerkerweiterungen zwar verkehrspolitisch nachvollziehbar waren, diese jedoch betriebswirtschaftlich als wenig sinnvoll erachtet wurden.

Das KDZ kam u.a. zu dem Ergebnis, dass auf Grund fehlender verkehrspolitischer Planungen die Notwendigkeit einer eindeutigen Festlegung darüber entstanden war, wie die zukünftige Entwicklung des ÖPNV in Graz aussehen sollte. Laut Studie herrschte Einigkeit in der Stadt darüber, dass die Überwindung der damaligen Arbeits- und Kompetenzenteilung und die damit einhergehende Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung im Bereich der Planung und Finanzierung des ÖPNV notwendig waren und im Zuge einer Reform kommen mussten.

Seitens des KDZ wurde vorgeschlagen, ausgehend von der derzeitigen Verkehrsplanung – alle strategischen Planungs- und Steuerungsagenden der Stadt im Bereich Verkehr (Individualverkehr, Öffentlicher Verkehr und auch die

Parkraumplanung und –bewirtschaftung) zu bündeln und im Zuge dessen auch das gesamte Budgetmanagement für die längerfristig geplanten Mittel der Stadt im Bereich des ÖPNV (inkl. der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung) dort anzusiedeln.

In seinem Abschlussbericht legte das KDZ vier Organisationsvarianten für den ÖPNV in der Stadt Graz vor:

1. eine moderate Modernisierung auf Basis klarer gegenseitiger Vereinbarungen;
2. ein den Wettbewerb betonendes Organisationsmodell, das insbesondere die Rolle der Steirischen Verkehrsverbund GmbH als Koordinatorin in den Mittelpunkt stellte;
3. ein eher den Wettbewerb betonendes Organisationsmodell, das – angelehnt an das Frankfurter/Innsbrucker Modell – die GVB zur Koordinationsplattform machen würde – bei gleichzeitiger Ausgründung der Fahrbetriebseinheiten;
4. Ausstieg aus der Eigenproduktion, kompletter/teilweiser Verkauf der Verkehrssparte.

Mit der Beschlussfassung der „Verkehrspolitischen Leitlinie 2020“ im September 2010 wurden die Grundsätze der Verkehrspolitik verankert, das im Jänner 2012 beschlossene „Mobilitätskonzept 2020“ legte die verkehrspolitischen Ziele der Stadt Graz fest. Diese Grundsätze und Ziele flossen allerdings nicht in den Verkehrsfinanzierungsvertrag ein, eine Vertragsanpassung nach Beschluss der Verkehrspolitischen Leitlinie 2020 erfolgte nicht.

Dem Vorschlag des KDZ, die strategischen Planungs- und Steuerungsagenden der Stadt im Bereich Verkehr zu bündeln und ein verwaltungsinternes „Mobilitätsmanagement“ zu schaffen, wurde nicht gefolgt.

Der Stadtrechnungshof empfahl

- in Wiederholung des Vorschlags des KDZ aus dem Jahr 2006, die strategischen Planungs- und Steuerungsagenden im Bereich Verkehr zu bündeln und ausgehend von der derzeitigen Verkehrsplanung alle insbesondere strategischen Planungsagenden des Individual- sowie des Öffentlichen Verkehrs und auch die Parkraumbewirtschaftung zusammenfließen zu lassen und ein verwaltungsinternes Mobilitätsmanagement zu schaffen, welches auch für das gesamte Budgetmanagement für die längerfristig geplanten Mittel der Stadt für den ÖPNV zuständig sein sollte.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die nach wie vor in der Anordnungsbefugnis der Finanzdirektion befindlichen ÖPNV-Finanzpositionen sollten bereits 2013 an die Verkehrsplanung übergeben werden, die diesbezügliche Übernahme wurde aber dann letztlich politisch doch nicht vereinbart. Zu betonen ist allerdings nochmals, dass das echte Budgetmanagement für ÖPNV letztlich größtenteils vor Ort in der Holding passiert und daher auch dort gesteuert werden muss (was über das Kontrollgremium auch – mit Einstimmigkeitsprinzip! – passierte). Es wäre ein fataler Trugschluss, sich bei der Steuerung der ÖPNV-Ausgaben nicht auf die echten Ausgaben der Holding (so schwierig diese Steuerung auch sein mag), sondern auf die Zahlungen der Stadt an die Holding zu konzentrieren und davon auszugehen, dass eine diesbezüglich zurückgehaltene Zahlung bereits eine echte Einsparung bedeutet; oder umgekehrt, dass mit einer freigegebenen Zahlung an die Holding die Wirkungsziele bereits automatisch erreicht wären. An einem roulierenden Controllingprozess – wie er im Prinzip jetzt schon im Kontrollgremium vorgesehen ist – wird kein vernünftiger Steuerungsmechanismus vorbeikommen und es muss schon vorweg sorgfältig die Frage vertieft (und mit Commitment beantwortet) werden, was konkret wie besser gesteuert wird, wenn das diesbezügliche Budget noch etwas sichtbarer in einem „verwaltungsinternen Mobilitätsmanagement“ gebündelt wird.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof stimmte dem Finanzdirektor zu, dass ein roulierender Controllingprozess zur Steuerung notwendig sei – aus diesem Grund hatte er die Schwächen des in diesem Zusammenhang geschaffenen Prozesses aufgezeigt und kritisiert.

Weiters stimmte der Stadtrechnungshof mit dem Finanzdirektor darin überein, dass es *„ein fataler Trugschluss [wäre], sich bei der Steuerung der ÖPNV-Ausgaben nicht auf die echten Ausgaben der Holding ..., sondern auf die Zahlungen der Stadt an die Holding zu konzentrieren und davon auszugehen, dass eine diesbezüglich zurückgehaltene Zahlung bereits eine echte Einsparung bedeutet.“* Eine derartige Aussage wurde vom Stadtrechnungshof daher auch zu keinem Zeitpunkt getätigt.

Die Empfehlung des Stadtrechnungshofes bezog sich darauf, alle strategischen Planungs- und Steuerungsagenden der Stadt im Bereich Verkehr (Individualverkehr, Öffentlicher Verkehr und auch die Parkraumplanung und –bewirtschaftung) zu bündeln und im Zuge dessen auch das gesamte Budgetmanagement für die längerfristig geplanten Mittel

der Stadt im Bereich des ÖPNV (inkl. der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung) dort anzusiedeln – gerade weil nicht alle Aufgaben des Budgetmanagements im Bereich der Holding angesiedelt sein konnten – weil darunter etwa auch die Parkraumplanung und –bewirtschaftung zu verstehen war.

Der Stadtrechnungshof wies weiters darauf hin, dass der Finanzdirektor unter Punkt 4 dieses Berichts zu dieser Empfehlung festhielt: *„Diese Empfehlung wurde und wird von der Finanzdirektion ausdrücklich unterstützt, wobei die unterschiedlichen Rechtsformen der einzelnen Einheiten (GPS, Holding, Stadt) natürlich budgetär in möglichst einfacher und pragmatischer Form zusammengefasst werden müssen.“*

In der Sitzung des Gemeinderates vom 28. Juni 2007 wurde der Grundsatzbeschluss über den Abschluss eines auf 10 Jahre anberaumten Verkehrsdienstvertrages (VDV) zwischen der Stadt Graz und der Grazer Stadtwerke AG gefasst. Mit diesem Vertrag war laut Gemeinderatsbericht beabsichtigt

- die Gestionierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Graz, soweit durch die GVB abgewickelt, wieder auf eine transparente, nachhaltige und in die Zukunft gerichtete Basis zu stellen,
- den finanzielle Rahmen auf einer realistischen Basis, und zwar unabhängig von den einzelnen Elementen des Finanzierungskonzeptes, klarzustellen,
- das Leistungsangebot, welches zu erstellen war, umfassend zu definieren, sowie
- für die Weiterentwicklung im Detail und vernünftige Optimierung innerhalb dieser Rahmenparameter eine arbeitsfähige Plattform als sogenanntes Bestellergremium zu installieren.

Ziel dieser Neustrukturierung war laut Gemeinderatsbericht die Ermöglichung vernünftiger Investitions- und Strategieentscheidungen innerhalb klarer finanzieller Rahmenvorgaben durch die zuständigen Organe der GVB bzw. Grazer Stadtwerke AG, aber auch die Fokussierung auf realistische und quantifizierbare Einsparpotentiale, deren permanente Verfolgung ebenfalls eine hohe Priorität zukommen sollte. Durch die Installierung eines Bestellergremiums sollte letztlich aus städtischer Konzern-Sicht auch ein wesentlicher Schritt in Richtung Zusammenführung von Sach- und Finanzverantwortung gemacht werden, weil damit stärker als bisher der Zwang institutionalisiert wurde, gleichzeitig über verkehrsplanerische Entscheidungen und deren finanzielle Konsequenzen nachzudenken und diese gemeinsam abzuwiegen. Dies sollte auch die Qualität der Kommunikation zwischen der Stadt Graz und der GVB weiter professionalisieren.

Laut Bericht an den Gemeinderat wurde eine Kombination aus den vom KDZ vorgeschlagenen Organisationsvarianten 1 und 3 als beste Lösungsvariante gewählt. Es sollte ein langfristiger, auf 10 Jahre gültiger Verkehrsdienstevertrag zwischen Stadt Graz und der GVB errichtet werden, der lt. Bericht *„allerdings nicht bereits alle Details regelt, sondern nur den Rahmen für die einsetzbaren finanziellen Ressourcen einerseits und die angepeilten Leistungen andererseits klarstellt. Die laufende Konkretisierung, Detaillierung und Optimierung innerhalb dieses Rahmens sowie Controlling und Steuerung – dies ist das Element der Variante 3 – sollte durch ein sogenanntes Bestellergremium sichergestellt werden“*.

Als Finanzierungszusage wurde lt. Bericht an den Gemeinderat *„für 2008 ein Jahresbetrag von 41 Mio. Euro plus 0,1 Euro je Fahrgast seitens der Stadt Graz geleistet. Bei 100 Mio. Fahrgästen ist dies ein Gesamtbetrag von 51 Mio. Euro“*.

Der Stadtrechnungshof stellte kritisch fest, dass der dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegte Finanzierungsbetrag in Höhe von 51 Millionen Euro gegenüber der KDZ Studie um 3 Millionen höher angesetzt war. Seitens des KDZ⁴ war ein Zuschussbedarf von rund 48 Millionen Euro pro Jahr berechnet worden. Darin enthalten war laut Studie eine jährliche Zunahme der Aufwendungen in Höhe von rund 1,3 Millionen Euro pro Jahr, die laut KDZ durch einen Zuwachs der Erlöse im Ausmaß von 1,5 Millionen Euro pro Jahr mehr als gedeckt würde. Die Inflationsabgeltung wäre demnach durch steigende Fahrgastzahlen und Tarifierpassungen abzudecken gewesen.

Aufgrund der dem Stadtrechnungshof im Zuge der Prüfung vorgelegten Unterlagen stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die Erhöhung des jährlichen Zuschusses um ca. 3 Millionen Euro auch für den, für die Verhandlungen dieses Punktes, zuständigen Finanzdirektor nicht nachvollziehbar war.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Diese Aussage ist falsch, der Finanzdirektor hat unmittelbar bei der Besprechung (*Anm. StRH.: Schlussbesprechung*) darauf verwiesen, dass der Betrag ein normaler Verhandlungskompromiss war: Die GVB (heute HG-L) hat noch mit Schreiben vom 22.6.2007 aufgrund ihrer Mittelfristplanung 2008-12 einen jährlichen Zuschussbedarf von 56 Mio. Euro eingeschätzt. Die vom Gemeinderat letztlich beschlossene Vorgabe von 51 Mio. Euro, welche sich jährlich weiter um je 0,5 Mio. Euro verringerte, war ein Kompromiss, der wesentlich näher an der KDZ Einschätzung als an der Holding Einschätzung lag. Vor allem ist aber eine Vorgabe weder als Garantie, dass es sicher nicht

⁴ „ÖPNV Graz – Eckpunkte des VDV zwischen der Stadt und den GVB“

mehr kosten wird, zu sehen, noch als Legitimation, diesen Rahmen auch ohne Erforderlichkeit jedenfalls voll auszunutzen. Wie die Praxis gezeigt hat, ist dies auch durchaus richtig verstanden und der Rahmen nicht etwa punktgenau (z.B. mit „Dezemberfieber“) angesteuert worden.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof kritisierte nicht das Verhandlungsgeschick des Finanzdirektors sondern die Tatsache, dass dem Stadtrechnungshof keine Unterlagen darüber vorgelegt werden konnten, warum letztlich die Summe von 51 Millionen Euro vereinbart wurde. Da es nach Ansicht des Stadtrechnungshofes beim gegenständlichen Vertrag nicht darum ging, ob ein Vertragspartner mehr oder weniger Gewinn aus einem Geschäft lukrieren konnte, sondern darum, wie viele Mittel die Stadt Graz für die Sicherstellung der Finanzierung der ÖPNV-Leistungen der Holding in der eigenen Finanzplanung vorzusehen hatte, war der Stadtrechnungshof davon ausgegangen, dass klare Planungsdokumente vorgelegen wären, die dieses Ergebnis dokumentierten. Deren Fehlen kritisierte der Stadtrechnungshof.

Die letztendliche Begründung für die Festlegung der Höhe des direkten jährlichen Zuschusses mit ca. 51 Millionen Euro konnte vom Stadtrechnungshof nicht erhoben werden. Dadurch wurden die durch die Reduktion des fixen Anteils von 0,5 Millionen Euro/Jahr beabsichtigten Effekte für den gesamten Prüfzeitraum aufgehoben.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Diese Argumentation ist unzulässig: Die Vorgabe einer jährlichen Verbesserungsbemühung (der entscheidende Punkt hier ist die damit erzeugte Denkhaltung im Sinne eines continuous improvement) hat nichts mit dem Verhandlungsergebnis einer Finanzrahmeneinschätzung zu tun.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Meinung nahm der Stadtrechnungshof zur Kenntnis, teilte diese aber nicht. Ohne Nachweis, dass der Ausgangsbetrag keine „stillen Verbesserungsreserven“ enthielt, war der durch die Vereinbarung erzeugte Druck zu dieser Denkhaltung nicht nachweisbar. Darüber hinaus ging der Stadtrechnungshof grundsätzlich davon aus, dass das Streben nach dauernder Verbesserung in allen Teilen des Hauses Graz nicht nur auf der Führungs- sondern auch der operativen Ebene verankert war bzw. zu sein hatte und nicht erst durch erzwungene Verknappung der Mittel erzeugt werden musste.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- bei jeglichen Vertragsverhandlungen entsprechende Dokumentationen zu erstellen, um die Höhe von Entgelten bzw. Finanzierungen klar nachvollziehbar und damit transparent zu machen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Siehe oben

3.3.2 Beschlusslage im Oktober 2007

Der Verkehrsfinanzierungsvertrag wurde zwischen der Stadt Graz und der Grazer Stadtwerke AG (nunmehr Holding Graz GmbH) in der Sitzung des Gemeinderates am 18. Oktober 2007 beschlossen und trat mit 1. Jänner 2008 in Kraft.

Laut Bericht an den Gemeinderat wurde, unter Bezugnahme auf den Grundsatzbeschluss über den Verkehrsdienstevertrag, ein detailliertes Vertragswerk samt Beilagen zur Beschlussfassung vorgelegt, welches sich unter Beiziehung von internen und externen Experten *„an den im Grundsatzbeschluss bereits enthaltenen Leitlinien orientiert“*. Laut Gemeinderatsbericht war der vorgelegte Verkehrsfinanzierungsvertrag das Ergebnis intensiver Verhandlungen mit allen Beteiligten und *„berücksichtigt in der Struktur und in den Formulierungen auch die seitens der Experten erhaltenen umsatzsteuerlichen und vergaberechtlichen Optimierungsempfehlungen“*. Die Genehmigung des Gemeinderates zum Abschluss des Verkehrsfinanzierungsvertrages zwischen der Stadt Graz und der Grazer Stadtwerke AG erfolgte einstimmig.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss, dass

- die Stadt Graz mit dem Verkehrsfinanzierungsvertrag 2008 einen grundsätzlichen Rahmen für zu erbringende ÖPNV Leistungen festgelegt und die Finanzierung sichergestellt hat.

Der Stadtrechnungshof stellte jedoch im Zuge der Prüfung kritisch fest, dass der Gemeinderat im Juni 2007 zwar die Zustimmung zur Fertigstellung des in den wesentlichen Punkten im Motivenbericht beschriebenen Verkehrsdienstevertrages erteilt hatte. Im Oktober 2007 wurde dem Gemeinderat aber nicht wie beschlossen, der Verkehrsdienstevertrag, sondern der Verkehrsfinanzierungsvertrag zur Beschlussfassung vorgelegt. Dem Gemeinderatsbericht waren weder die Gründe der Umbenennung, noch die Änderungen einiger im Motivenbericht des Juni 2007 angeführter Punkte zu entnehmen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Diese Fragestellungen – wenn sie tatsächlich ernst gemeint sind - wären zweckmäßigerweise vom Stadtrechnungshof vor dem Beschluss im Oktober 2007 zu verfolgen gewesen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Grundsätzlich merkte der Stadtrechnungshof an, dass alle von ihm gemachten Feststellungen als „ernst gemeint“ anzusehen waren. Darüber hinaus war es nicht der Auftrag des Stadtrechnungshofes, sämtliche dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegten Anträge zu prüfen. Im konkreten Fall wäre (entsprechend der damals gültigen Geschäftsordnung) der entsprechende Vertrag vor Beschlussfassung im Gemeinderat vom zuständigen Stadtsenatsmitglied an den Stadtrechnungshof mit dem Ersuchen um Durchführung einer Projektkontrolle vorzulegen gewesen. Eine solche Vorlage fand jedoch nicht statt. Selbst dann wäre dem Stadtrechnungshof jedoch nicht die Kompetenz zugekommen, den Inhalt des Antrages selbst zu würdigen. Er hätte sich auf die Prüfung des Bedarfs, der Kostenkalkulation und der Folgekosten zu beschränken gehabt.

So war im Motivenbericht zum Verkehrsdienstevertrag beispielsweise angeführt, dass

- ein langfristiger auf 10 Jahre gültiger Vertrag errichtet werden sollte - tatsächlich wurde der Vertrag auf unbestimmte Zeit abgeschlossen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

aber nach 10 Jahren kündbar, was selbstredend die Flexibilität erhöht, ohne einen der Vertragspartner gegenüber der Ausgangsversion einzuschränken.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Beide VertragspartnerInnen verzichteten bis 31.12.2016 auf das Recht der Kündigung, zudem konnte laut Vertrag *spätestens* nach Ablauf der ersten 5 Jahre der Wunsch nach einer Vertragsevaluierung geäußert werden – das hieße diese Frist war bereits 2012 abgelaufen, eine Evaluierung ab 1.1.2013 rein rechtlich nicht mehr möglich.

- seitens der Stadt zusätzlich zur Basisleistung in Höhe von 41 Mio. Euro 0,1 Euro je Fahrgast geleistet werden sollten - tatsächlich wurden 0,1088 Euro je Fahrgast vereinbart;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

der endgültige Wert ergibt sich eben aus den zuletzt ermittelten Fahrgastzahlen.

- eine In-house Vergabe geplant war und die Bestellung der Leistungen möglichst „*wie in einer magistratsinternen Abteilung*“ erfolgen sollte. Aus diesem Grund sollte ein „Bestellergremium“ eingerichtet werden, dieses hatte „*für die bestmögliche kontinuierliche Konkretisierung und Weiterentwicklung innerhalb des vertraglich definierten Rahmens, sowie für Controlling und Steuerung des Vertragswerkes zu sorgen*“ - tatsächlich wurde ein Kontrollgremium mit eingeschränkteren Kompetenzen eingerichtet.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Dies wurde aus umsatzsteuerlichen Gründen empfohlen; das Risiko der Qualifizierung des gesamten Vertrags als Leistungsaustausch ist bekanntlich nicht auszuschließen, wurde jedoch durch diesen Feinschliff minimiert. Ein Schlagendwerden dieses Risikos würde Mehrkosten von ca. fünf Mio. Euro p.a. verursachen.

Entwurf zum Verkehrsdienstevertrag	Verkehrsfinanzierungsvertrag (und GO f.d. Kontrollgremium)
Bestellergremium	Kontrollgremium
zu treffende Entscheidungen:	wahrzunehmende Aufgaben:
Genehmigung des jährlichen Wirtschaftsplanes inkl. Investitionsplans der GVB	Freigabe des jährlichen Wirtschaftsplanes inkl. Investitionsplans der GVB
Genehmigung des mittelfristigen Finanz- und Investitionsplans	Freigabe der Mittelfristigen Planung
Genehmigung des Jahresabschlusses der Verkehrsbetriebe	Entgegennahme des Jahresberichts der Verkehrsbetriebe
Diskussion und Entgegennahme der Quartalsberichte mit Soll-Ist-Vergleichen einschl. Leistungsdaten	Diskussion und Entgegennahme der Quartalsberichte mit Soll-Ist-Vergleichen einschl. Leistungsdaten
Genehmigung von Änderungen im Leistungsangebot, die 5% der Fahrplanstunden einer Linie überschreiten	Genehmigung von Änderungen im ÖPNV-Angebot, die den vorgegebenen Grenzwert überschreiten
Kenntnisnahme von Änderungen unter 5%	Kenntnisnahme von Änderungen unter dem vorgegebenen Grenzwert
Entscheidungen über die Verwendung von Nettomehreinnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung	Entscheidungen über Vorschläge der Verkehrsplanung für die Verwendung von Nettomehreinnahmen aus Parkgebühren
Genehmigung der strategischen Angebotsplanung (Rahmenvorgaben Fahrplan)	Diskussion der strategischen Angebotsplanung (Rahmenvorgaben Fahrplan)
Diskussion und Entgegennahme der Qualitätsberichte und -Entwicklungen	Diskussion und Entgegennahme Qualitätsberichte und -Entwicklungen
Genehmigung Tarifangelegenheiten (insb. "Haustarif")	Abstimmung Tarifangelegenheiten (insb. "Haustarif")
Genehmigung Infrastrukturmaßnahmen (Fahrgeweg, Haltestellen, Beschleunigungsmaßnahmen, Fahrgastinformationsstellen)	entfallen
Schnittstelle zum Steirischen Verkehrsverbund	entfallen
	Behandlung allgemeiner ÖPNV-Fragen

Der Stadtrechnungshof stellte zusammenfassend fest, dass der Verkehrsfinanzierungsvertrag als integrierender Bestandteil dem Beschlussstück beigelegt war und den Mitgliedern des Gemeinderates der Vertrag zur Kenntnis gebracht wurde. Nachdem im Beschlussstück jedoch darauf hingewiesen wurde, dass sich das vorgelegte Vertragswerk an den im Grundsatzbeschluss bereits enthaltenen Leitlinien orientierte, konnte der Gemeinderat davon ausgehen, sachlich erschöpfend informiert worden zu sein und dass die im Motivenbericht im Juni 2007 angeführten Kernpunkte des Vertrages aufrecht geblieben waren.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Dies ist auch zweifelsfrei der Fall. Die genannten Änderungen sind keinesfalls Kernpunkte.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof nahm die Meinung des Finanzdirektors zu den einzelnen obigen Punkten zur Kenntnis. Als Prüforgang des Gemeinderates blieb er jedoch bei seiner nachfolgenden Feststellung und der daraus abgeleiteten Empfehlung.

Nach Auffassung des Stadtrechnungshofes wurde der Gemeinderat nicht ausreichend über die tatsächlich durchgeführten Vertragsänderungen informiert.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Geschäftsordnung für den Magistrat Graz zu beachten und für Geschäftsfälle, die der Beratung und Beschlussfassung durch Organe der Stadt Graz unterliegen, zwar kurz gehaltene, aber sachlich erschöpfende Berichte vorzulegen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es wird entschieden zurückgewiesen, dass der Gemeinderat unzureichend informiert und die betreffenden Berichte nicht sachlich erschöpfend gewesen wären. Die Finanzdirektion erlaubt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welchen Zweck die Teilnahme des Stadtrechnungshofes bei allen Finanzausschuss- und Gemeinderatssitzungen hat, wenn eine solche Feststellung – würde sie stimmen – erst mit acht Jahren Verspätung und nicht rechtzeitig, bevor die Mandatäre abstimmen, vom Stadtrechnungshof aufgeworfen wird.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Es war nicht Aufgabe des Stadtrechnungshofes außerhalb seiner Prüftätigkeiten an der Ausgestaltung von Berichten mitzuwirken. Wie bereits oben ausgeführt, wäre – bei entsprechender Antragstellung – seitens des Stadtrechnungshofes nur eine auf die oben dargestellten Fragen eingeschränkte Prüfhandlung erlaubt. Eine vorhergehende Durchsicht bzw. Kommentierung aller dem Gemeinderat vorgelegten Unterlagen würde weder der Rolle des Stadtrechnungshofes als Prüforgang zustehen, noch wäre sie mit den vorhandenen Ressourcen möglich gewesen. Die Teilnahme des Stadtrechnungshofes an diversen Sitzungen diene der Information der Gemeinderäte bei Fragen an den Stadtrechnungshof bzw. der Information

des Stadtrechnungshofes zur Erstellung seines Prüfplanes. Eine begleitende Kontrolle wurde dabei nicht ausgeübt.

Es darf weiters darauf hingewiesen werden, dass eine Rolle – wie sie der Finanzdirektor in dieser Stellungnahme für den Stadtrechnungshof angedacht hat – bereits von der Rechenkammer unter der Maria Theresia wahrgenommen wurde. Die fachlichen Diskurse fanden als sogenannte „Federkriege“ in die Geschichte Eingang und wirkten sich äußerst negativ auf die Effizienz der Verwaltung aus. Die Verantwortung und Kompetenz zur Vorbereitung von Anträgen zur Beschlussfassung im Gemeinderat liegt daher ausschließlich bei den zuständigen Abteilungen bzw. Stadtsenatsmitgliedern.

3.3.3 Zielsetzungen

Die VertragspartnerInnen kamen überein, gemeinsam im Weg einer „Inhouse-Vergabe“ das Angebot im Öffentlichen Personennahverkehr der Stadt Graz auf Basis der bestehenden verkehrs- und umweltpolitischen Grundsätze weiterzuentwickeln. Ziel dieser Neustrukturierung war laut VFV *„die Ermöglichung vernünftiger Investitions- und Strategieentscheidungen innerhalb klarer finanzieller Rahmenvorgaben durch die zuständigen Organe der GVB bzw. GSTW, aber auch die Fokussierung auf realistische und quantifizierbare Einsparpotentiale deren permanente Verfolgung naturgemäß ebenfalls eine hohe Priorität zukommt.“*

Folgende (Leistungs)ziele waren für den Stadtrechnungshof aus der Präambel des VFV ersichtlich:

- Bereitstellung eines städtischen Grundangebotes;
- das Angebot im Öffentlichen Personennahverkehr der Stadt Graz auf Basis der 2007 bestehenden verkehrs- und umweltpolitischen Grundsätze weiterzuentwickeln;
- laufende Bereitstellung eines klar definierten Fahrplanangebotes für die Öffentlichkeit, entsprechende Qualität zur Versorgung des Stadtgebietes durch die GVB (nunmehr Holding Linien);
- Unterstützung durch die Abteilung für Verkehrsplanung der Stadt Graz hinsichtlich der verkehrlichen Rahmenbedingungen;
- weiterer Fahrgäste für den ÖPNV zu gewinnen und Verkehrsmittelanteile insbesondere vom motorisierten Individualverkehr zu lukrieren;
- die Verwaltung des Öffentlichen auf eine transparente, nachhaltige und zukunftsgerichtete Basis zu stellen; dies sollte durch:
 - Klarstellen des finanziellen Rahmens auf einer realistischen Basis,
 - umfassende Definition des ÖPNV Angebotes,
 - Installierung einer arbeitsfähigen Plattform in Form eines

Kontrollgremiums für die Weiterentwicklung im Detail und vernünftige Optimierung erreicht werden.

3.3.4 Vertragspunkte

Der Stadtrechnungshof prüfte ob die Vorgaben des Verkehrsfinanzierungsvertrages eingehalten wurden und ging im folgenden Berichtsteil auf die einzelnen Vertragspunkte ein.

3.3.4.1 Vertragsgegenstand

Als Ausgangspunkt der Leistungsberechnung wurde das Verkehrsangebot laut Fahrplan nach Aufnahme des Betriebes der verlängerten Linie 6 im VFV in dessen Beilage 1 festgeschrieben. Diese wurde in Jahresplatzkilometern (*lt. VFV Zugkilometer multipliziert mit der Anzahl der Sitz- und Stehplätze der eingesetzten Betriebsmittel*) und Jahresfahrplanstunden gemessen.

- **Verkehrsdienstleistungen**

Jahresplatzkilometer:

Straßenbahn 501.087.967

Buslinien (inkl. Nachtbus) 583.546.329

Jahresfahrplanstunden:

Straßenbahn 240.720

Buslinien (inkl. Nachtbus) 493.825

und die daraus resultierenden Fahrplanperioden für den Normal-, Ferien- und Adventfahrplan.

Weiters sollten zusätzlich zum Betrieb des Straßenbahn- und Autobusnetzes (Verkehrsdienstleistungen) besondere ÖPNV-Leistungen erbracht werden. In der Beilage 1a waren Aufgaben bzw. Tätigkeitsfelder der einzelnen Unternehmensbereiche beschrieben, zu erbringende „besondere ÖPNV Leistungen“ waren der Beilage jedoch nicht zu entnehmen. Da entsprechende Leistungskennzahlen für diese besonderen ÖPNV Leistungen fehlten, war für den Stadtrechnungshof nicht nachvollziehbar, wie diese im Rahmen des Basisleistungsumfanges zu erbringenden „besonderen Leistungen“ seitens der Stadt definiert und in weiterer Folge geprüft wurden.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- sämtliche Leistungen, die aufgrund eines Vertrages zu erbringen sind, genau zu beschreiben und mittels Leistungskennzahlen mess- und steuerbar zu machen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die künftige Notwendigkeit eines solchen Auffangtatbestandes sollte die Verkehrsplanung entscheiden.

3.3.4.2 Anpassungen im ÖPNV-Angebot

Laut VFV Pkt. 1.2. waren gegenüber dem Basisleistungsumfang geplante Anpassungen wie folgt geregelt:

Veränderung	Ausmaß	Zustimmung
zwischen den Fahrplanperioden Normalfahrplan, Ferienfahrplan, Adventfahrplan oder den Fahrplanintervallen zur Optimierung von Fahrgastzahlen bzw. Kosten	max. 5 Prozent der bisherigen Jahresplatzkilometer und jahresfahrplanstunden (10 Prozent bei Kleinlinien <18.000 Jahresfahrplanstunden) pro Linie; gesmate Jahresplatzkilometer und Jahresfahrplanstunden < 5 Promille	ohne Zustimmung (aber vorherige Information) des Kontrollgremiums
Jahresplatzkilometer und Jahresfahrplanstunden bzw. Ausgleich durch Austausch zwischen Straßenbahn und Bus	bei Änderungen >5 Promille	Zustimmung des Kontrollgremiums
Jahresplatzkilometer und Jahresfahrplanstunden; Einführung oder Eliminierung von Linien	bei Änderungen > 2,5 Prozent bezogen auf Basisleistungsumfang	Anpassung des VFV

Im Zuge der Prüfungen stellte der Stadtrechnungshof fest, dass dem Kontrollgremium einzelne Leistungsänderungen zwar im Rahmen von Nachträgen bekannt gegeben wurden, „kleinere Fahrplanadaptierungen“ laut Holding dem Kontrollgremium aber nicht gemeldet wurden. Die Prüfung zeigte, dass die dem Kontrollgremium am 16.4.2013 vorgelegte Leistungsstatistik über die „Jahresleistung Stand Winter 2013“ mit leichten Abweichungen (es fehlten die Straßenbahnlinie 12 und die Buslinie 36) auf den VFV Basisleistungen 2008 beruhte und nicht wie im VFV vorgesehen die Ist-Werte des Vorjahres für die prozentuelle Ermittlung der Leistungsänderungen herangezogen wurden.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- insbesondere bei den im Vertrag definierten wesentlichen Kennzahlen auf deren Übermittlung und Berechnungsart zu achten.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Ohne in die Kompetenz der als geschäftsführende Stelle zuständigen Verkehrsplanung einzugreifen, handelt es sich aber offenbar um geringfügige Differenzen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Frage nach der Wertigkeit etwaiger Differenzen hatte sich für den Stadtrechnungshof nicht zu stellen. Der Fokus der Prüftätigkeit war auf die

Einhaltung der Vorgaben des Vertragswerkes zu legen.

3.3.4.3 Qualität

Laut Punkt 1.3. des VFV war die Holding angehalten, die *Qualitätsstandards lt. Beilage 2* aufrecht zu erhalten bzw. weiter zu entwickeln. Die zu erbringenden Leistungen waren in drei Qualitätskriterien gegliedert (die in Klammer gesetzten Detailkriterien wurden vom Stadtrechnungshof z. T. gekürzt wiedergegeben):

- **Infrastruktur** (ausschließlich Optimierung von Haltestelleninfrastruktur);
- **Fahrzeuge** (z. B. Durchschnittsalter der eingesetzten Busse max. 6,5 Jahre, niederflurig, Klimaanlage, ausreichende Auffangflächen sowie Kinderwagen- und Rollstuhlplätze, aktuelle Fahrgastinformation, Erfüllung der EU Abgasnormen bei Neufahrzeugen, tägliche Wartung der Fahrzeuge, Grundreinigung der Fahrzeuge in regelmäßigen Abständen);
- **Dienstleistung** (Freundlichkeit und Kompetenz der FahrerInnen, bestmögliche Information der Fahrgäste, sämtliche Informationsmaterialien zweisprachig (deutsch und englisch), klares Konzept für Störungsmanagement, Einbindung der KundInnen, Informationskonzept bei Betriebsstörungen und für Angebots- und Linienänderungen, keine Auslastung über 80% der theoretischen Belastbarkeit der Fahrzeuge über einen längeren Zeitraum in Spitzenzeiten, oberstes Ziel bei Öffentlichkeitsarbeit und Marketing war es neue Fahrgäste zu gewinnen).

Aus der Beilage zum VFV ging nicht hervor, welche Qualitätsstandards zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses gegolten hatten. Es fehlten entsprechende Basisdaten um die laut Vertrag vereinbarte Beibehaltung der Qualitätsstandards bzw. deren Weiterentwicklung messen zu können und eine diesbezügliche Prüfung zu ermöglichen. Eine Einschätzung, inwiefern eine Qualitätsverbesserung vorgesehen war bzw. vorgenommen wurde, war dem Stadtrechnungshof daher nicht möglich.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- messbare Qualitätsstandards zu definieren und Ziele für deren Weiterentwicklung zu vereinbaren.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Auch hier sollte die Verkehrsplanung entscheiden, wie detailliert die Definitionen ausgestaltet sein sollen, um tatsächliche – aus der Sicht des Kunden wertvolle - Messbarkeit und Steuerbarkeit ohne ein Übermaß an teurer Bürokratie sicherzustellen.

3.3.4.4 Einrichtung und Führung eines Fahrgastbeirates

Gemäß Pkt. 1.3.1. des VFV war die GSTW/GVB verpflichtet einen Fahrgastbeirat einzurichten. In Abstimmung mit der Steirischen Verkehrsverbund GmbH war bis spätestens Oktober 2008 ein aus Vertretern der GVB und interessierten, ehrenamtlich tätigen Fahrgästen bestehendes Fahrgastgremium einzurichten. Diese hatte halbjährlich zu tagen. Als „mögliche“ Aufgaben waren angeführt *„die Diskussion von aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten sowie daraus abzuleitende Qualitätsmaßnahmen“*.

Zu den ab 2008 vorliegenden Sitzungsprotokollen stellte der Stadtrechnungshof – ohne inhaltlich auf die behandelten Themen einzugehen – fest, dass der Fahrgastbeirat jährlich vier bis fünfmal getagt hatte und somit dieses ehrenamtlich tätige Gremium die Vorgaben des VFV mehr als erfüllt hatte.

3.3.4.5 Kundenbarometer

Gemäß Pkt. 1.3.2. des VFV war durch den Auftragnehmer in Koordination mit der Steirischen Verkehrsverbund GmbH eine Leistungsüberprüfung in Form einer jährlichen, standardisierten, anonymen Befragung durchzuführen und die Ergebnisse in der Weiterentwicklung der Qualität zu berücksichtigen.

Im Zuge der Prüfung übermittelte die Abteilung für Verkehrsplanung dem Stadtrechnungshof die Ergebnisse der von der Steirischen Verkehrsverbund GmbH in Auftrag gegebenen Untersuchungen der Jahre 2008, 2009, 2010 und 2012, die Jahre 2011 und 2013 fehlten jedoch in den Unterlagen. Die Einschau zeigte, dass die Resumees aus den Untersuchungen hinsichtlich Verkehrsmittelnutzung, Information über den öffentlichen Verkehr und Image der Verbund Linie jeweils positiv ausgefallen waren. Laut Untersuchungsergebnis 2012 *„hatte der Anteil an „überzeugten KundInnen“ die sich spontan als „generell sehr zufrieden“ äußerten im Vergleich zu vor 2 Jahren zugenommen. Dieser Trend war auch ganz stark bei intensiven NutzerInnen und in der Hauptstadt Graz zu bemerken“*.

Seitens der Abteilung für Verkehrsplanung wurde dem Stadtrechnungshof zudem 8 Seiten einer „ENERQI Auswertung (Kundenbarometer)“ übermittelt. Abgefragt wurden laut dieser Unterlage Zufriedenheit in den Bereichen Preis-/Leistung, Fahrpersonal, Sicherheit/Sauberkeit, Transportkapazität, Haltestellen und angebotener Information innerhalb von zwei Vergleichszeiträumen.

Aus der auszugsweise übermittelten Auswertung ging allerdings nicht hervor, welches Unternehmen in welcher Stadt von wem untersucht wurde und wem die Untersuchungsergebnisse zur Kenntnis gebracht wurden. Auf das Ersuchen dem Stadtrechnungshof diesbezüglich tiefergehende Unterlagen zu übermitteln, wurde von der Holding eine mit Stand 21. August 2014 erstellte Projektbeschreibung

zum Thema „KundInnen-Barometer, Holding Graz Linien“ übermittelt, Startbeginn des Projektes war Anfang Oktober 2014. Die Projektbeschreibung wurde allem Anschein nach für die Prüfung des Stadtrechnungshofes erstellt, betraf ein geplantes Projekt außerhalb des Prüfungszeitraumes und hatte mit dem nachgefragten Projekt „ENERQI“ inhaltlich nichts zu tun.

Stellungnahme der Holding:

Aufgrund der Verlängerung der Befragungszeiträume der Fahrgäste durch den Verkehrsverbund wurde - um die Vorgaben des VFV erfüllen zu können - 2014 von der Holding ein eigenes KundInnenbarometer eingerichtet. Ausgangspunkt und Basis war das 2010 gestartete EU-Projekt „Enerqi“, dessen Befragungsergebnisse schon 2013, in Ermangelung der gemeinsamen Befragung mit der STVG, herangezogen wurden. Im Fokus dieses Projektes stand jedenfalls die Kundinnenbefragung im Kontext zur Kundinnenzufriedenheit. Es wurde keine nachträgliche Projektbeschreibung entworfen, sondern eine Kurzfassung der äußerst umfangreichen Gesamtprojektbeschreibung auf Anfrage der Verkehrsplanung, die an den Stadtrechnungshof weitergeleitet wurde, erstellt.

Die fehlenden Leistungsüberprüfungen 2011 und 2013, sowie Informationen zum Projekt ENERQI wurden am 26.8.2014 bei der Abteilung für Verkehrsplanung angefordert. Die Anfrage wurde an die Holding weitergeleitet und dahin gehend beantwortet, dass seitens der Steirischen Verkehrsverbundgesellschaft das Intervall der Befragung erst auf zwei Jahre und nun auf drei Jahre ausgedehnt worden sei und es aus diesem Grund für 2011 keine Befragungsergebnisse gab. Für 2013 konnte aus Sicht der Holding das Ergebnis der Befragung aus dem EU Projekt ENERQI herangezogen werden. Ein den Anforderungen des VFV entsprechendes Befragungsmodul, welches für die Holding wichtige Informationen über die Bedürfnisse ihrer KundInnen liefern sollte, würde von der Holding erst gestartet werden.

3.3.4.6 Finanzierung

Laut Pkt. 2 des VFV verpflichtete sich die Stadt Graz, für die Verlustabdeckung bzw. Finanzierung des definierten jährlichen Gesamtrahmens im Zusammenhang mit dem ÖPNV-Angebot zu sorgen. Der jährliche Gesamtrahmen bestand aus einem fixen und einem variablen (fahrgastzahlenabhängigen) Teil und diente zur Abdeckung der durch die Erbringung des definierten ÖPNV-Angebotes entstehenden Verluste (*„inklusive aller nicht durch Dritteinnahmen gedeckten fixen und variablen Kosten sowie Abschreibungen bzw. Investitionen, für die eine typische jährliche Größenordnung von 25 Mio. Euro unterstellt wurde; diese umfassten insbesondere die Wiederbeschaffung des bestehenden*

Anlagevermögens, 45 neue Straßenbahnen, Investitionen in den Zentralbetriebshof und die erforderliche Sanierung der Gleisanlagen inkl. Investitionen in den Ausbau der Fahrgastinformationssysteme“).

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass die dem Kontrollgremium zur Kenntnis gebrachten Investitionssummen der Jahre 2008 bis 2017 (IST und Plandaten) Mittelwerte für den dargestellten Zeitraum in Höhe von rund 24,2 Mio. Euro auswiesen. Diesem Betrag wurden die als Aufwand zu verbuchenden Hauptrevisionen für den Zeitraum 2010 – 2017 in Höhe von durchschnittlich rd. 740.000 Euro hinzugezählt. Somit wurden die als Zielvorgabe interpretierten jährlichen 25 Mio. Euro für Investitionen im Durchschnitt als erfüllt dargestellt.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

So auch die authentische Vertragsinterpretation der FD.

Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass die Vorgaben gemäß Pkt. 2 VFV nicht auf ein durchschnittliches, jährliches Investitionsvolumen, sondern auf den Erhalt des Anlagevermögens, sowie auf taxativ aufgezählte Neuinvestitionen abzielten. Aus Sicht des Stadtrechnungshofes handelte es sich bei den im VFV genannten 25 Mio. Euro für Abschreibungen bzw. Investitionen um eine Erläuterung der durch den jährlichen Gesamtrahmen gedeckten Ausgaben auf unbestimmte Zeit.

Die Holding war verpflichtet, das Anlagevermögen zu erhalten, es bestand aber keine Verpflichtung dazu, ein durchschnittliches jährliches Investitionsvolumen in Höhe von 25 Mio. Euro nachzuweisen. Auch wenn die IST Abschreibungen der Holding unter den 25 Mio. Euro lagen, bedeutete dies nicht, dass diese hieraus einen ungerechtfertigten Vorteil zog.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes hatte die Stadt als Auftraggeberin den Erhalt des Anlagevermögens zu überprüfen und sicher zu stellen, dass dafür genügend investiert wurde. Entsprechend der Grazer Steuerungsrichtlinie hatte die Stadt als Eigentümerin die Beteiligungssteuerung über die Finanzdirektion und die fachliche Unternehmenssteuerung über die Fachabteilung abzuwickeln.

Im Zuge der Prüfung ging der Stadtrechnungshof der Frage nach, ob der materielle Erhalt des Anlagevermögens betreffend die Jahre 2008 – 2013 von der Holding nachgewiesen wurde und somit die physische Infrastruktur zur Erfüllung des Vertragsgegenstandes sichergestellt war. Daher ersuchte der Stadtrechnungshof um Bekanntgabe, ob seitens der Abteilung für Verkehrsplanung oder im Rahmen des Beteiligungscontrollings der Finanzdirektion diesbezügliche Prüfungen durchgeführt wurden.

Die Finanzdirektion teilte dem Stadtrechnungshof zunächst mit, dass die

Sicherstellung der physischen Infrastruktur insofern nachgewiesen worden sei als Leistungsparameter (Fahrplanstunden und Platzkilometer) die fortgesetzte Leistungsfähigkeit zeigen würden. Weiters hätte die Holding Graz GmbH bestätigt, dass die Investitionen in den Anlagenzugängen ausgewiesen worden seien. Die Einhaltung des maximalen Investitionsrahmens über 10 Jahre wäre im Kontrollgremium laufend verfolgt und aktualisiert worden. Daraufhin ersuchte der Stadtrechnungshof die Finanzdirektion um Übermittlung der jährlichen Vergleiche der Leistungsparameter 2008 – 2013 sowie der jährlichen Bestätigungsvermerke über den Erhalt des Anlagevermögens und der diesbezüglichen Prüfvermerke der Finanzdirektion bzw. des Kontrollgremiums. Die Finanzdirektion übermittelte keine Unterlagen und wies in ihrer Antwort kurz darauf hin, dass die geschäftsführende Stelle für das Kontrollgremium die Verkehrsplanung wäre.

Der Stadtrechnungshof stellte dazu fest, dass bereits zu Beginn der Prüfung die Sitzungsunterlagen für das Kontrollgremium von der geschäftsführenden Stelle, der Abteilung für Verkehrsplanung, zur Verfügung gestellt worden waren. Da aber nach deren Aufarbeitung u.a. festgestellt wurde, dass durchgängige Nachweise über die vereinbarten Leistungsparameter, sowie Bestätigungsvermerke über den Erhalt des Anlagevermögens der Jahre 2008 - 2013 den Unterlagen nicht zu entnehmen waren, die Finanzdirektion jedoch mitgeteilt hatte, dass sowohl der Erhalt des Anlagevermögens, als auch die fortgesetzte Leistungsfähigkeit nachgewiesen worden waren, ersuchte der Stadtrechnungshof diese Informationen zur Verfügung zu stellen.

Von dieser wurde dem Stadtrechnungshof mitgeteilt, dass Bestätigungsvermerke nicht bekannt waren. *„Ob und wie darüber hinaus ein Nachweis, eine Bewertung oder eine Verbuchung von Anlagevermögen ausreichend in den im Kontrollgremium behandelten – und ebenfalls übermittelten - Quartals- und Jahresberichten ersichtlich ist, kann naturgemäß nicht von der Abteilung für Verkehrsplanung festgestellt werden, auch wenn sie geschäftsführende Stelle des Kontrollgremiums ist. Diese Fragen müssen von der Finanzdirektion beantwortet werden“.*

Laut Finanzdirektion lagen derartige „schriftliche Bestätigungsvermerke“ auch in der Finanzdirektion nicht auf.

Der Stadtrechnungshof traf die kritische Feststellung, dass im VFV die Kontrollkompetenzen nicht klar festgelegt waren und es daher Kontrolllücken seitens der Stadt als Auftraggeberin gab.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Sowohl die fortgesetzte Leistungsfähigkeit als auch der Erhalt des Anlagevermögens im Sinne der Sorgetragung, dass ausreichend und

zielgerichtet in das Anlagevermögen investiert wird (insbesondere Schienenbauprogramm) wurden regelmäßig im Kontrollgremium behandelt, was durch die betreffenden Protokolle nachgewiesen ist. Welche weiteren Nachweise und Bestätigungsvermerke nach Meinung des Stadtrechnungshofes welche konkreten Kontrolllücken schließen würden, konnte offenbar weder der zuständigen geschäftsführenden Stelle, noch der (von dieser sichtlich zu Hilfe gerufenen) Finanzdirektion verständlich gemacht werden. Die Schlussfolgerung des Stadtrechnungshofes, nämlich bloß aus dem Nichtvorliegen von - vertraglich überhaupt nicht vorgesehenen - „schriftlichen Bestätigungsvermerken“ oder „darüber hinaus Nachweisen“ auf Kontrolllücken zu schließen, ist nicht nachvollziehbar.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Eine Verpflichtung zur Vorlage von Bestätigungsvermerken über den Erhalt des Anlagevermögens war im Verkehrsfinanzierungsvertrag nicht vorgesehen. Ob, wie vom Finanzdirektor bestätigt, „ausreichend“ in den Erhalt des Anlagevermögens investiert wurde, konnte seitens des Stadtrechnungshofes nicht nachvollzogen werden.

Die Finanzierung des jährlichen Gesamtrahmens bestand gemäß VFV aus zwei Teilen:

- Fixer Teil
Laut VFV betrug der fixe Teil der Finanzierungszusage für das Kalenderjahr 2008 41,0 Mio. Euro und verringerte sich ab 2009 um jährlich 0,5 Mio. Euro (*Effizienzverbesserungsziel*).
- Variabler Teil
Laut VFV wurde erwartet, dass die GVB den variablen Teil der Abgeltung in den nächsten Jahren erheblich steigern könne. Da laut Vertrag „*damit auch gesteigerte variable Kosten verbunden sein werden*“, erfolgte folgende Finanzierungszusage:
 - „*0,1088 Euro je im vergangenen Jahr beförderten Fahrgast gemäß der zwischen der Stadt Graz und der GVB abgestimmten Zählprozedur*“ (lt. Beilage 3 des VFV). Diese Kosten wurden für das Jahr 2008 mit 10 Mio. Euro festgelegt;
 - aus Nettomehreinnahmen der Parkraumbewirtschaftung der Stadt Graz gegenüber dem Ausgangsjahr 2006, soweit sich GVB und Kontrollgremium über die damit verbundenen Zusatzangebote geeinigt hätte.

Laut VFV war die konkrete mit den GSTW vorweg abgestimmte Aufteilung des

jährlichen Gesamtbetrages auf die „diversen in Frage kommenden Finanzierungsinstrumente (zB Direktzuschüsse, Gesellschafterzuschüsse, Querverbundfinanzierung aus anderen Geschäftsbereichen der GSTW, vertragliche Kofinanzierungen mit STVG, Land und Bund, Grund- und Finanzierungsvertrag für den Verkehrsverbund Steiermark oder auch Garantien für Fremdmittel-aufnahmen)“ durch die Stadt Graz spätestens bis Ende September des jeweiligen Kalenderjahres an die GSTW zu übermitteln. Gleichzeitig waren die enthaltenen Direktzuschüsse zur Zahlung fällig.

Auf das Thema der Finanzierung ging der Stadtrechnungshof im [Kapitel 3.6.](#) näher ein.

3.3.4.7 Kontrollgremium

Laut Pkt. 3 VFV sollte durch die Installierung des Kontrollgremiums aus städtischer Konzernsicht ein wesentlicher Schritt in Richtung Zusammenführung von Sach- und Finanzverantwortung gemacht werden, „weil damit stärker als bisher der Zwang institutionalisiert wird, gleichzeitig über verkehrsplanerische Entscheidungen und deren finanzielle Konsequenzen nachzudenken und gemeinsam abzuwiegen“. Damit sollte auch die Qualität der Kommunikation zwischen der Stadt Graz und der GVB weiter intensiviert und professionalisiert werden. Die Mitglieder des Kontrollgremiums waren die beiden StadträtInnen für Verkehr und Finanzen, die beiden Vorsitzenden der betreffenden Gemeinderatsausschüsse und die AbteilungsleiterInnen für Verkehrsplanung und Finanzdirektion. Die fachlichen VertreterInnen der Finanzwirtschaft hatten den Fokus primär auf die finanzielle, jene der Verkehrsplanung auf die verkehrsplanerische Dimension zu legen. Bei Bedarf konnten weitere ExpertInnen nominiert werden.

Das Gremium war laut VFV in Form eines GVB-Beirates einzurichten, hatte klar festgelegte Aufgaben und Entscheidungszuständigkeiten zu erhalten und in der ersten der quartalsmäßig abzuhaltenden Sitzungen eine Geschäftsordnung zu beschließen. Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass die Geschäftsordnung in der konstituierenden Sitzung des Kontrollgremiums beschlossen und die im VFV festgelegten Aufgaben und Entscheidungszuständigkeiten in die Geschäftsordnung übertragen wurden.

Die Vorarbeiten für das Kontrollgremium, sowie „weitere operative Aufgaben, die sich aus dem VFV ergeben“ lagen laut Vertrag in der Verantwortung der Abteilung für Verkehrsplanung. Dem Punkt 3. Kontrollgremium waren folgende, im Vertragstext als Beispiele angeführte Aufgaben der Abteilung für Verkehrsplanung zu entnehmen:

- Wahrnehmung der Aufgaben als geschäftsführende Stelle für das Kontrollgremium;
- die Erstellung der Rahmenvorgaben für Liniennetz und Angebot;
- Planung von ÖV-Beschleunigungsmaßnahmen und Haltestellenausbauten;
- Verwendung der Nettomehreinnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung;
- Abwicklung der Bestellerförderung Dritter;
- Berichte und Anträge an das Kontrollgremium;
- Vertragspflege.

Ebenfalls im Punkt 3. Kontrollgremium war normiert, dass im Sinne einer reibungslosen Aufgabenerfüllung eine entsprechende Personal- und Ressourcenvorsorge für die Abteilung für Verkehrsplanung zu treffen war, welche auch „durch die Übertragung von zwei entsprechend qualifizierten Mitarbeitern der GVB“ gedeckt werden konnte. Eine Detaillierung dieser Fragen hatte im Zusammenhang mit der Erstellung der Geschäftsordnung für das Kontrollgremium zu erfolgen. Der Stadtrechnungshof stellte dazu fest, dass in der Abteilung für Verkehrsplanung zum Zeitpunkt der Prüfung der Leiter der Abteilung, sowie ein Mitarbeiter mit den Agenden rund um den Verkehrsfinanzierungsvertrag befasst waren, eine Personalaufstockung war laut dem Leiter der Abteilung nicht erfolgt.

Die GVB verpflichteten sich laut Vertrag, dem Kontrollgremium vor dessen Sitzungen die ausgefüllten Formblätter laut Beilage 4 vorzulegen und auf Anforderung Berichte und Daten (Auswertungen von Fahrplandaten usw.) bereitzustellen. Folgende Terminvorgaben waren für die Vorlage der Berichte im Kontrollgremium laut Beilage 4 des VFV einzuhalten:

Terminvorgaben für die Berichtsvorlagen an das Kontrollgremium lt. VFV						
	Termin	Wirtschaftsplan	Mittelfristplan	Quartalsbericht	Jahresbericht	Leistungsänderungen
1.	April			x	x	x
2.	Juli			x		x
3.	Oktober			x		x
4.	Anf. Dezember	x	x	x plus Prognose		x
						bei Bedarf

*Zielvorgaben: das Kontrollgremium kann davon abweichende Termine beschließen, wenn dies aus technischen Gründen erforderlich ist.

Nach Aufarbeitung der Sitzungsunterlagen des Kontrollgremiums der Jahre 2008 - 2013 stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die Wirtschaftspläne und Mittelfristpläne grundsätzlich termingerecht vorgelegt wurden, dass aber die ersten Quartalsberichte 2009 und 2010 und der Jahresbericht 2010 in den Unterlagen fehlten.

Hinsichtlich der Berichterstattung der Holding Linien stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die Geschäftsentwicklung im Vergleich zu Vorjahren bzw. vorangegangenen Quartalen grundsätzlich dokumentiert waren, dass über die Entwicklung von Leistungsparametern jedoch nicht konsequent berichtet wurde. Ein Gesamtüberblick des Kontrollgremiums über die jährlichen Entwicklungen ab in Kraft treten des Verkehrsfinanzierungsvertrages war daher nach Auffassung des Stadtrechnungshofes nicht gegeben.

Zur Frage, ob die Erbringung der im VFV festgeschriebenen Basisleistungen vom Kontrollgremium überprüft wurde und ob dieses Controlling- und Steuerungsaufgaben wahrnahm, teilte der Finanzdirektor, welcher maßgeblich an der Vertragsgestaltung mitgewirkt hatte und selbst Mitglied des Kontrollgremiums war mit, dass das Kontrollgremium der Kommunikation zwischen der Holding und der Stadt diene und dieses nicht die Verluste, sondern die betriebswirtschaftliche Performance beurteile. Er stellte ferner fest, dass über die Meldungen der Holding Linien hinaus keine weiteren Daten eingeholt würden und es keine systematische Gesamtübersicht über die Erbringung der Basisleistungen gab bzw. der Vertrag keine Überprüfung durch das Kontrollgremium vorsah - dieses sei eher ein Steuerungsgremium.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Diese Aussage kann vom Finanzdirektor in dieser Form nicht bestätigt werden. Richtig ist, dass das Kontrollgremium im Sinne eines Controlling Boards konzipiert ist, d.h. nicht im Sinne einer nach rückwärts gerichteten Kontrolle (wie Wirtschaftsprüfer oder Rechnungshof), sondern im Sinne eines steuernden, Entscheidungsunterstützenden, zukunftsgerichteten Gremiums der HG-L. Die Frage, ob die von der Holding kontinuierlich gelieferten Ziffern im Sinne einer Revision überprüft oder etwa von dritter Stelle bescheinigt worden sind, geht daher völlig an dieser Konzeption vorbei; selbstverständlich nicht. Dazu ist ja z.B. der Rechnungshof da. Eine systematische Gesamtübersicht über die Erbringung der Basisleistungen lässt sich selbstverständlich aus den Protokollen und Sitzungsunterlagen des Kontrollgremiums ablesen; dass im geplanten VFV2 u.a. durch Integration der bisherigen Nachträge die Übersichtlichkeit noch gesteigert werden soll, ist dazu eine Ergänzung, aber kein Widerspruch.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die oben wiedergegebenen Auskünfte des Finanzdirektors erfolgten im Rahmen einer Besprechung am 17. September 2014. Wie der Finanzdirektor in seiner obigen Stellungnahme im [Kapitel 3.3.1.](#) des Berichts ausführte: „An einem roulierenden Controllingprozess – wie er im Prinzip jetzt schon im

Kontrollgremium vorgesehen ist – wird kein vernünftiger Steuerungsmechanismus vorbeikommen und es muss schon vorweg sorgfältig die Frage vertieft (und mit Commitment beantwortet) werden, was konkret wie besser gesteuert wird, wenn das diesbezügliche Budget noch etwas sichtbarer in einem „verwaltungsinternen Mobilitätsmanagement“ gebündelt wird.“ Ein solcher Controllingprozess hätte nach Ansicht des Stadtrechnungshofes immer auch die Kontrolle der vorgelegten Zahlen zu beinhalten gehabt, da diese ja die Grundlage für Entscheidungen darstellen. Keinesfalls war aber eine Einrichtung der externen Finanzkontrolle – wie der Stadtrechnungshof – dafür vorzusehen, Controllingaktivitäten der Verwaltung zu übernehmen, da es die Aufgabe des Stadtrechnungshofes war, für den Gemeinderat Prüftätigkeiten wahrzunehmen und aufgrund der dabei gewonnen Erkenntnisse die Verwaltung zu beraten. Die Feststellung des Stadtrechnungshofes zeigten auf, dass im Prozess offenbar niemand dafür zuständig hielt sich zu versichern, ob die für das „Controlling“ bzw. die Planung verwendeten Zahlen stimmten.

Auf die Frage wer seitens der Stadt für die Kontrolle der von der Holding vorgelegten Zahlen grundsätzlich verantwortlich zeichnete und welche Abteilung das Controlling durchführte, meinte der Finanzdirektor, das dies wohl die Abteilung für Verkehrsplanung wahrnehme. Die Frage, ob das Kontrollgremium einen umfassenden Überblick über alle von der Stadt Graz jährlich für den ÖPNV zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel gehabt habe (Basisfinanzierung, Finanzierung der variablen Kosten, Finanzierung aus Nettomehreinnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung, Finanzierung der Nachträge zum VFV) verneinte der Finanzdirektor und wies erneut darauf hin, dass sich das Kontrollgremium aus seiner Sicht nicht um die Finanzierung kümmern sollte und dieses auch nicht tat.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Tatsächlich war und ist das Kontrollgremium für die Aufstellung der Finanzmittel nicht zuständig, sehr wohl aber für das Leistungs- und Finanzcontrolling.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die oben wiedergegebenen Auskünfte des Finanzdirektors erfolgten im Rahmen einer Besprechung am 17. September 2014.

Der Stadtrechnungshof stellte daher fest, dass das Kontrollgremium aufgrund der ihm vorgelegten, ungeprüften Daten zu keinem Zeitpunkt in der Lage war, echte Steuerungsmaßnahmen vorzunehmen. Er wiederholte daher seine Kritik, dass es nicht gelungen war - wie im VFV geplant – die Verantwortung von Finanzierung und fachlicher Leistungsbeurteilung zusammenzufassen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es dürfte sich um ein Missverständnis handeln, wenn Finanzierung in diesem Zusammenhang als Finanzmittelaufbringung verstanden wird. Gemeint mit der Zusammenführung von Finanz- und Fachverantwortung war vielmehr, dass die finanziellen Konsequenzen von Entscheidungen auf der Leistungsseite gemeinsam mit den Konsequenzen auf der Leistungsseite beurteilt und gegeneinander sorgfältig abgewogen werden müssen. Dies ist mit dem VFV jedenfalls wesentlich besser gelungen als in den Jahren davor, weil im vorgegebenen Rahmen sehr wohl zahlreiche Leistungsentscheidungen in sorgfältiger Abwägung mit ihren finanziellen Konsequenzen getroffen wurden. Die Behauptung, dass es nicht gelungen sei, die Finanz- und Fachverantwortung zusammenzufassen, ist daher nicht nachvollziehbar. Spannend wäre allerdings, welche konkreten weiteren Verbesserungen in dieser Hinsicht im VFV2 initiiert werden könnten.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof nahm die Meinung des Finanzdirektors zur Kenntnis, teilt diese aber nicht und verweist auf [Kapitel 3.8](#) des Prüfberichtes.

3.3.4.8 Laufzeit

Der Vertrag trat mit 1. Jänner 2008 in Kraft. Er wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, die Kündigungsfrist betrug für beide Vertragspartner ein Jahr. Beide VertragspartnerInnen verzichteten bis 31.12.2016 auf das Recht der Kündigung. Eine erstmalige Kündigung war somit mit Wirksamkeit 31.12.2017 möglich. Von beiden VertragspartnerInnen konnte spätestens nach Ablauf der ersten 5 Jahre der Wunsch nach einer Vertragsevaluierung geäußert werden. Durch die Schaffung des Hauses Graz und die damit verbundene Umwandlung der Stadtwerke AG in die Holding GmbH wurde die rechtliche Steuerungsmöglichkeit der Stadt erweitert, eine nicht im Vertrag vereinbarte Vorgangsweise war daher seitens der Stadt leichter durchsetzbar.

3.4 Vergaberechtliche Beurteilungen

Der Abschluss des VFV berief sich vergaberechtlich auf einen Ausnahmetatbestand des Vergabegesetzes - eine „In-House-Vergabe“.

Der Ausnahmetatbestand des § 10 Z 8 BVergG sah vor, dass auf Beschaffungen von Auftraggebern das BVergG 2006 nicht anzuwenden war, die ein Auftraggeber durch eine Einrichtung erbringen ließ, über die der Auftraggeber

- a) eine Aufsicht wie über eine eigene Dienststelle ausübte und (kumulativ)

- b) die ihre Leistungen im Wesentlichen für einen Auftraggeber oder mehrere Auftraggeber erbrachte, die seine Anteile innehaben oder aus denen sie sich zusammensetzten.

Maßgeblich in diesem Zusammenhang waren die Entscheidungen des EuGH „Parking-Brixen“⁵ und „ANAV-Communedì Bari“⁶. In der ersten Entscheidung wurde eine konkrete „In-House-Vergabe“ deswegen für unzulässig erachtet, weil der öffentliche Auftraggeber über die als Aktiengesellschaft gegründete 100%ige Tochter nicht die Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausüben konnte.

In der zweiten Entscheidung hatte der EuGH weiters ausgesprochen, dass das Kriterium der Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle nur dann bei einem als Aktiengesellschaft gegründeten Unternehmen vorlag, wenn der öffentliche Auftraggeber 100% der Anteile an Grundkapital der Gesellschaft hielt und die Satzung (Gesellschaftsvertrag) auch die nur teilweise Abtretung von Anteilen an Private verboten hatte. Des Weiteren musste der öffentliche Auftraggeber auf die maßgebenden Entscheidungen der Geschäftsführung des Unternehmens Einfluss nehmen können. Diese Möglichkeit musste nicht nur faktisch vorliegen, sondern sich auch aus den für dieses Unternehmen geltenden Bestimmungen ergeben – und nicht nur zum Zeitpunkt der Auftragserteilung, sondern auch während der gesamten Vertragsdauer.

In Vorbereitung des Verkehrsdienstleistungsvertrages und späteren Verkehrsfinanzierungsvertrages wurden von der Stadt Graz mehrere Stellungnahmen hinsichtlich des vorliegenden Sachverhaltes und einer eventuellen damit verbundenen Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechtes bzw. Ausschreibung eingeholt. Dem Stadtrechnungshof lagen zwei externe Stellungnahmen von Rechtsanwaltskanzleien (1 davon beauftragt von der Steirischen Verkehrsverbund GmbH, die der Stadt Graz zur Verfügung gestellt worden war), sowie zwei in der Stadt Graz intern erstellte Stellungnahmen vom Oktober 2007 vor.

Die Anfragen, die diesen Stellungnahmen zu Grunde lagen, beinhalteten im Wesentlichen nachfolgende Fragen:

- Ist das BVergG anzuwenden?
- Ist eine In-house-Vergabe möglich?

In ersten internen Stellungnahme der Stadt wurde im Wesentlichen auf nachfolgende Punkte eingegangen:

⁵ vom 13.10.2005 Rs C-458/03

⁶ Vom 6.4.2006 Rs C-410/04,

1. Konnte die Stadt Graz eine Kontrolle über die Grazer Stadtwerke AG wie über eine eigene Dienststelle ausüben und
2. wurden die Leistung im Wesentlichen für die Auftraggeberin erbracht - und lag somit eine In-house-Vergabe vor.

Für eine In-house-Vergabe argumentierbar war laut Stellungnahme, dass die Stadt Graz hundertprozentige Eigentümerin der Grazer Stadtwerke AG war und diese daher in letzter Konsequenz alleine beherrscht hatte. Ferner sei dies durch die Einsetzung eines mit maßgeblichen Kompetenzen ausgestatteten Kontrollgremiums, das die selbständigen Möglichkeiten des Vorstandes und der Bereichsleitung stark einschränkten, verstärkt worden.

Dem zweiten Kriterium, wonach der In-house Auftragnehmer nur sehr untergeordnet für andere Auftraggeber tätig werden durfte, wurde laut Stellungnahme entsprochen. Dies sei dadurch erfüllt worden, in dem praktisch (keine zu erwartenden Überschüsse) und theoretisch (getrennter Rechnungskreis für die GVB) Geldflüsse von der GVB zu anderen, marktbestimmten Tätigkeiten der Stadtwerke vermieden wurden. In diesem Zusammenhang wurde in einer Fußnote darauf aufmerksam gemacht, dass es nicht günstig erschien, dass im VDV von „Querverbundfinanzierungen aus anderen Geschäftsbereichen der GSTW“ zu sprechen.

Abschließend wurde in der Stellungnahme ausgeführt, dass eine eindeutige und abschließende Beurteilung nicht möglich war. Es wurde die Empfehlung ausgesprochen, dass die größtmögliche Sicherheit dadurch zu erreichen, dass die geplante Vorgangsweise vorweg mit der EU-Kommission abgeklärt würde.

Ein weiterer Vorschlag bestand darin, dass die Bereiche der Daseinsvorsorge, wie zB im Bereich der Abwasserentsorgung, in denen die Stadt Graz ein Interesse daran hatte, an sich ihr obliegende Tätigkeiten ohne Vergabeverfahren von stadt-eigenen Unternehmen erbringen zu lassen als direkt an die Stadt angegliederte GmbH zu organisieren und dort für keine anderen Auftraggeber zu arbeiten.

In der zweiten Haus internen Stellungnahme wurde ausgeführt, dass sich der EuGH von seiner starren 80% Regelung (ab diesem Prozentsatz der Geschäftstätigkeit für den kontrollierenden Auftraggeber betrachtete man das Kriterium als erfüllt) abgewandt habe und stattdessen im Einzelfall zu betrachtende allgemein gehalten Parameter angewandt habe. Da die Grazer Verkehrsbetriebe nahezu ausschließlich Leistungen für den ÖPNV der Stadt Graz erbracht habe und Geldflüsse, davon den Grazer Verkehrsbetrieben zu anderen marktbestimmten Tätigkeiten (wie bereits vorweg dargelegt) auszuschließen waren, sah man das zweite Kriterium als erfüllt an. Die Unterzeichnung des

geplanten Vertrages ohne vorangegangenes Ausschreibungsverfahren würde daher nicht gegen das Vergaberecht verstoßen.

In dem von der Stadt Graz beauftragten externen Gutachten wurde dargelegt, dass der EuGH die Natur der Gesellschaftsform einer AG nur als eines von mehreren Indizien erkannt hätte, das gegen die Zulässigkeit einer In-House-Vergabe gesprochen hätte. Es hätten jedoch noch weitere belastende Indizien hinzukommen müssen.

Zu dieser Stellungnahme stellte der Stadtrechnungshof fest, dass in der Ausführung die gesetzlichen Bestimmungen kurz dargelegt wurden, aber weder auf den vorliegenden Sachverhalt eingegangen wurde noch eine Entscheidung auf Basis dieser Stellungnahme für die Entscheidungsträger möglich gewesen wäre. Weiters kritisierte er die für die ½-seitigen Ausführungen hohen Kosten von 2.500 Euro.

Die zweite, der Stadt zur Verfügung gestellte, gutachterliche Stellungnahme bezog sich teilweise auf die Thematik der Stadt. Alle wesentlichen vergaberechtlich relevanten Punkte waren gut aufbereitet und führten die Bedenken gegenüber einer In-house-Vergabe in der Verbindung mit einer Aktiengesellschaft aus.

Der Stadtrechnungshof stellte nach Durchsicht der vorgelegten Unterlagen fest, dass der Inhalt des VDV wie er den eingeholten Stellungnahmen zu Grunde lag, nicht in dieser Form umgesetzt wurde. So wurde das Kontrollgremium, welches mit maßgeblichen Kompetenzen ausgestattet sein sollte, im VFV maßgeblich in seinen Kompetenzen beschränkt. Aus der Genehmigung des jährlichen Wirtschaftsplanes, des mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanes und des Jahresabschluss der Verkehrsbetriebe wurde schlussendlich nur eine Freigabe bzw. im letzten Fall lediglich die Entgegennahme festgeschrieben. Auch wurde die Formulierung „Querverbundfinanzierungen aus anderen Geschäftsbereichen der GSTW“, welche aus der Sicht des Stadtrechnungshofes gegen eine In-house Vergabe gesprochen hatte, im VFV beibehalten.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes lag die wesentliche rechtliche Frage darin, ob die Rechtsform der AG gegen die Zulässigkeit einer In-House Vergabe sprach und die Stadt Graz eine Kontrolle über die Grazer Stadtwerke AG wie über eine eigene Dienststelle ausüben konnte. Gem. § 70 AktG oblag die Geschäftsführung und Vertretung dem Vorstand, wobei weder Aufsichtsrat noch die Hauptversammlung dem Vorstand Weisungen erteilen konnten. Daraus folgte jedoch, dass eine Tochtergesellschaft in Form einer AG grundsätzlich keinen zulässigen In-House-Auftrag übernehmen durfte, da das Kontrollkriterium nicht erfüllt war.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Genau zur Klärung dieser grundsätzlichen Aussage wurde das zuvor zitierte zweite Gutachten eingeholt, welches naturgemäß keine Garantie, wohl aber eine Erhöhung der Rechtssicherheit brachte.

Für den StRH war es nicht feststellbar, dass durch die Befugnisse des Kontrollgremiums

- welche als maßgebliches Kriterium für die Einhaltung des ersten Kriteriums in den Stellungnahmen angeführt wurden und
- aus Sicht des Stadtrechnungshofes notwendig gewesen wären und
- wie sie ursprünglich im VDV vorgesehen, im VFV festgeschrieben und in den vergangenen Jahren schlussendlich in die Praxis umgesetzt worden waren,

ausreichten um eine Kontrolle der Stadt über die Grazer Stadtwerke AG wie über eine eigene Dienststelle zum Zeitpunkt der Vertragserrichtung zu erfüllen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Für eine solche absolut sichere Feststellung wäre eine höchstgerichtliche Rechtsprechung erforderlich gewesen, die für einen solchen konkreten Fall aber nicht vorlag. Der Stadtrechnungshof stellt aber auch umgekehrt in keiner Weise fest, dass die zitierten Befugnisse in einer allfälligen rechtlichen Auseinandersetzung tatsächlich nicht ausgereicht hätten. Weiters ist zu betonen, dass umsatzsteuerliche Gesichtspunkte eine gegenläufige Ausgestaltung des Vertrags nahelegten und das Optimum daher diesbezügliche Kompromissformulierungen waren.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Wie der Finanzdirektor richtigerweise feststellte, war es weder ihm noch dem Stadtrechnungshof möglich, mit entsprechender Sicherheit einen Befund über die Rechtmäßigkeit der gewählten Lösung zu geben. Der Stadtrechnungshof stellte jedoch fest, dass sich aufgrund der gegenüber der im VDV angestrebten Lösung die Kontrollbefugnisse des „Kontrollgremiums“ im VFV verringerten und damit auch das Risiko erhöhte, bei einer gerichtlichen Beurteilung unrecht zu bekommen. Auf die Frage der Abwägung der (vergaberechtlichen) Sicherheit gegenüber einer steuerschonenden Vorgehensweise ging der Stadtrechnungshof bewusst nicht ein.

Ob die Stadt Graz über andere Wege oder Instrumente die geforderte ausreichende Kontrolle über die Grazer Stadtwerke AG ausüben konnte und somit

rechtmäßig oder nicht rechtmäßig eine In-House-Vergabe erfolgte, konnte aus den Unterlagen nicht entnommen und daher nicht mehr eindeutig beurteilt werden.

Für eine künftige Vertragsverlängerung oder neue Vertragserrichtung hatte sich der Sachverhalt geändert, da die Grazer Stadtwerke AG in die Holding Graz GmbH umgewandelt worden war. Laut GmbHG waren zwingend zwei Organe vorgesehen - Geschäftsführer und Gesellschafterversammlung. Die Vertretung und Geschäftsführung oblag laut GmbHG dem/der (den) Geschäftsführer(n)/Geschäftsführerin(nen). Die GeschäftsführerInnen einer GmbH waren an Beschränkungen im Gesellschaftsvertrag, Beschlüsse und Weisungen der GesellschafterInnen gebunden (§ 20 GmbHG). Dementsprechend war bei einer GmbH aufgrund der österreichischen gesetzlichen Bestimmungen des GmbHG ein umfassender Einfluss- und Steuerungsrahmen eines/einer Auftraggebers/Auftragnehmerin als GesellschafterIn möglich. Diese Beherrschung durch den/die AuftraggeberIn ließ sich bei einer GmbH jedenfalls über einen Gesellschaftsvertrag und einen entsprechenden Stimmbindungsvertrag oder Ähnliches festlegen⁷.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes wäre daher – unter Berücksichtigung der aufgezählten Punkte – eine In-house Vergabe zwischen der Stadt Graz und der Holding Graz GmbH bei einer neuen Vertragserrichtung bzw. Vertragsverlängerung möglich gewesen.

Ferner gab es die Möglichkeit der Leistungserbringung im Rahmen eines Regie- und Eigenbetriebes, da sich die Sicherstellung des Wettbewerbes im Sinne des Vergaberechtes erübrigte, wenn keine Nachfrage am öffentlichen Markt erfolgte, weil die öffentliche Hand diese Leistungen selbst erbrachte. Insofern hätte es sich um einen Leistungsaustausch gehandelt, der rechtlich gesehen innerhalb ein- und desselben Rechtssubjekts erfolgte und als Eigenleistung zu qualifizieren gewesen wäre.

Der Stadtrechnungshof empfahl

- bei Vertragsverlängerung/Vertragserrichtung durch entsprechende Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag bzw. durch einen Stimmbindungsvertrag einen umfassenden Einfluss- und Steuerungsrahmen der Stadt Graz als Auftraggeber und Gesellschafter der Holding Graz GmbH zu schaffen und so die Kriterien für eine In-House-Vergabe nach dem BVergG zu erfüllen sowie

⁷ Handbuch Vergaberecht, 3. Auflage, Heid Schiefer Rechtsanwälte/Preslmayr Rechtsanwälte (Hrsg.) S 215 ff

- bei der Beauftragung und Abnahme von Stellungnahmen nicht nur die Erörterung der Rechts- und Sachlage sondern auch eine Subsumtion unter den bestehenden Sachverhalt sowie abschließende Empfehlungen einzufordern.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Durch die Umwandlung der AG in eine (Weisungen zugängliche) GmbH ist das Problem inzwischen wesentlich entschärft. Abschließende Empfehlungen im Sinne von Garantien hinsichtlich der rechtlichen Einschätzungen derartiger Sachverhalte wären schön, sind aber nicht immer realistisch.

3.5 Steuerrechtliche Beurteilung

Obwohl der Gemeinderat im Juni 2007 eine Inhouse Vergabe der Verkehrsdienstleistungen beschlossen hatte, wurde erst im Oktober 2007 von der Finanzdirektion eine zusammenfassende umsatzsteuerliche Beurteilung des Entwurfs zum Verkehrsdienstvertrag bei einer Grazer Steuerberatungskanzlei eingeholt.

Den Ausführungen lag im Wesentlichen die Frage zu Grunde, ob die im Vertrag vorgesehenen Zuschüsse an die Grazer Stadtwerke AG für die Durchführung des öffentlichen Verkehrs als steuerpflichtiges direktes Leistungsentgelt oder als steuerfreier echter Zuschuss der öffentlichen Hand zu qualifizieren waren. Im Detail wurde herausgearbeitet, ob es zwischen der Stadt Graz als Zuschussgeber und den Grazer Stadtwerken AG als Zuschussempfänger zu einem direkten Leistungsaustausch gekommen sei, bei dem der Zuschuss vom Zuschussgeber als Gegenleistung für einen konkreten wirtschaftlichen Vorteil aufgewendet wurde.

Ein echter nicht steuerbarer Zuschuss lag nach den Ausführungen zum UStR⁸ dann nicht vor, wenn sich die Höhe des Zuschusses nach dem Geldbedarf des Zuschussempfängers richtet und die Zahlungen nicht mit unbestimmten Umsätzen in Zusammenhang standen. Als Beispiel wurden hier explizit Zuschüsse von Gebietskörperschaften an Verkehrsverbände angeführt. Eine definitive Aussage konnte im Gutachten jedoch nicht getroffen werden, da es keine durchgängige Rechtsprechung sowie Entscheidungspraxis des Unabhängigen Finanzsenats gegeben habe.

Ausgeführt wurde ferner, dass die im gegenständlichen Vertrag gewählte Kombination verschiedener Finanzierungsformen vorteilhaft waren, da sie dafür sprachen, dass kein klassisches Bestellerprinzip von Seiten der Stadt Graz vorlag -

⁸ Umsatzsteuergesetz Kommentar, 3. Auflage, Ruppe, S 570.

was charakteristisch für einen Leistungsaustausch wäre. Die unterschiedlichen Finanzierungsformen dienten als Indiz für den Subventionscharakter der Zahlungen an die Grazer Stadtwerke, die vor allem zur Verlustabdeckung und zur Erbringung von Leistungen im allgemeinen öffentlichen Interessen gewährt wurden.

Die Stellungnahme war ursprünglich als kritische Durchsicht des Verkehrsdienstevertrages, welcher der Beurteilung zu Grunde lag, konzipiert, wurde von der Finanzdirektion handschriftlich überarbeitet bzw. Passagen gestrichen und anschließend von der Steuerberatungskanzlei - nach den Vorgaben der Finanzdirektion - adaptiert. So wurde der Titel geändert in „Verkehrsfinanzierungsvertrag“, aus der „kritischen Durchsicht“ wurde „die zusammenfassende Beurteilung“, aus Sicht des Stadtrechnungshofes wichtige Passagen wie z.B. *„Insgesamt ist allerdings festzuhalten, dass die umsatzsteuerliche Einstufung von Zuschüssen an Verkehrsbetriebe weiterhin mit zahlreichen offenen Fragen behaftet ist und man sich gewissermaßen in einem steuerrechtlichen Graubereich befindet“* wurden entfernt.

Dem Stadtrechnungshof lag keine unterschriebene Stellungnahme vor. Es wurde diesem auf Nachfrage mitgeteilt, dass die Stellungnahme nur elektronisch ausgefertigt und daher nicht unterfertigt worden war.

Es war für den Stadtrechnungshof nicht nachvollziehbar, warum eine von einem Experten für umsatzsteuerrechtliche Fragen beauftragte Durchsicht des Entwurfs des Verkehrsdienstevertrages von der Finanzdirektion nachgebessert und zur Korrektur an die begutachtenden Experten rückübermittelt wurde.

Der Stadtrechnungshof empfahl

- Gutachten und Stellungnahmen im Original zu belassen und anderslautende Einschätzungen der beauftragenden Stelle sowie eventuell notwendig erscheinende Änderungen in einer gesonderten Ergänzung auszuführen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Stellungnahme ist dem Stadtrechnungshof sehr wohl im Original vorgelegen und ebenso der in jeder Weise offengelegte vorangehende Diskussionsprozess samt diskutierter Entwürfe.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Der Stadtrechnungshof kritisierte das Fehlen eines unterfertigten – und damit dem Ersteller eindeutig zuordenbaren – Originaldokuments.

3.6 Die Säulen der Finanzierung laut VFV

Um einen Überblick über die 2008 bis 2013 seitens der Stadt flüssiggestellten Mittel und die Aufteilung des jährlichen Gesamtbetrages auf die „diversen in Frage kommenden Finanzierungsinstrumente“ zu erhalten, fasste der Stadtrechnungshof alle Informationen zusammen, welche aus den seitens der Finanzdirektion für die Prüfung zur Verfügung gestellten Unterlagen hervorgingen.

Die nachfolgenden Tabellen geben Auskunft über

- die Höhe der jährlichen fixen und variablen Anteile,
- die Höhe der freigegebenen Mittel aus Nettomehreinnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung,
- die Projektgenehmigungen in Form von Nachträgen 2008 – 2013.

Ziel der Prüfung war, an Hand der Zahlungsströme nachvollziehen zu können, ob die seitens der Stadt zur Verfügung gestellten Mittel dem VFV entsprechend verwendet wurden, d.h.,

- ob diese gem. Punkt 2 des Vertrages zur „Verlustabdeckung bzw. Finanzierung des jährlichen Gesamtrahmens“ herangezogen wurden,
- ob die konkrete Aufteilung auf die diversen in Frage kommenden Finanzierungsinstrumente durch die Stadt Graz vorgenommen wurde und
- diese spätestens bis Ende September des jeweiligen Kalenderjahres an die Holding übermittelt wurden und
- ob die Direktzuschüsse „gleichzeitig“ zur Zahlung fällig gestellt wurden.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Das Ziel, anhand von Zahlungsströmen nachzuvollziehen, ob „die Mittel dem VFV entsprechend verwendet wurden,, ist technisch gesehen gar nicht möglich, da „Geld kein Mascherl hat“. In dieser strengen Form ist vertraglich diese Nachvollziehung auch gar nicht vorgesehen, vielmehr soll sichergestellt werden, dass das definierte Leistungsangebot möglichst sparsam innerhalb des definierten Finanzrahmens umgesetzt wird. Wenn die Zahlungsströme in einem Jahr höher sind als das sparsame Erfordernis, dann ist das „zu viel bezahlte“ Geld ja nicht verloren, sondern als Eigenkapital der Holding erhalten, umgekehrt führte zB die Sicherstellung der Finanzierung durch Übernahme einer städtischen Haftung zu gar keinem Zahlungsstrom der Stadt - trotzdem ist das Finanzcontrolling hinsichtlich der Holding Leistungserbringung unverändert wichtig.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof teilte die Ansicht der Finanzdirektion, dass das Finanzcontrolling hinsichtlich der Holding Leistungserbringung wichtig war und stellte daher gemäß seines Prüfauftrages und im Sinne der Transparenz in [Kapitel 3.6.](#) die Zahlungsströme der Stadt zu Holding und in [Kapitel 3.7.](#) die buchhalterische Abwicklung dieser Zahlungsströme in der Holding dar. Die Verfolgung und Darstellung von Zahlungsströmen stellte eine anerkannte Prüftechnik und ein bewährtes Mittel zur Schaffung von Transparenz dar. Die Behauptung der technischen Unmöglichkeit ist für den Stadtrechnungshof nicht nachvollziehbar.

3.6.1 Fixer und variabler Teil

Jahr	Ausgaben gem. VFV	davon fix/variabel	Anweisungen der Stadt Graz aus	Einnahmen verbucht bei Holding auf	Feststellung der Aufteilung der Zahlungen laut Finanzdirektion	Schreiben an Holding
2008	51.000.000		44.585.300 OG	19.645.864 Invest.zuschüsse 90320150/90320200	19.645.863 Investitionen	26. Mai. 09
	fix	41.000.000	6.414.700 OG	1.203.982 Sozialamtskarten 43000210	10.000.000 variable Kosten	
	variabel	10.000.000		10.000.000 variabler Teil 43910100	21.354.137 "Rest" Eigenmittelstärkung	
	51.000.000	51.000.000		20.150.154 Kapitalrücklage 90110200	51.000.000	
				51.000.000		
2009	50.846.697		20.000.000 OG	19.534.719 Invest.zuschüsse 90320150/90320200	19.534.719 Investitionen	22. Apr. 13
	fix	40.500.000	25.000.000 OG	1.322.738 Sozialamtskarten 43000210	10.346.697 variable Kosten	
	variabel	10.346.697	5.846.697 OG	10.346.697 variabler Teil 43910100	20.965.281 "Rest" Eigenmittelstärkung	
	50.846.697	50.846.697		19.642.543 Kapitalrücklage 90110200	50.846.697	
				50.846.697		
2010	50.481.510		17.800.000 OG	29.393.484 Invest.zuschüsse 90320150/90320200	29.393.484 Investitionen	20. Sep. 11
	fix	40.000.000	32.200.000 AOG	1.412.991 Sozialamtskarten 43000210	10.481.510 variable Kosten	
	variabel	10.481.510	481.510 AOG	10.481.510 variabler Teil 43910100	10.606.516 "Rest" Eigenmittelstärkung	
	50.481.510	50.481.510		9.193.525 Kapitalrücklage 90110200	50.481.510	
				50.481.510		
2011	50.242.230		17.400.000 OG	29.082.075 Invest.zuschüsse 90320150/90320200	29.082.075 Investitionen	22. Apr. 13
	fix	39.500.000	12.600.000 AOG	1.426.056 Sozialamtskarten 43000210	10.742.230 variable Kosten	
	variabel	10.742.230	20.242.230 AOG	235.574 Adventssamstage 43000200	10.417.925 "Rest" Eigenmittelstärkung	
	50.242.230	50.242.230		10.742.230 variabler Teil 43910100	50.242.230	
				8.756.295 Kapitalrücklage 90110200		
				50.242.230		
2012	49.849.143		18.000.000 OG	29.082.076 Invest.zuschüsse 90320150/90320200	32.659.038 Investitionen	22. Apr. 13
	fix	39.000.000	-52.800 OG	1.395.515 Sozialamtskarten 43000210	10.849.143 variable Kosten	
	variabel	10.849.143	32.000.000 AOG	258.340 Adventssamstage 43000200	6.340.962 "Rest" Eigenmittelstärkung	
	49.849.143	49.849.143	-98.057 AOG	10.849.143 variabler Teil 43910100	49.849.143	
				8.264.069 Kapitalrücklage 90110200		
				49.849.143		
2013	49.463.057		9.000.000 OG	32.698.640 Invest.zuschüsse 90320150/90320200	32.698.640 Investitionen	19. Feb 14
	fix	38.500.000	8.463.057 OG	1.578.492 Sozialamtskarten 43000210	10.963.057 variable Kosten	
	variabel	10.963.057	16.000.000 AOG	212.784 Adventssamstage 43000200	5.801.360 "Rest" Eigenmittelstärkung	
	49.463.057	49.463.057	16.000.000 AOG	10.963.057 variabler Teil 43910100		
				4.010.084 Kapitalrücklage 90110200		
				49.463.057		

Die jährlichen Zahlungen setzen sich vertragsgemäß aus einem Fixanteil in Höhe von 41 Mio. Euro (Punkt 2.1. VFV) abzüglich eines Rationalisierungspotentials von jährlich 500.000 Euro, sowie einem variablen Anteil gemäß dem von der Steirischen Verkehrsverbund GmbH im September eines jeden Jahres veröffentlichten Verbundberichtes über die beförderten Personen bezogen auf das Vorjahr (Punkt 2.2. VFV iVm 2.2.1. VFV – 10,88 Cent pro Fahrgast) zusammen (unter Anrechnung bereits geleisteter Akontozahlungen).

Laut VFV war die konkrete, mit den GSTW vorweg abgestimmte Aufteilung des jährlichen Gesamtbetrages (fixer und Variabler Teil) auf die diversen in Frage kommenden Finanzierungsinstrumente durch die Stadt spätestens bis Ende September des jeweiligen Kalenderjahres an die GSTW zu übermitteln und die gleichzeitig die enthaltenen Direktzuschüsse zur Zahlung zu bringen.

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass in den Jahren 2008 – 2013 Direktzuschüsse seitens der Stadt Graz gewährt wurden und keine anderen Finanzierungsinstrumente zum Tragen kamen. Der Stadtrechnungshof stellte kritisch fest, dass die durchzuführende jährliche Meldung über das in Frage kommende Finanzierungsinstrument nicht, wie im VFV festgeschrieben, bis spätestens September des jeweiligen Kalenderjahres erfolgte.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es erfolgte einvernehmlich im Haus Graz Interesse eine liquiditäts-optimierte Modifikation des Zahlungszeitpunktes, da es wenig Sinn macht, wenn eine Einheit unterjährig Darlehen aufnehmen muss, während gleichzeitig die andere Einheit Liquidität zu veranlassen hätte. Durch frühere A-conto-Zahlungen erhielt die Stadt im Gegenzug das Recht, die Abschlusszahlungen auch noch nach September zu veranlassen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof blieb bei seiner Feststellung, dass die Bekanntgabe der Aufteilung auf die in Frage kommenden Finanzierungsinstrumente an die Holding laut Verkehrsfinanzierungsvertrag bis spätestens Ende September zu erfolgen hatte und erst dann (gleichzeitig) die Direktzuschüsse zur Zahlung fällig waren. Sollten durch etwaige „mündliche Nebenabsprachen“ die Vertragsinhalte geändert worden sein, würde der Stadtrechnungshof eine entsprechende Anpassung des Vertrages erwarten, insbesondere um die Transparenz zu wahren und dem Gemeinderat die Möglichkeit einzuräumen, diese Änderung zu bewerten.

Die Finanzierung erfolgte seit 2010 aufgeteilt aus Mitteln der OG und der AOG, die Aufteilung in Aufwandsersatz und Investition folgte laut Finanzdirektion in Abstimmung mit dem Rechnungswesen der Holding.

Laut Schreiben der Finanzdirektion vom 20.9.2011 wurde unter Bezugnahme auf den VFV z.B. bekanntgegeben, dass seitens der Stadt Graz für 2010 der Betrag in Höhe von 50.481.510 Euro einbezahlt wurde, *„wobei hievon 29.393.484,05 Euro für Investitionen und 10.481.510,00 Euro als Aufwandsersatz für die fahrgastabhängigen variablen Kosten zu betrachten sind. Der restliche Betrag (Anm. STRH: 10,6 Millionen Euro) wurde seitens des Eigentümers Stadt Graz als*

Eigenmittelstärkung zugeführt.“ Mit Schreiben vom 22.4.2013 wurden die *„bilanziell erfassten die Beträge für die Jahre 2009, 2011 und 2012“* angeführt. In allen Schreiben war angeführt, dass – nach Abzug von Investitionsanteilen und der variablen Anteile – *„die restlichen Beträge seitens des Eigentümers Stadt Graz als Eigenmittelstärkung zugeführt“* wurden.

Die Direktzuschüsse der Stadt wurden demnach ohne vorherige Klarheit über die Finanzierungsinstrumente flüssiggestellt.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die jährliche Flexibilität und Optimierungsmöglichkeit im Sinne des gesamten Haus Graz Gedankens war zentrale Zielsetzung – und nicht etwa ein Mangel – des Vertrags.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die seitens des Finanzdirektors angeführte Flexibilität innerhalb des Hauses Graz wurde auch seitens des Stadtrechnungshofes ebenfalls als Vorteil angesehen. Dies hatte jedoch unter Beachtung der geltenden Rechtslage zu erfolgen und ermächtigte nicht dazu, im Rahmen finanzieller Optimierungsmöglichkeiten geltende Regelwerke (VRV), Budgetgrundsätze etc. und gültige Vertragspunkte außer Acht zu lassen.

Auffallend war zudem, dass seitens der Stadt Graz a conto Zahlungen geleistet wurden und z.B. bereits am 18.1.2011 30 Millionen Euro, davon 17,4 Mio. Euro aus der OG und 12,6 Mio. Euro aus der AOG an die Holding überwiesen wurden.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

siehe oben

Im Jahr 2012 wurden beispielsweise am 3.2.2012 insgesamt 50 Mio. Euro, davon 18 Mio. Euro aus der OG und 32 Mio. Euro aus der AOG flüssiggestellt. In der von der Holding übermittelten „Abrechnung Verkehrsfinanzierungsvertrag für das Jahr 2012“ waren 150.857 Euro Guthaben für die Stadt Graz ausgewiesen, d.h. die Stadt hatte zu hohe a conto Zahlungen geleistet, Stornobuchungen waren notwendig. Wann die Abrechnung der Holding für das Jahr 2012 bei der Stadt Graz eingelangt war, konnte nicht nachvollzogen werden, die für die Prüfung vorgelegte Unterlage wies weder einen Bearbeiter/eine Bearbeiterin, noch ein Datum, noch einen Prüfungsvermerk auf. Ab 2012 wurden gleichzeitig mit der Abrechnung des Hauptvertrages auch die vereinbarten Jahresabrechnungssummen der Nachträge abgerechnet.

Betreffend das Thema Finanzierung fragte der Stadtrechnungshof in der

Finanzdirektion nach, warum ab dem Budgetjahr 2010 die Finanzierung seitens der Stadt sowohl aus der ordentlichen Gebarung, als auch aus Mitteln der außerordentlichen Gebarung flüssiggestellt wurden. Der Finanzdirektor wies darauf hin, dass man 2008 und 2009 falsch gebucht habe und die Investitionen ab 2010 in der AOG richtig dargestellt habe.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Klarzustellen ist, dass keine absichtliche Falschbuchung erfolgt war, sondern dass die Entscheidung, in wie weit (Verkehrs-) Investitionen in die OG oder AOG zu buchen sind, eine theoretisch schwierige Abgrenzungsfrage ist; da die Höhe den „normalen Rahmen“ wesentlich überschreitet und im Regelfall auch eine Finanzierung über Darlehen geplant ist, hat sich ab 2010 die Buchung in der AOG durchgesetzt.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Ob eine Verbuchung in der OG oder AOG erfolgte, war von der Art der Deckung abhängig. Der ordentliche Haushalt zeigte die Deckungsfähigkeit mittels *ordentlicher* Einnahmen (z. B. Steuern) auf. Der außerordentliche Haushalt war durch *außerordentliche* Einnahmen (mehrheitlich Darlehen) finanziert. Im Lichte dessen konnten die im Rahmen des Verkehrsfinanzierungsvertrages vereinbarten jährlichen Zahlungen an die Holding entweder aus der OG oder der AOG geleistet werden, eine diesbezügliche Beschlussfassung des Gemeinderates war nicht erfolgt.

Die Verbuchung hatte nach Auffassung des Stadtrechnungshofes gem. § 4 (2) VRV grundsätzlich nach der Mittelherkunft zu erfolgen, d.h. Ausweis als ao Ausgaben wenn diese ganz oder teilweise durch ao Einnahmen (z.B. Kreditaufnahmen) gedeckt waren.

Der Stadtrechnungshof verwies auf die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (Anm.:§ 4. (2)), die Verbuchung in der AOG auf Grund ihrer Eigenschaft als Investition war demnach falsch).

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Bei extrem enger Auslegung dieser Bestimmung könnte die Stadt Graz de facto fast alle ihrer Investitionen nicht in der AOG buchen und damit auch nicht fremdfinanzieren. Dies würde die Auszahlung von VFV-Bedeckungen durch die Stadt weitgehend verunmöglichen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Entscheidend für die Zuordnung einer lediglich vereinzelt vorkommenden

oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschreitenden Ausgabe in den ordentlichen oder außerordentlichen Haushalt ist gem. § 4 (2) VRV die Art der Deckung. Erfolgt die Deckung ganz oder teilweise durch ao Einnahmen wie beispielsweise Einnahmen aus Kreditaufnahmen, aus der Veräußerung von Vermögen oder der Entnahme aus für einen ao Bedarf angesammelten Rücklagen, sind diese Ausgaben im ao Haushalt zu führen.

Auf die Frage, wie die im kameralen Rechnungsabschluss der Stadt ausgewiesenen Kapitaltransferzahlungen (HHQ 44) mit den von der Holding tatsächlich durchgeführten Investitionen abgestimmt werden könnten, erläuterte der Finanzdirektor, dass die SOLL Stellung basierend auf den Voranschlagswerten erfolgte. Die Voranschlagswerte wiederum basierten auf Investitionsplänen der Holding. Die intendierte Abstimmung war somit nicht möglich.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Diese Abstimmung war vertraglich auch nicht vorgesehen, das Controlling erfolgte auf Basis der vertragskonformen Berichte an das Kontrollgremium.

Hierzu hielt der Stadtrechnungshof fest, dass die Darstellung der im Rechnungsabschluss der Stadt ausgewiesenen Kapitaltransferzahlungen als Zahlungen für Investitionen falsch war, da nicht für Investitionen eingesetzte Kapitaltransferzahlungen von der Holding einer freien Kapitalrücklage zugewiesen wurden, die auch zur Abdeckung von bilanziellen Verlusten diene.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Hiezu ist anzumerken, dass auch bilanzielle Verluste (über die Altabschreibungen) indirekt Investitionen (aus Perioden vor 2008) enthielten.

3.6.1.1 Nettomehreinnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung

Gemäß Pkt. 2.2.2. des VFFV konnten Nettomehreinnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung (Ausgangsjahr 2006) zur Finanzierung von Zusatzangeboten herangezogen werden. Die folgende Aufstellung bietet einen Überblick über die aus diesem Titel verwendeten Mittel:

Entwicklung der Nettomehreinnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung			
Verwendung der Mittel 2008 - 2013			
Nettomehreinnahmen RA 2008 gegenüber 2006	1.129.847		
keine Ausgaben	0		
verfügbarer Rest 2008	2.254.672		
Nettomehreinnahmen RA 2009 gegenüber 2006	1.992.987		
Parkkonzept Änderungsmaßnahmen	88.544	A 10/1 P	
Taxidienst Weixelbaumstraße	12.800	A 10/8	12.800
Mobilitätsscheck	286.800	MDPA	
verfügbarer Rest 2009	3.859.515		
Nettomehreinnahmen RA 2010 gegenüber 2006	3.276.126		
GBG Eigenmittelzuschuss Murpark	2.400.000	A 8	
Parkkonzept Änderungsmaßnahmen bis 2013	1.456.466	A 10/1 P	
Taxidienst Weixelbaumstraße	11.752	A 10/8	11.752
Mobilitätsscheck	633.800	MDPA	
verfügbarer Rest 2010	2.633.623		
Nettomehreinnahmen RA 2011 gegenüber 2006	3.053.577		
Buslinie 211 Fölling Betriebskosten	358.000	A 10/8	
Parkkonzept Änderungsmaßnahmen bis 2013	255.558	A 10/1P	
Taxidienst Weixelbaumstraße	9.352	A 10/8	
Mobilitätsscheck	641.600	MDPA	
Verstärkung der Linien 58,63,62,64,72,53,64 Betr. Kosten	588.700	A 10/8	
Mehrkosten Verdichtung 1,7, Verlängerung 3,6	186.414	A 10/8	1.142.466
verfügbarer Rest 2011	3.647.576		
Nettomehreinnahmen RA 2012 gegenüber 2006	686.067		
Buslinie 211 Invest (Bus)	240.000	A 10/8	
Buslinie 211 Fölling Betriebskosten	166.314	A 10/8	
Parkkonzept Änderungsmaßnahmen bis 2013	8.136	A 10/1 P	
Taxidienst Weixelbaumstraße	7.552	A 10/8	
Mobilitätsscheck	700.000	MDPA	
Verstärkung der Linien 58,63,62,64,72,53,64 Busse	720.000	A 10/8	
Verstärkung der Linien 58,63,62,64,72,53,64 Betr. Kosten	438.200	A 10/8	
Busbeschaffung 2011/2012	964.800	A 10/8	
Mehrkosten Verdichtung 1,7, Verlängerung 3,6	618.885	A 10/8	
Buslinie 64 und 65 neu	85.600	A 10/8	
Welcome Paket	41.078	A 10/8	3.282.429
verfügbarer Rest 2012	343.078		
Nettomehreinnahmen RA 2013 gegenüber 2006	1.682.665		
Buslinie 211 Fölling Betriebskosten	250.665	A 10/8	
Parkkonzept Änderungsmaßnahmen bis 2013	398.431	A 10/1 P	
Taxidienst Weixelbaumstraße	5.576	A 10/8	
Mobilitätsscheck	509.683	MDPA	
Verstärkung der Linien 58,63,62,64,72,53,64 Betr. Kosten	447.000	A 10/8	
Mehrkosten Verdichtung 1,7, Verlängerung 3,6	521.100	A 10/8	
Buslinie 64 und 65 neu	800.000	A 10/8	
Mehrkosten NVD (Betriebskosten, Überwachung...)	44.400	A 10/8	
Top-Ticket (???)	110.000	A 8	
Welcome-Paket	916	A 10/8	2.069.657
verfügbarer Rest 2013	-1.062.028		

Eine tiefere Prüfung einzelner Projekte wurde im Zuge dieser Prüfung nicht durchgeführt.

Die oben dargestellte Aufstellung der Ausgaben aus den Nettomehreinnahmen beruhte auf einer politischen Vereinbarung, die nicht in einem eigenen Rechnungskreis unterlegt war. Die für das Jahr 2013 ausgewiesene „Überschreitung“ war als fiktiv anzusehen. Sie zeigte, dass 2013 die angeführten Projekte nicht zur Gänze aus den Einnahmen der Parkraumbewirtschaftung

finanziert werden konnten und laut Finanzdirektion daher aus anderen Einnahmen bedeckt wurde.

3.6.2 Nachträge zum VFV 2010-2013

Laut Pkt. 1.2 des VFV waren die Anpassungen im ÖPNV Angebot wie folgt geregelt:

- a) Veränderungen innerhalb und zwischen einzelnen Linien von max. 5% pro Linie der bisherigen Jahresplatzkilometer und Jahresfahrplanstunden - Information des Kontrollgremiums;
- b) größere Veränderungen je Linie oder Veränderungen bei Jahresplatzkilometern bzw. Jahresfahrplanstunden (über Toleranzgrenze von 5 Promille) oder Herbeiführung eines Ausgleichs durch Austausch zwischen Straßenbahn und Bus – Zustimmung des Kontrollgremiums;
- c) Veränderungen der vier Gesamtzahlen (Jahresplatzkilometer und Jahresfahrplanstunden, Bus und Straßenbahn) von über 2,5% bezogen auf den Basisleistungsumfang oder die Einführung oder Eliminierung ganzer Linien erforderten eine Vertragsanpassung.

Der Verkehrsfinanzierungsvertrag wurde in seinem Leistungsangebot bereits ab 2008 laufend erweitert und die Projektgenehmigungen, mit Ausnahme des 1. Nachtrages (Ferialverfügung) vom Gemeinderat erteilt. In der folgenden Tabelle sind 28 Nachträge (bis Ende 2013) angeführt.

1. Abendverkehr Linie 60	121.895	davon 14.000 Schieneners.verkehr Aufsteirern
2. Infrastrukt.verbess.maßn. Haltestelle, Wartehäuschen	360.000	bis Ende 2010
3. Nahverkehrsdrehscheibe HBF	32.933.319	bis Ende 2014
4. ÖV Beschleunig.maßn. Busfahrstreifen	1.387.000	bis Ende 2010
5. Nahverkehrsdrehscheibe HBF	32.410.000	Projekt bis Ende 2015
6. Shuttlebuslinie 211 Jakominiplatz - Fölling P&R	598.000	Ende 2011
7. Fahrplanverdichtung Buslinien 58/63 u. Einschubleistungen	1.308.700	Ende 2011
8. Verdichtung Strabalinien 1 und 7, sowie Verlängerung Linie 3 und 6	1.326.400	bis Ende 2013
9. Anschaffung von 9 Gelenkbussen	964.800	bis Ende 2012
10. Planung und Vorbereitung Strab-Linie 7-MUG	1.500.000	Projekt bis Ende 2013
11. Planungsphase 1 Strab-Linie Süd-West	5.280.000	Projekt bis Ende 2015
12. Verdichtung Linien 58/58E/u. Einschubkurse	885.200	bis Ende 2013
13. Anbindung P&Ride Fölling mit Shuttlebuslinie 211	554.100	Projekt bis Ende 2013
14. Anschaff. Besonders umweltfreundl. Busse	500.000	Landesförderung
15. Verlängerung Strab-Linie 7-MUG	970.000	480.000 auf 28.NT, Projekt bis Ende 2013
16. Aufwendungen für neue Buslinien 64 und 65	1.664.400	Projekt bis Ende 2014
17. Gleisbaumaßnahmen	620.000	Projekt bis Ende 2013
18. Invest.maßn. f.d. Begleitmaßn. i. Zus.hang mit der Busbestellung 2012	1.300.000	Projekt bis Ende 2013
19. Verlustabdeckung Tarifumstellung ab Oktober 2012	7.500.000	jährlich 1.500.000 ab Okt. 2013 bis Ende 2017 (SozialCard)
20. Anschaffung besonders umweltfreundlicher Autobusse	250.000	Landesförderung
21. Aufwendungen Buslinie Annenviertel-Express	24.620	bis Ende 2012
22. Aufwendungen für den Betrieb NVD Hauptbahnhof	2.886.000	2012-2017
23. Aufwendungen für die Linienleistungen auf der Linie 41	4.673.500	2013-2017
24. Infrastrukturleistungen auf den Linien 41,61,68,69,71 und 80	642.500	2013-2017
25. Fahrplanverdichtg. Buslinie 58/63, Einschubleistgn., Verlängerung Straßenb.linie 3/6 u. Fahrplanverdichtung Straßenb.linie 1 u. 7	5.358.500	2014-2017
26. Err. Sicherheitsräume entlang der Straßenb.linie 7	87.600	bis Ende 2013
27. Verkehrsersch. Reininghsaus, Erstellung Einreichprojekt Verläng. Linie 3	2.500.000	2014-2016
28. Investitionen für Verlängerung Linie 7 - MUG	24.681.000	inkl. 480.000 Umschichtung von 15.Nachtrag, bis Ende 2017

Die Anordnungsbefugnis für die jährlichen Zahlungen des fixen und des variablen

Teils laut VFV lag bei der Finanzdirektion, die Mittel wurden aus dem Unterabschnitt 690 Verkehr, sowohl aus OG – PG 755, laufende Transferzahlungen an Unternehmungen und AOG – PG 775 Kapitaltransferzahlungen an Unternehmungen flüssiggestellt.

Die Anordnungsbefugnis für die Nachträge zum VFV lag bei drei Abteilungen - der Abteilung für Verkehrsplanung (z.B. 22. Nachtrag Betriebs- und Folgekosten NVD Hauptbahnhof), bei der Stadtbaudirektion (z. B. 28. Nachtrag, Verlängerung Linie 7), sowie bei der Finanzdirektion (z. B. 9. Nachtrag Busbeschaffung).

Eine nach Budgetansätzen, Posten und Anordnungsbefugnissen gegliederte Gesamtübersicht über die von der Stadt Graz seit 2008 jährlich flüssiggestellten Nachtragsmittel konnte von der Finanzdirektion im Zuge der Prüfung nicht vorgelegt werden.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die permanente Führung einer solchen Gesamtübersicht ist nirgends vorgesehen und es stellt sich die Frage, welchen Wert eine solche Liste überhaupt hätte: Da – wie bereits wiederholt ausgeführt – der VFV ja kein entgeltliches Auftragsverhältnis wie zwischen fremden Dritten, sondern eine Klarstellung des Leistungsangebots und des dafür vorgesehenen groben Finanzrahmens ist, besteht jedenfalls keine Bedarf, für einen bestimmten Zeitraum quasi eine „Endabrechnung“ durchzuführen, die auf eine solche Gesamtübersicht zurückgreifen müsste. Selbstverständlich kann aber im Bedarfsfall jederzeit eine solche Gesamtübersicht erstellt werden, sie würde aber nicht die jährlichen Gesamtkosten, sondern eben nur die beschlossenen Erweiterungen darstellen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Auch wenn das Vertragswerk die Führung einer Kostenübersicht nicht explizit vorsah, ging der Stadtrechnungshof davon aus, dass es Teil eines funktionierenden internen Kontrollsystems war, einen Überblick über alle im Rahmen des Verkehrsfinanzierungsvertrages getätigten Aufwendungen - inkl. aller Nachträge und inkl. der Zahlungen aus Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung - zu bewahren bzw. zu erhalten. Auch die politischen Entscheidungsträgerinnen konnten demnach keine Informationen über die gesamten, seit 2008 für den ÖPNV aufgewendeten finanziellen Mittel der Stadt Graz erhalten haben.

Die gesamten jährlichen Kosten und Folgekosten aus Nachträgen waren demnach auch dem Kontrollgremium nicht bekannt.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Das Kontrollgremium hat diese Nachträge samt der damit verbundenen Zahlungen gemäß Protokoll beschlossen und waren ihm daher diese Beträge selbstverständlich bekannt. Die echten Gesamtkosten sind allerdings nicht aus diesen Zahlungen, sondern aus der Ergebnis- und Investitionsrechnung der Holding, welche in den vorgesehenen Abständen Soll-Ist-mäßig berichtet wurde, abzulesen. Richtig ist, dass der ursprünglich mit 51 Mio Euro beschlossene Finanzrahmen durch die vielen Nachträge natürlich wesentlich höher geworden ist und nicht mehr transparent erkennbar ist; unter anderem aus diesem Grund wurde auch beschlossen, mit einem VFV2 diese Transparenz wieder zu aktualisieren. Nochmals ist jedoch zu betonen, dass dieser grobe Finanzrahmen nicht unbedingt die echten Kosten der Holding darstellt – selbstverständlich hat die Holding den Auftrag, das definierte Leistungsangebot wenn möglich noch günstiger zu erbringen. Dies ist ihr auch wiederholt gelungen und beispielsweise wird die Entwicklung der Fahrkartenerlöse 2015 (Stichwort Jahreskarte Graz) erhebliche Einflüsse auf den echten Cash Flow haben, die im VFV-Finanzrahmen von vornherein nicht abgebildet sein können.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren von den beschlossenen Nachträgen zum VFV in Höhe von insgesamt rd. 134 Millionen Euro rd. 73 Millionen Euro an die Holding ausbezahlt.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Offen ist insbesondere die Linie 7, aber auch die endgültige Abrechnung der Nahverkehrs-drehscheibe Hauptbahnhof (wo erhebliche Kostenunterschreitungen erwartet werden) und andere Projekte.

Eine Prüfung des Bedarfes und der Kosten der im Rahmen von Nachträgen finanzierten Projekte wurde im Zuge dieser Prüfung nicht vorgenommen.

Nach einer Aufstellung der KDZ erhöhten sich durch diese zusätzlichen Bestelleistungen die Fahrplanstunden der Straßenbahnen pro Woche um rund 147 Stunden.⁹ Im Bereich der Busse stiegen aufgrund der zusätzlichen Bestelleistungen die Fahrplanstunden um 814 Stunden an.¹⁰ Damit wurden pro Jahr etwa 45.000 zusätzliche Busfahrplanstunden und rund 6.000 zusätzliche

⁹ Aufgrund der Reduktion der Fahrplanstunden der Straßenbahnen im Basisbereich kam es im Zeitraum von 2008 bis 2013 zu einem Nettoanstieg von 73 Fahrplanstunden/Woche.

¹⁰ Aufgrund der Erhöhung der Fahrplanstundenleistungen der Busse im Basisbereich kam es im Zeitraum von 2008 bis 2013 zu einem Nettoanstieg von 1.367 Fahrplanstunden/Woche.

Straßenbahnfahrplanstunden erbracht. Außerdem wurden aufgrund der Nachträge 52,8 Millionen zusätzliche Platzkilometer von Bussen und 12,9 Millionen zusätzliche Platzkilometer von Straßenbahnen erbracht.

3.6.3 Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf

Die Verkaufszahlen der meisten länger gültigen Fahrkartenvarianten (Jahreskarten, Halbjahreskarten, Studienkarten und Wochenkarten) nahm nach einer Darstellung der KDZ im Zeitraum von 2008 bis 2013 teilweise massiv zu. So steigerte sich die Anzahl der verkauften Studienkarten um +55%, die der Jahreskarten um +49,4%. Die Anzahl der Einzelfahrkarten nahm um -1,8% ab, die der verkauften Monatskarten um -17,5%. Die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf nahmen im Zeitraum von 2008 auf 2013 um insgesamt 30,68% auf 37,4 Millionen Euro (im Jahr 2013) zu. Besonders hoch waren die Einnahmensteigerungen im Bereich der Studienkarten (+97,47%) und der Jahreskarten (+84,98%). Die Einnahmesteigerungen waren auch mit der Erhöhung der Tarife verbunden.

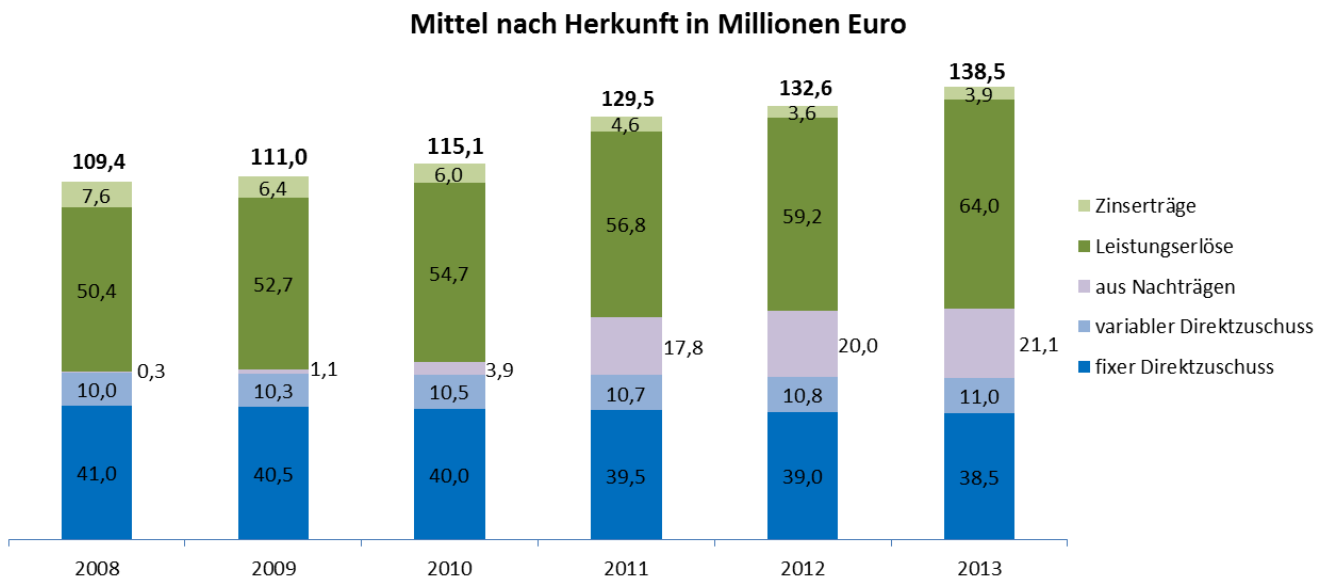
Somit lag die Einnahmensteigerung aus dem Fahrkartenverkauf im Zeitraum von 2008 bis 2013 (wie in der KDZ-Studie 2006 erwartet) mit einer Steigerung von ca. 31% klar über dem Veränderungswert des Verbraucherpreisindex von 13,6%¹¹.

Tarife Zone 1 (www.verbundlinie.at/service)				
<i>Stundenkarte</i>	1,80	2,10	0,30	16,67%
<i>24-Stundenkarte</i>	3,80	4,70	0,90	23,68%
<i>Wochenkarte</i>	10,00	12,70	2,70	27,00%
<i>Monatskarte</i>	34,00	42,60	8,60	25,29%
<i>Halbjahreskarte</i>	175,00	218,00	43,00	24,57%
<i>Jahreskarte</i>	316,00	388,00	72,00	22,78%

¹¹ Herangezogen wurden die Werte des Verbraucherpreisindex 2005 für den Zeitraum Jänner 2008 bis Dezember 2013 der Statistik Austria.

3.6.4 Gesamte zur Verfügung stehende Mittel

Aus den obigen Ausführungen ergaben sich daher folgende den Graz Linien zur Verfügung stehenden Mittel für Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr:



3.7 Finanzielle Abwicklung bei Holding Linien

Während in den kameral geführten Büchern der Stadt Einnahmen und Ausgaben eines Geschäftsjahres nach deren Fälligkeit zeitlich abgegrenzt wurden, erfasste die unternehmerische (doppelte) Buchführung der Holding Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahres nach dem Ressourcenverbrauchskonzept unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung.

Exemplarisch ließen sich die Unterschiede zwischen kameraler und doppischer Buchführung an der Abbildung von Investitionen darstellen. Beispielsweise wäre der Kauf eines Anlagegutes, das 10 Jahre verwendet werden hätte können, in der kameralen Rechnungslegung in dem Geschäftsjahr, in dem die Anschaffungskosten fällig waren mit dem vollen Betrag in der Vermögensgebarung ausgewiesen worden. In den restlichen neun Jahren der Nutzung hätte es keine Abbildung in der kameralen Haushaltsrechnung gegeben. Doppisch wiederum würde der Kauf an sich keine Auswirkung auf Aufwendungen und Erträge gehabt haben. Hier war vielmehr jährlich ein Zehntel des Anschaffungswertes aufwandswirksam als Abschreibung im Aufwand erfasst worden.

Auf Grund dieser systematischen Unterschiede zwischen Kameralistik und Doppik war eine Abstimmung zwischen den Büchern der Stadt, in denen die fällig Stellung (=Sollstellung) und Zahlung (=Abstattung) des variablen Anteils aus dem VFV, des fixen Anteils aus dem VFV sowie der Nachträge zum VFV als Ausgaben dargestellt

wurde und der Abbildung der Verwendung dieser Mittel bei der Holding nur indirekt und mittels Hilfsaufzeichnungen möglich.

3.7.1 Darstellung der Verbuchung von Zahlungen im Zusammenhang mit dem VFV in der Holding

Die Holding stellte für (Teil-)Zahlungen aus dem VFV Zahlungsanforderungen über das Cash Managementsystem des Hauses Graz. Debitorenposten wurden aus diesem Titel keine bebucht. Im Falle von fälligen Zahlungsanforderungen am Ende eines Wirtschaftsjahres wurde manuell eine Forderung eingebucht.

Der Zahlungseingang wurde grundsätzlich gegen eine nicht gebundene Kapitalrücklage gebucht. Von dieser wurde dann jener Teil, der zu Deckung laufender Kosten diente, auf ein Erlöskonto, das den sonstigen betrieblichen Erträgen zugegliedert war, gebucht. Für aus dem VFV finanzierte Investitionen erfolgte die über die Anlagenbuchhaltung gesteuerte Auflösung der nicht gebundenen Kapitalrücklage über die Nutzungsdauer der finanzierten Anlage. Diese Auflösung wurde als Ertrag den Abschreibungen des Geschäftsjahres offen abgezogen.

3.7.2 Darstellung der Verbuchung von Zahlungen im Zusammenhang mit Nachträgen in der Holding

Im Falle von Nachträgen zum VFV wurde nach Abschluss eines Nachtragsvertrages in SAP ein Projekt eröffnet. Sämtliche dem Projekt zugehörige Aufwendungen flossen als Kosten auf dieses Projekt und wurden so in den Büchern zurechenbar. Neben den direkten Aufwendungen wurden Projekte auch mit Materialgemeinkosten, bzw. je nach vertraglicher Regelung mit weiteren indirekten Kosten belastet. Quartalsweise wurde basierend auf den angelaufenen Projektkosten eine Belastungsanzeige erstellt und als Zahlungsanforderung an die Stadt gestellt. Auch bei Nachträgen erfolgte hier keine Bebuchung eines Debitorenpostens. Nach Prüfung der Zahlungsanforderung, etwaiger Kürzungen und der Freigabe durch die Abteilung für Verkehrsplanung erfolgte die Anweisung der Stadt. Ab Zahlungseingang bei der Holding erfolgte die Verbuchung wie zu vor für Zahlungen aus dem VRV dargestellt.

3.7.3 Beurteilung der Verbuchungslogik in der Holding

Wie zuvor kurz dargestellt gab es systematische Unterschiede zwischen den Rechnungslegungssystemen der Stadt (Kameralistik) und der Holding GmbH (Doppik). Die skizzierte Verbuchungslogik der Zahlungen im Zusammenhang mit dem VFV und von VFV-Nachträgen in der Holding war nach Einschätzung des Stadtrechnungshofs im Einklang mit den Grundsätzen der ordnungsgemäßen

Buchführung.

Im Sinne der Transparenz war kritisch anzumerken, dass die nicht gebundene Kapitalrücklage, die in einem einzigen Konto abgebildet war, neben Mittelflüssen aus dem VFV und aus Nachträgen zum VFV auch sonstige Dotierungen wie beispielsweise 197 Millionen Euro aus der Abspaltung des Vermögens und der Schulden der Energiebereiche im Jahr 2002 enthielt. Verminderungen der nicht gebundenen Kapitalrücklage betrafen Umbuchungen auf Erlöskonten zur Deckung von laufenden Kosten im Zusammenhang mit dem VFV, Auflösungen für geförderte Investitionen (Investitionszuschüsse) sowie die Auflösung der nicht gebundenen Kapital Rücklagen zum Ausgleich von Jahresfehlbeträgen der Holding Graz GmbH. Letztere spielten bis einschließlich 2009, als die Rechtsform die einer Aktiengesellschaft war, eine entscheidende Rolle, um Ausschüttungen an die Stadt Graz zu ermöglichen.

Stellungnahme der Holding:

Das Buchführungssystem der Holding ist die Doppik. Hier gab es keine buchhalterische Notwendigkeit oder Aufforderung von Seiten des Eigentümers diese Vorgangsweise der Verbuchung der Kapitalrücklage abzuändern.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Rechtsform (AG oder GmbH) spielt für die Frage, wie weit diese Rücklage zur Ermöglichung einer Ausschüttung aufgelöst werden kann, keine Rolle.

Weiters war anzumerken, dass die Erlöse aus Nachträgen aus dem VFV auf einem sonstigen Erlöskonto verbucht wurden. Dieses Konto diente auch der Verbuchung von sonstigen Erlösen, die nicht im Zusammenhang mit dem VFV standen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- jeweils für Mittelflüsse aus den VFV, für Mittelflüsse aus den Nachträgen zum VFV sowie für sonstige ungebundene Kapitalrücklagen eigene Kapitalrücklagekonten einzurichten;
- die zweckmäßige Verwendung von VFV Mitteln auch bilanziell transparenter zu gestalten und den Ausgleich von etwaigen Jahresfehlbeträgen nicht durch die Auflösung der Konten der nicht gebundenen Kapitalrücklage aus dem VFV und dazugehörigen Nachträgen herbeizuführen;
- Erlöse aus Nachträgen zum VFV auf einem gesonderten Erlöskonto unter dem Posten sonstige Erlöse zu buchen.

3.7.4 Zahlungstrombetrachtung

Zur Beurteilung, ob es durch die Zahlungen der Stadt aus den Titeln VFV und VFV-Nachträge in der Holding Linien zu Über- oder Unterfinanzierungen gekommen war, mussten periodisierte Zahlungsströme, also jährliche Ein- und Auszahlungen betrachtet werden. Diese zahlungsstromorientierte Sicht näherte sich der kameralen Betrachtung, wie sie in der Rechnungslegung der Stadt abgebildet wurde.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Diese Formulierung „Über- oder Unterfinanzierung“ ist irreführend, weil der VFV bewusst die Art der Finanzierung offen hielt und weder eine kostenrechnerische, noch eine cash-flow-orientierte „Entgelt-Abrechnung“ als Ziel verfolgte. Die Grazer Stadtwerke AG bzw Holding Graz GmbH war und ist eine (indirekt) 100%ige Tochtergesellschaft der Stadt, sodass dieses Ziel in diesem Zusammenhang weder erforderlich, noch sinnvoll gewesen wäre. Welche – bei Gebrauch dieser irreführenden Terminologie – „Über- oder Unterfinanzierung“ aus Sicht der Stadt Graz zweckmäßig erscheint, ergibt sich u.a. aus dem Cash Flow der übrigen Holding Bereiche, der generellen Bilanzpolitik für die Holding oder auch dem Ausmaß von eventuellen Haftungsübernahmen der Stadt - dies alles hat aber mit den betriebswirtschaftlichen Verkehrsziffern gar nichts zu tun; diese Zahlungstrombetrachtung ist daher keine besonders sinnvolle Plausibilisierungsrechnung, die relevanten Ziffern sind hingegen in der Holding-Ergebnis- und Investitionsrechnung zu finden.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass es die Kompetenz des Gemeinderates war, die von den Bürgerinnen und Bürgern eingehobenen Steuergelder auf die einzelnen Aufgaben zu verteilen. Hierzu war die Kenntnis darüber, wieviele Mittel für welche Aufgabe an wen verteilt wurden entscheidend, ebenso hinsichtlich der Kontrolle, ob die zugewiesenen Mitteln auch verwendet wurden. Der Begriff Überfinanzierung wurde gewählt, da es das Ziel des VFV war sicherzustellen, *„dass das definierte Leistungsangebot möglichst sparsam innerhalb des definierten Finanzrahmens umgesetzt wird“* (siehe Stellungnahme des Finanzdirektors oben unter [Kapitel 3.6](#)). Um dies sicherzustellen, war es aus Sicht des Stadtrechnungshofes auch notwendig, die jährlichen Ein- und Auszahlungen in diesem Bereich zu erfassen.

Um eine jährliche, zahlungsstromorientierte Betrachtung der Geschäftsfälle der Holding Linien zu ermöglichen, musste die doppische Ergebnisrechnung der

Holding Linien um nicht zahlungsstromrelevante Erträge und Aufwendungen korrigiert werden. Methodisch handelte es sich bei diesem Vorgehen um eine indirekte Kapitalflussrechnung.

Die folgende Berechnung wurde auf Basis der Kostenrechnung, die als Einkreissystem in SAP geführt wurde sowie auf Basis von Hilfsaufzeichnungen der Holding zu Zahlungseingängen auf Bankkonten, vorgenommen. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) der Sparte Verkehr wurde um die erlöswirksamen Teile der Zahlungen der Stadt auf Basis des VFV und der Nachträge zum VFV korrigiert. Dem so verbleibenden EGT, das sowohl eine Umlage des Overheads (Geschäftsführung und Stabstellen) als auch interne Leistungsverrechnungen beinhaltet, wurden als zahlungsunwirksame Aufwendungen Abschreibungen und als zahlungsunwirksame Erträge bzw. Aufwendungen für die Veränderung der Abfertigungsrückstellung sowie einer Aufwandsrückstellung im Zusammenhang mit der Sanierung von Altlasten hinzu bzw. abgezogen. Veränderungen des Working-Capitals konnten nicht berücksichtigt werden, da keine Spartenbilanz vorlag. Es war anzunehmen, dass diese Nichtberücksichtigung über den Zeitverlauf keinen wesentlichen Einfluss auf die Grundaussage hatte. Als Ergebnis dieser Überleitung entstand der laufende Zahlungsstrom, ohne geldmäßige Zuflüsse der Stadt auf Basis des VFV.

Nach Berücksichtigung der Investitionen ins Sachanlagevermögen (SAV) sowie der geldmäßigen Zuflüsse der Stadt im Zusammenhang mit dem VFV und VFV-Nachträgen zeigte sich indikativ die Entwicklung der periodischen Über- und Unterfinanzierung der Holding Linien. Jährliche Schwankungen der Zahlungsströme waren zu erwarten, da die Investitionszyklen des Anlagevermögens des Öffentlichen Verkehrs die Dauer eines Wirtschaftsjahres und auch den dargestellten Beobachtungszeitraum wesentlich überschritten. Weiters zeigte sich das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit im Jahresvergleich stark veränderlich.

Vereinfachte Zahlungsstrombetrachtung Holding Linien

in Millionen Euro						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT)	-15,4	-10,1	-23,3	-17,4	-23,8	-6,2
Erlöskorrektur VFV variabler Teil	-10,0	-10,3	-10,5	-10,7	-10,8	-11,0
Erlöskorrektur VFV Nachträge (laufende Kosten)	-1,1	-1,2	-1,3	-1,7	-4,0	-6,9
EGT ohne VFV und Nachträge	-26,5	-21,6	-35,0	-29,9	-38,7	-24,0
Abschreibungen	11,2	10,8	10,8	10,5	9,8	9,2
Veränderung langfristige RSt	0,6	-0,1	0,4	0,3	1,1	1,2
Veränderung Aufwands-RSt	0,0	0,0	8,7	-0,1	5,2	-12,4
Laufender Zahlungsstrom (vereinfacht)	-14,8	-10,9	-15,1	-19,1	-22,5	-26,1
Investitionen SAV *)	-23,0	-20,3	-36,4	-45,3	-52,3	-41,4
Zahlungsstrom nach Investitionen in SAV	-37,9	-31,2	-51,5	-64,5	-74,8	-67,5
geldmäßige Zuflüsse (VFV) **)	51,0	50,8	50,5	50,2	49,8	49,5
geldmäßige Zuflüsse (VFV-Nachträge für laufende Kosten und Investitionen) ***)	0,3	1,1	3,9	17,8	20,0	21,1
Zahlungsstrom nach Zuflüssen von Stadt	13,5	20,7	2,9	3,6	-5,0	3,1

Legende: *) Werte gem. Anlagenbuchhaltung SAP Holding (Linien)

**) Werte gem. Aufstellung Holding

***) Werte gem. Aufstellung Holding; zeitliche Verschiebungen zwischen geldmäßigen Zufluss und Abrechnungsperioden

Quelle: SAP KORE Holding Graz, Kostenstellengruppen 01-100000; Aufstellung der Verbuchung der VFV Zahlungen Holding; RA Stadt; StRH

Über den dargestellten Zeitraum von 2008 bis 2013 zeigte sich in dieser Betrachtung eine **Überfinanzierung von etwa 38,8 Millionen Euro** unter Berücksichtigung der Aufwendungen der internen Leistungsverrechnung und des Overheads (Geschäftsführung und Stabstellen). Der oben dargestellte Zahlungsstrom beinhaltet weiterhin Zinserträge aus Gesellschafterdarlehen an die Energie Graz GmbH.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Wie gesagt ist der Begriff „Überfinanzierung“ nicht richtig, weil der Maßstab einer hypothetischen „Normalfinanzierung“ offenbar als gegeben angenommen wurde, was aber nicht stimmt: weder fixiert der VFV einen bestimmten Zeitraum, innerhalb dessen die städtischen Zahlungen zu 100% den Ist-Bedarf der Holding ausgleichen müssen, noch definiert er inhaltlich einen exakten Anspruch der Holding auf Ausgleich. Dass die Abschreibungen für Altanlagen (bis Zugang 2007) beispielsweise in dieser Rechnung abgezogen werden, implizierte, dass die Holding auf den damit zusammenhängenden Altschulden „sitzenbleiben“ soll, dh die Bedienung aus dem Eigenkapital zu decken wäre; dies ist durchaus eine mögliche Vorgangsweise, aber eine Festlegung darüber wurde (bewusst) nicht getroffen. Die Bezeichnung „Überfinanzierung“ suggeriert aber, dass diese Festlegung getroffen worden sei.

3.7.5 Overhead und Leistungsverrechnung

In folgender Tabelle wurden die im EGT in der obigen Zahlungsstromdarstellung enthaltenen Verrechnungen dargestellt:

Interne Leistungsverrechnung und Overhead Holding Linien

in Millionen Euro						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Interne Leistungsverrechnung (ILV)	-2,8	-2,8	-3,1	-2,1	-2,2	-2,8
Umlage Geschäftsführung und Stabstellen	-1,7	-2,3	-2,6	-3,6	-3,4	-3,4
Rest	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,4
Overhead (Geschäftsführung und Stabstellen)	-1,8	-2,5	-2,7	-3,7	-3,5	-3,8
Summe ILV und Overhead	-4,6	-5,3	-5,8	-5,9	-5,7	-6,6

Anmerkung: Bis 2010 wurden Veranlagungserträge umgelegt, ab 2011 erfolgte eine direkte Zurechnung. In obiger Tabelle wurden diese Erträge aus Gründen der Klarheit nicht dargestellt.

Quelle: SAP KORE Holding Graz, Kostenstellengruppen 01-100000; StRH

Die interne Leistungsverrechnung basierte auf tatsächlichen Mengen und vereinbarten internen Preisen, der Overhead wurde nach Umlageschlüsseln umgelegt. Die der Sparte zugeordnete Geschäftsführerin wurde der Sparte direkt zugerechnet und war im Overhead somit nicht enthalten.

Die Umlage des Geschäftsführers der Sparte Management/ Beteiligungen und der Stabsstellen auf die Sparte Linien wuchs im Beobachtungszeitraum von 1,8 Millionen Euro in 2008 auf 3,4 Millionen Euro in 2013 an. Diese Steigerung reduzierte die zuvor dargestellte Überfinanzierung um 6,5 Millionen Euro.

Der Stadtrechnungshof nahm in die im Beobachtungszeitraum angewendeten Umlageschlüssel sowie deren Berechnungsgrundlagen Einsicht. Die vorgelegten Unterlagen ließen grundsätzlich den Schluss zu, dass die Umlageschlüssel dem Kriterium der Verursachungsgerechtigkeit folgten. So waren beispielsweise für die zum Zeitpunkt der Prüfung gültige Umlage der Overheadkosten im Beschluss der Geschäftsführung der Holding („Vorstandbeschluss Oktober 2011“) Angestelltenzahlen, mittleres Investitionsvolumen sowie Planumsätze als Basis für die Wahl des Verteilungsschlüssels angeführt. Für die Kostenstellen „Vorstandsdirektion“ sowie „Konzernsteuerung“ wies das obige Dokument allerdings keine Erläuterung für die Basis der Umlageschlüsselwahl von 45% bzw. 20% auf. Mündlich wurde dies im Zuge der Schlussbesprechung mit den im Verhältnis zu den anderen Sparten deutlich größeren Entwicklungsmöglichkeiten der Sparte Linien sowie der großen Zahl der Dienststellen begründet. Zur Zweckmäßigkeit und Verursachungsgerechtigkeit der Umlage dieser Kosten konnte der Stadtrechnungshof ohne weitere Prüfungshandlungen keine Aussage treffen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Basis für die Wahl von Umlageschlüsseln und den Beweis der Verursachungsgerechtigkeit zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Stellungnahme der Holding:

Die Umlage der Overheadkosten „Management/Beteiligungen“ wurde im

Vorstandsbeschluss 10/2011 vom 18.03.2011 beschlossen. Die Neuordnung der Umlage wurde durch die Umstrukturierung der Holding Graz im Rahmen des Reformprojektes „Haus Graz“ notwendig, weil viele früher in den Geschäftsbereichen durchgeführte Aufgaben nun im Sinne der Hebung von Synergien und Erhalt eines Gesamtüberblicks, zentral organisiert und gesteuert werden. Zielsetzung bei der Definition der Umlageschlüssel war es eine möglichst verursachungsgerechte Aufteilung der Overheads zu erhalten, verbunden mit einer praktikablen und ressourcenschonenden Umsetzung insbesondere in der Ermittlung der Bezugsgrößen.

3.7.6 Finanzielle Reserven aus Mitteln des VFV

Die kamerale Buchführung basierte ursprünglich auf dem Konzept der mit Zahlungsmitteln dotierten Finanzierungstöpfe („Fonds“). Diese dienten einer übersichtlichen Steuerung von laufenden und einmaligen Auszahlungen, indem den Zahlungsmitteln und -strömen eine Zweckbindung mitgegeben wurde. Die Deckungsfähigkeit der Töpfe untereinander war je nach Art des Haushalts beschränkt und an formale Regeln gebunden. Doppische Systeme kannten dies in dieser Form, bis auf einige Sonderfälle im Bereich von Personalrückstellungen bzw. in bestimmten Branchen wie Banken- und Versicherungen, nicht. Unternehmen planten ihre Liquiditätserfordernisse volumsmäßig, ohne definierte Töpfe oder Fonds, abgeleitet aus Planerfolgsrechnungen und Investitionsplanungen.

Das Liquiditätsmanagement der Stadt und auch der Holding GmbH erfolgte seit Mai 2006 über einen Notional Cash Pool, der von der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH geführt wurde. Die Einführung des Cash Pools hatte die Wirkung, dass sich das kamerale Konzept der dotierten Finanzierungstöpfe an die in Unternehmen übliche volumsmäßige Liquiditätssteuerung anpasste. Somit konnte die Frage nach Finanzierungstöpfen weder gestellt noch beantwortet werden.

Zur Frage, ob die Holding Linien über finanzielle Reserven aus Mitteln des VFV verfügte, stellte der Stadtrechnungshof auf Grund der zuvor angeführten Überlegungen und Darstellungen fest, dass im Beobachtungszeitraum aus dem Titel Verkehrsfinanzierungsvertrag in Summe eine Überfinanzierung in Höhe von ca. 39 Millionen Euro zu Gunsten der Holding entstanden war.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Siehe oben

Der Stadtrechnungshof beurteilte diesen Sachverhalt wie folgt:

Der Verkehrsfinanzierungsvertrag war auf unbefristete Dauer abgeschlossen und

sollte laufende Betriebsabgänge und Investitionen zu Substanzerhaltung sowie taxativ aufgezählte Neuinvestitionen abdecken. Diese definierten Neuinvestitionen waren nicht terminisiert. Da die Zahlungen der Stadt an die Holding jährlich zu leisten waren, führte der Vertrag im Falle zwangsweise zu Phasen einer Überfinanzierung. Somit stellte die zuvor festgestellte, stichtagsbezogenen Überfinanzierung eine direkte Konsequenz der Vertragsgestaltung und keine Fehlleistung auf Seiten der Stadt oder Holding dar. Hinter dieser vertraglichen Ausgestaltung lag nach Einschätzung des Stadtrechnungshofs die Intention, Planungs- und Finanzierungssicherheit für den Betrieb und die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zu schaffen.

Diese vertragliche Gestaltung der Zahlungsströme, die zu solchen Über-/ und theoretisch auch Unterfinanzierungen führen konnte, bei einem vom Stadtrechnungshof als schwach einzuschätzenden Kontrollumfeld, sah der Stadtrechnungshof unter dem Aspekt der Transparenz als kritisch an.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Der Fokus des Controllings muss (neben den Leistungen) auf die echten Kosten, Erträge und Investitionen der Holding gelegt werden. Die Zahlungsströme zwischen Stadt und Holding werden für diesen Zweck auch in Zukunft kaum geeignet sein.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- in dem „Verkehrsfinanzierungsvertrages NEU“ ausschließlich laufende Abgänge unter Berücksichtigung von normalisierten laufenden Erträgen und Aufwendungen mit dem Ziel der Verlustabgeltung und der Erhaltung des Anlagevermögens abzugelten;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Umstellung im VV2 auf eine Abgeltung ausschließlich laufender Abgänge (inklusive Abschreibungen, aber ohne Investitionen) erscheint auch der Finanzdirektion sinnvoll, wobei nach wie vor auch eine Abgeltung über den Querverbund möglich sein muss. Fraglich erscheint der Mehrwert einer „normalisierten“ Abgeltung (anstelle einer Ist-Abgeltung), weil damit nicht nur mehr Bürokratie geschaffen, sondern auch eine Controlling-Illusion erzeugt werden könnte: Befriedigende Soll-Ist-Vergleiche der normalisierten Abgeltungsbeträge auf städtischer Ebene sagen noch gar nichts über die Wirklichkeit in der Holding (bzw im Haus Graz) aus!

- im „Verkehrsfinanzierungsvertrag NEU“ Regeln und Frequenz für die Nachkalkulation und Anpassung der zu Grunde liegenden normalisierten

Erträge und Aufwendungen aufzunehmen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Auch die Festlegung von Regeln und Frequenz für die Nachkalkulation erscheint eine wichtige Anregung für den VFV2, wobei im Falle einer Ist-Abgeltung anstelle der Bezeichnung „Nachkalkulation“ eher Soll-Ist-Vergleich und Benchmarking zu setzen wäre.

- die Planung von Neuinvestitionen im Öffentlichen Verkehr von der zuständigen Fachabteilung im Magistrat durchzuführen, in der Mittelfristplanung sowie einer priorisierten Investitionsplanung des Hauses Graz zu berücksichtigen und in Form von Einzelprojekten durchzuführen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

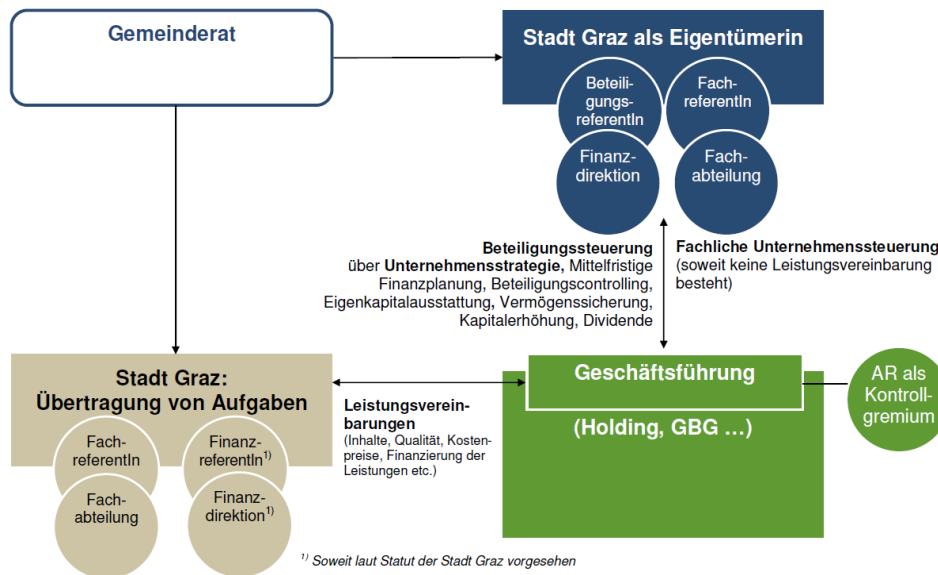
Auch diese Anregung wird von der Finanzdirektion geteilt, wobei die Umsetzung der Investitionen wohl weiterhin in der Holding stattfinden müssen wird und damit auch in der Planung eine gute Abstimmung zwischen Holding und Magistrat notwendig sein wird. Wichtig ist allerdings – was in der Empfehlung des Stadtrechnungshofes erstaunlicher Weise nicht zum Ausdruck kommt – dass die mittelfristige Finanzplanung der Stadt Graz bzw des Hauses Graz Ausgangspunkt für die finanziellen Rahmenvorgaben sein muss, und nicht umgekehrt Resultat der aufsummierten Fachbereichswünsche. Widrigenfalls wäre das übergeordnete Ziel eines nachhaltig ausbalancierten Gesamthaushaltes akut gefährdet.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Der Stadtrechnungshof hatte in Bezug auf die mittelfristige Finanzplanung der Stadt Graz nunmehr schon mehrfach von einer „integrierten“ mittelfristigen Finanzplanung gesprochen. Dies war ein iterativer Prozess - es mussten also sowohl die Vorgaben von oben nach unten als auch die Vorstellungen von „unten nach oben“ (Fachbereichswünsche) eingebunden werden. Ein bloßes Diktat von oben war aus Sicht des Stadtrechnungshofes ein genauso falscher Weg wie die kritiklose Übernahme aller Fachbereichswünsche.

3.8 Steuerung – Rollen der Stadt

Die Stadt Graz hat 2 Rollen bei der Steuerung



Auszug Steuerungsrichtlinie

Wie in der Darstellung ersichtlich, war, sobald Fragen der fachlichen Steuerung zu dem Bereich der Finanzsteuerung hinzutraten, das Gemeinderatsstück zusätzlich von der zuständigen Fachabteilung und vom fachlich zuständigen Stadtsenatsmitglied einzubringen.

Daraus schloss der Stadtrechnungshof, dass seit dem Beschluss zur Einrichtung des Hauses Graz die fachliche Steuerung der Leistungen der Holding Linien Graz GmbH bei der zuständigen formal zuständigen Fachabteilung, der Abteilung für Verkehrsplanung, bzw. dem/der Stadträtin lag, der/dem dieser Fachbereich zugeordnet war.

Aufgrund der seitens des Stadtrechnungshofes geführten Gespräche verfestigte sich der Eindruck, dass diese Steuerung der der Holding Linien übertragenen Aufgaben durch die Fachabteilung nur unzureichend gelang. Zum einen wurden durch den VFV nicht die notwendigen Leistungsdaten bzw. Leistungskennzahlen abgefragt, um eine solche Steuerung zu ermöglichen, zum anderen wurden – durch die Trennung der Fach- und Finanzverantwortung – die versuchten Steuerungsmaßnahmen der Fachabteilung in den Holding Linien nicht bzw. nicht prioritär umgesetzt.

Stellungnahme der Abteilung für Verkehrsplanung:

Aus Sicht der Abteilung für Verkehrsplanung ist diesem Punkt besondere

Aufmerksamkeit zu schenken, da für die Stadt Graz eine sinnvolle Rollenverteilung die grundlegende Basis für eine gute Steuerungsmöglichkeit der Holding bildet. Der Fokus sollte künftig somit nicht nur, wie im Bericht angeführt, auf die Steuerung über Leistungskennzahlen oder die Trennung der Fach- und Finanzverantwortung gelegt werden, sondern auch auf die Einhaltung der Ressort-Zuständigkeiten hinsichtlich strategischer Aktivitäten. Dies betrifft aber nicht nur die Rollenverteilung innerhalb der Stadt Graz, sondern auch jene innerhalb der Holding Graz im Sinne des „Haus Graz-Gedankens“, nach dem fachlich durchgehende, gebündelte Steuerungsmöglichkeit geschaffen werden sollen. In diesem Zusammenhang sollten auch sämtliche Mobilitätsagenden, die in der Holding, jedoch außerhalb der Graz Linien bearbeitet werden, in die fachliche/strategische Steuerung des Verkehrsressorts genommen werden.

Ob die Empfehlung, das „Kontrollgremium“ auch hinkünftig als Fachbeirat einzusetzen oder eine mögliche Alternative zweckmäßiger sein könnte, sollte aus Sicht der Abteilung für Verkehrsplanung im Rahmen der gerade laufenden Vorbereitungsarbeiten für einen „Verkehrsfinanzierungsvertrag neu“ intensiv geprüft werden.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es wäre an dieser Stelle erforderlich, konkret auszusprechen, welche Leistungsdaten bzw. Leistungskennzahlen eine bessere Steuerung ermöglichen und wie diese auch vernünftig organisierbar sind.

So bestand etwa keine Möglichkeit der Fachabteilung, die Auszahlung der Direktzuschüsse zu hemmen oder zu reduzieren, wenn es aus deren Sicht dazu einen Anlass gegeben hätte.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Trennung der Fach- und Finanzverantwortung ist im Verkehrsbereich durch das VFV-Kontrollgremium, in dem beide Disziplinen (mit Einstimmigkeitserfordernis) prominent vertreten sind, in Wirklichkeit so aufgeweicht wie in keinem anderen Bereich! Die Zurückbehaltung von Direktzuschüssen wäre nach der Erfahrung der Finanzdirektion in anderen Bereichen ein denkbar ungeeignetes Steuerungsinstrument, auf das man im VFV2 keinesfalls setzen sollte. Der Schlüssel für eine erfolgreiche Steuerung ist ein intensives Controlling, daran wird auch künftig kein Weg vorbeiführen. Die Bezeichnung Kontrollgremium sollte daher vielleicht besser in Controlling Board umbenannt werden.

Durch die Mehrbelastung der Abteilung für Verkehrsplanung aufgrund der

geschäftsführenden Stelle des Kontrollgremiums und der – trotz vertraglicher Vereinbarung – nicht erfolgten Personalaufstockung erschien dem Stadtrechnungshof darüber hinaus auch eine echte „Controllingtätigkeit“ weder aufgrund der zeitlichen Ressourcen noch der fachlichen Ausbildung der Bediensteten der Fachabteilung als wahrscheinlich.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die fachliche Steuerung der an die Holding Linien übertragenen Leistungen der zuständigen Fachabteilung voll inhaltlich zu übertragen und das „Kontrollgremium“ auch hinkünftig als Fachbeirat einzusetzen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

siehe oben; zusätzlich wurde die Übertragung der Anordnungsbefugnis über die verkehrsrelevanten Finanzpositionen der Stadt von der Finanzdirektion an die Fachabteilung bereits seit längerem angeregt.

- die personelle Ausstattung der Fachabteilung insofern sicherzustellen, um ein echtes Leistungscontrolling zu ermöglichen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Eine Erhöhung von Planposten und damit Personalkosten erscheint der Finanzdirektion angesichts der generellen Budgetkonsolidierungsnotwendigkeit und der damit zusammenhängenden Beschlusslage als zumindest sehr sensibel. Auch der Stadtrechnungshof macht an anderer Stelle auf die steigende Kostenentwicklung aufmerksam, sodass auch hier – wie überall – in erster Linie Neupriorisierungen und Umschichtungen angedacht werden sollten.

- vorzusehen, dass die Fachabteilung aufgrund der Ergebnisse ihres Leistungscontrollings die Möglichkeit hat, die Auszahlung der Direktzuschüsse zu hemmen oder zu reduzieren.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

siehe oben: diese „Steuerungssillusion“ wäre kontraproduktiv und sehr gefährlich; erstens wird aus diversen Gründen (Umsatzsteuerpflicht, Querverbund-Option,...) für diese Beträge auch weiterhin kein fremdüblicher Entgelt-Charakter vorliegen, wo ein solcher Mechanismus grundsätzlich anwendbar wäre; und zweitens ist es aus Haus Graz Sicht kein Erfolg, wenn zwar die Stadt eine Zahlung an die Holding zurückhalten kann, dann aber die Holding das Problem hat; da ist es schon vorzuziehen, dass Stadt und Holding gemeinsam das Problem gar nicht entstehen lassen, wie es dem

Kontrollgremium Konzept entspricht. Dass dieser Weg mühsam, steinig und nie zu Ende ist, darf freilich nicht verschwiegen werden.

3.9 Effektivität des ÖPNV für die Stadt Graz

Das Maß zur Bewertung des Grades der Verwirklichung des angestrebten Zwecks (Outcome) war die Effektivität. Sie war sachzielorientiert zu sehen, weshalb bei ihrer Prüfung der Zweckmäßigkeit keine Beurteilung der aufgewendeten Mittel erfolgte. Im Vordergrund stand das öffentliche Ziel bzw. der Zweck der Tätigkeit im öffentlichen Interesse auf der Grundlage einer demokratischen Entscheidung. Ermittelt und bewertet wurden der Zielerfüllungsgrad bzw. die Wirkung der Gebarungshandlung.

Das Prüfungskriterium „Zweckmäßigkeit“ unterstrich im Besonderen, dass von mehreren (wirtschaftlichen) Möglichkeiten, die zur Verwirklichung eines bestimmten Zwecks bzw. einer konkreten Aufgabe zur Verfügung stehen, jener der Vorzug zu geben war, mit welcher sich das Ziel am besten erreichen ließ, also die dem Zweck bestmöglich entsprach.

Die Zweckmäßigkeit der im Rahmen des Verkehrsfinanzierungsvertrags erbrachten Leistungen litt unter der mangelnden Steuerbarkeit dieser Leistungen durch die für die Wirkungen zuständige Fachabteilung. So zeigte etwa die entscheidenden Kennzahl – der Modal Split – über den Zeitraum 2008 bis 2013 eine negative Tendenz.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

siehe Eingangsbemerkung: Ein Verkehrsfinanzierungsvertrag unter den gegebenen (insbesondere finanziellen) Rahmenbedingungen kann nicht monokausal für ein relativ willkürliches, noch dazu im Nachhinein beschlossenes, Modal Split Ziel verantwortlich gemacht werden.

3.9.1 Wirkungsziele übergeordneter Körperschaften

Um die Zweckmäßigkeit der gesetzten Maßnahmen beurteilen zu können, war zunächst nach entsprechenden einschlägigen Wirkungszielen übergeordneter Körperschaften zu fragen.

3.9.1.1 EU

Am 17. Juni 2010 nahm der Europäische Rat die „2020-Strategie“ an. Diese folgte der „Lissabon – Strategie“ nach und hatte als Priorität ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zum Ziel. Aus dieser wurden 7 Leitinitiativen abgeleitet und 5 messbare Kernziele formuliert.

Der öffentliche Nahverkehr wurde nicht als eigenes Ziel genannt und stand damit nicht im unmittelbaren Fokus der Bestrebungen der EU. Er trug jedoch zur Zielerreichung im Bereich des nachhaltigen Wachstums (Ressourcenschonendes Europa) und integratives Wachstum (Armutsbekämpfung) bei.



Grafik: EU-Büro des BMBF, 2013

12

Im 2007 veröffentlichten Grünbuch der EU „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“¹³ wurde festgehalten, dass in ganz Europa in den Stadtzentren eine Zunahme des Verkehrs mit den bekannten negativen Folgen, wie chronische Verkehrsüberlastung, Verspätungen und Umweltverschmutzung beobachtet würde. Die europäische Wirtschaft verlöre aufgrund dessen alljährlich fast 100 Milliarden Euro, also rund 1% des BIP der EU. Auch die Luftverschmutzung und Lärmemissionen würden von Jahr zu Jahr zunehmen. Auf den Nahverkehr würden 40% der CO₂-Emissionen und 70% der Emissionen sonstiger Schadstoffe im Straßenverkehr entfallen.

Die EU-Kommission stellte weiters fest: „Die Mobilität in der Stadt ist als wichtiges Element zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung anerkannt und hat maßgebliche Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung in der EU. [...]

Die europäischen Städte sind mit einer konstanten Zunahme des Güter- und Personenverkehrsflusses konfrontiert. Der Ausbau der Infrastruktur, die zur Bewältigung dieses Verkehrswachstums nötig ist, stößt jedoch an Grenzen, die mit

¹² <http://www.horizont2020.de/einstieg-europa2020.htm>

¹³ KOM(2007) 551 vom 25. September 2007, [HTTP://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEGAL-CONTENT/DE/TXT/?URI=CELEX:52007DC0551](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/txt/?uri=CELEX:52007DC0551)

dem Mangel an Flächen und mit Umwelteinschränkungen verbunden sind. [...]

Die Bürger erwarten darüber hinaus, dass der öffentliche Verkehr ihren Bedürfnissen hinsichtlich Qualität, Effizienz und Verfügbarkeit entspricht. Um attraktiv zu sein, muss der öffentliche Verkehr nicht nur zugänglich sein, sondern sich auch durch einen dichten Takt, Schnelligkeit, Zuverlässigkeit und Komfort auszeichnen. Wie die Erfahrung zeigt, ist ein Hindernis für den Umstieg vom Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr häufig die schlechte Qualität des Dienstes, die Langsamkeit und Unzuverlässigkeit des öffentlichen Verkehrs¹⁴.“

Die Kommission stellte ebenfalls fest, dass die erforderlichen Investitionen in die Infrastruktur und Knotenpunkte, Instandhaltung und Betrieb der Netze, Erneuerung und Wartung der Fahrzeuge, Sensibilisierung der Bevölkerung und Kommunikation einen vielfältigen umfangreichen Finanzierungsbedarf schaffen würden, der im Wesentlichen von den betroffenen lokalen Gebietskörperschaften (Land und Gemeinden) zu decken war.

Im September 2009 nahm die EU-Kommission einen Aktionsplan „Urbane Mobilität“ an. Darin wurden für sechs Themenfelder 20 konkrete Aktionen vorgeschlagen, um die lokalen, regionalen und nationalen Behörden bei der Realisierung ihrer Ziele für eine nachhaltige Mobilität in der Stadt zu unterstützen.

Die wesentlichen Punkte aus diesem EU-Aktionsplan für Graz waren:

- *„Die Förderung integrierter Konzepte, um die Komplexität der städtischen Verkehrssysteme, Verwaltungsfragen, die Anbindung ins Umland, die unterschiedlichen Verkehrsträger und den Raummangel in den Städten in den Griff zu bekommen.*
- *Die BürgerInnen stehen im Mittelpunkt: Qualitativ hochwertiger und bezahlbarer öffentlicher Nahverkehr für alle, auch für Personen mit Behinderung. Den Mobilitätsbedürfnissen von schwächeren Bevölkerungsgruppen ist besondere Beachtung zu schenken. Maßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen Mobilitätsverhaltens*
- *Umweltfreundlicher Stadtverkehr“¹⁵*

Die EU-Zuschüsse für den Nahverkehr im gesamten EU-Raum beliefen sich in den Zeiträumen 2000-2006 auf 2,9 Milliarden Euro und 2007-2013 auf 7,8 Milliarden

¹⁴ Laut Studien zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist der öffentliche Nahverkehr derjenige Dienst, mit dem die Verbraucher in der Europäischen Union am wenigsten zufrieden sind. 13 % der Verbraucher (in der EU-25) haben nur schwer Zugang zum öffentlichen Verkehr, und 4 % haben überhaupt keinen Zugang.

http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_en.html.

¹⁵ Vertiefter STEK 4.0

Euro, damit insgesamt auf 10,7 Milliarden Euro. Durch diese Projekte erhielten die Städte Unterstützung bei der Einrichtung von Nahverkehrssystemen wie U-Bahnen, Straßenbahnen und Bussen. Österreich zählte in diesem Bereich nicht zu den großen Fördernehmern.

Am 8. April 2014 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof einen Bericht zu mit EU-Mitteln geförderten Nachverkehrsprojekten. Darin wurden die Leistungen von 26 öffentlichen Nahverkehrsprojekten in 11 Städten¹⁶ geprüft. Er stellte fest, dass die meisten der geprüften Projekte zwar wie geplant umgesetzt wurden und dem Bedarf entsprachen, in $\frac{2}{3}$ der Fälle die Benutzerzahlen jedoch hinter den Erwartungen zurückblieben und die damit erwarteten positiven wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen (z.B. weniger Umweltverschmutzung und Verkehrsstaus) nicht erreicht wurden.¹⁷

3.9.1.2 Bund

Mit Inkrafttreten der Bundeshaushaltsreform war auch die Verwaltung des Bundes mittels Wirkungszielen zu steuern. Im Teilheft des Bundesvoranschlags 2014/2015, Untergliederung 41 „Verkehr, Innovation und Technologie“ war der öffentliche Nahverkehr in zwei der fünf Wirkungsziele betroffen. Im Wirkungsziel 2 wurde die Sicherung der Mobilität von Menschen, Gütern und Information unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit angegeben, im Wirkungsziel 3 die Sicherstellung der Gendergerechtigkeit in der Mobilität sowie eines gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu allen Verkehrsdienstleistungen.¹⁸

Das Wirkungsziel 2 wurde gewählt, da die Vorhaltung und der Ausbau der Infrastruktur eine Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes darstellte. Weiters sei die Veränderung des Modal Splits zu Gunsten umweltgerechter Verkehrsträger aus ökologischer und gesellschaftspolitischer Sicht geboten. Das Ziel sollte durch die Erarbeitung verkehrspolitischer Rahmenbedingungen zur Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger und nachhaltiger Mobilität erreicht werden.

Das Wirkungsziel 3 wurde gewählt, da Frauen und Männer unterschiedliche Bedürfnisse und Anliegen auch in den Bereichen des Mobilitätsverhaltens, der Verkehrssicherheit oder der Zugangsvoraussetzungen zu Verkehrsinfrastrukturen

¹⁶ In Österreich wurde keine Stadt geprüft

¹⁷ Sonderbericht 1/2014,

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_01/QJAB14001DEC.pdf

¹⁸ https://service.bmf.gv.at/BUDGET/Budgets/2014_2015/bfg2014/teilhefte/UG41/UG41_Teilheft_2014.pdf

hätten. Deshalb wollte man eine fundierte Wissensbasis schaffen, um den jeweils erforderlichen Handlungsbedarf zu identifizieren und zu spezifizieren. Dieses Ziel wurde auch im Ziel 2 des Detailbudgets 41.02.01 („Hebung der Gendergerechtigkeit im öffentlichen Verkehr“) zum Ausdruck gebracht.

Auf Bundesebene war darüber hinaus auch der österreichische Generalverkehrsplan 2002 in Kraft, in dem die wichtigen und dringenden Ausbauprojekte der österreichischen Verkehrsinfrastruktur enthalten waren.

In diesem Zusammenhang verwies der Stadtrechnungshof auf die Feststellungen des Zentrums für Verwaltungsforschung KDZ in dessen Studie „ÖPNV-Finanzierung in Österreichs Städten. *„Hinzu kommt, dass die bestehend organisatorischen und finanziellen Strukturen im ÖPNV in Österreich komplex, unübersichtlich und länderweise unterschiedlich sind. So sind die österreichischen Städte zwar faktisch Aufgabenträger im städtischen ÖPNV; können aber an keine österreichweiten Konzepte oder klaren übergeordneten Strategien zum ÖPNV anknüpfen, die einen verlässlichen Rahmen für die Städte bilden würden.“*¹⁹

3.9.1.3 Land

Im Land Steiermark war geplant, erstmals 2015 ein Budget in Hinblick auf die Wirkungen der Maßnahmen zu beließen. Im Strategiebericht 2015 - 2018²⁰ wurde im Bereich Verkehr und Technik, Umweltschutz, Tierschutz festgehalten, dass ein adäquates Angebot an öffentlichem Personenverkehr für alle Menschen in den steirischen Regionen sichergestellt sein sollte. Dies wurde im Bereichsziel-Nr. 4 (*„Die Sicherung des ÖV-Angebotes ist für die steirische Bevölkerung und den Wirtschaftsstandort Steiermark gewährleistet sowie der Ausbau der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur (Straßen- und Eisenbahnkorridore sowie Flughafen Graz) in der Steiermark gesichert“*) als Gleichstellungsziel identifiziert und sollte unter anderem durch die Förderung von öffentlichen Verkehrsmitteln gefördert werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab in diesem Zusammenhang insbesondere das „Steirische Gesamtverkehrskonzept (STGVK) 2008+“ die verkehrspolitischen Ziele für den Verkehr in der Steiermark vor.

¹⁹ Mag. Manuel Köfel und Dr. Karoline Mitterer, ÖPNV-Finanzierung in Österreichs Städten, Aktuelle Finanzierung und neue Steuerungs- und Finanzierungsmodelle, Hrsg: KDZ, 2013

²⁰ Bericht der Steiermärkischen Landesregierung gemäß § 11 StLHG 2014; http://www.landtag.steiermark.at/cms/dokumente/11409846_58064506/d1694e60/16_2828_1_Strategiebericht.pdf

3.9.2 Verkehrspolitische Ziele der Stadt Graz

Im vertieften STEK 4.0 wurden folgende relevante verkehrspolitische Ziele der Stadt Graz identifiziert:

FÜR DIE STADT GRAZ RELEVANTE VERKEHRSPOLITISCHE ZIELE AUS DEM STGVK 2008+ SIND U.A.:

Die Reduktion der im Straßenverkehr getöteten Menschen und der Unfälle mit Personenschaden

Erhöhung des Anteils an öffentlichen Verkehrsmitteln auf 20% für den stadtgrenzüberschreitenden Verkehr

Gute infrastrukturelle Voraussetzungen für den Güterverkehr (z. B. Güterterminal Graz Süd/Werndorf)

Auszug vertiefter STEK

Aufbauend auf den Zielvorstellungen des Steirischen Gesamtverkehrskonzeptes 2008+ wurden mit dem Regionalen Verkehrskonzept Graz – Graz Umgebung 2020 Prioritäten für eine zukunftsorientierte Regionalverkehrspolitik definiert.

Das zum Zeitpunkt der Prüfung gültige Gesamtverkehrskonzept war die sogenannte Mobilitätsstrategie der Stadt Graz 2020. Diese setzte sich aus der Verkehrspolitischen Leitlinie 2020 und dem Grazer Mobilitätskonzept 2020 zusammen.



3.9.2.1 Verkehrspolitische Leitlinien

Die bis zum Beschluss der Verkehrspolitischen Leitlinie 2020 gültigen verkehrspolitischen Ziele der Stadt Graz stammten aus dem Jahr 1992 und wurden in der „Verkehrspolitische Leitlinie 2000“ festgeschrieben. Sozioökonomische Entwicklungen, demografische Veränderungen, steigende

Energiepreise, Kapazitätsengpässe und die Umweltbelastung durch den Verkehr stellten neue Anforderungen an die Verkehrspolitik in Graz.

Die Verkehrspolitische Leitlinie 2020 wurde am 23. September 2010 vom Gemeinderat beschlossen. Folgende Grundsätze der Verkehrspolitik wurden darin festgelegt:

- *„Nachhaltigkeit steht im Mittelpunkt;*
- *Graz als Stadt der kurzen Wege;*
- *Mobilität in ihrer Gesamtheit zu betrachten;*
- *Mobilität im urbanen Raum bedeutet Vorrang für die Sanfte Mobilität;*
- *Graz als Teil einer Region setzt auf Kooperation.“*

3.9.2.2 Mobilitätskonzept 2020

Laut Bericht an den Gemeinderat bildete die „Verkehrspolitische Leitlinie 2020“ die Basis für das „Grazer Mobilitätskonzept 2020“.

Ursprünglich hätte das Mobilitätskonzept bis 2011 (innerhalb eines Jahres ab Beschlussfassung der Verkehrspolitischen Leitlinien) von der Abteilung für Verkehrsplanung in einem kooperativen Prozess erstellt werden sollen. In einem ersten Schritt war geplant aus der Verkehrspolitischen Leitlinie bis Dezember 2010 quantifizierbare und evaluierbare Ziele aus dem Grazer Mobilitätskonzept 2020 abzuleiten. Diese sollten als Grundlage für das Maßnahmenprogramm dienen. Die so gefundenen Maßnahmen sollten in regelmäßigen Abständen zur Erfolgskontrolle dienen. Die erste Evaluierung der Maßnahmen sollte nach 5 Jahren (2015) erfolgen.

Dieses Mobilitätskonzept hatte laut Gemeinderatsbericht aus zwei Teilen zu bestehen:

- der Verkehrsplanungsrichtlinie - verwaltungsinterne Richtlinie mit Standards zur Gestaltung des Verkehrssystems in Graz;
- einem Maßnahmenprogramm – erstellt in Abhängigkeit zur mittelfristigen Finanzplanung; Grundlagen dafür sollten Maßnahmen aus
 - dem Regionalen Verkehrskonzept Graz – Graz Umgebung,
 - des letzten Grazer Verkehrskonzeptes „GIVE“ und
 - der Vorentwurf für den Masterplan Graz aus 2004 bilden.

In der Sitzung des Gemeinderates vom 19. Jänner 2012 wurde auch die Zustimmung zum Mobilitätskonzeptes 2020 und den darin definierten Zielen im Hinblick auf die Entwicklung des Verkehrs in Graz erteilt. Diese Ziele waren in drei Gruppen (übergeordnete Ziele, Ziele für Nahmobilität und qualitative Ziele) unterteilt.

Übergeordnete Ziele

Abgeleitet aus den Verkehrspolitischen Leitlinien 2020 wurden im Hinblick auf das Ziel der Verschiebung der Anteile des KfZ-Verkehrs hin zum Öffentlichen Verkehr, Rad- und FußgängerInnenverkehr (das Verhältnis zwischen motorisiertem Individualverkehr und Umweltverbund sollte sinken) acht übergeordnete Ziele (inkl. Messgrößen und Zielwerte) festgeschrieben:

- Stärkung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes;
- Erhöhung des ÖV Anteils;
- Stabilisierung des FußgängerInnen-Anteils;
- Reduktion des Anteils des motorisierten Individualverkehrs im BerufspendlerInnenverkehr;
- Reduktion der Anzahl der Kfz-Wege der Grazer Wohnbevölkerung trotz Bevölkerungszuwachs;
- Steigerung des Besetzungsgrades von PKWs;
- Erhöhung der Verkehrssicherheit: Reduktion der Verkehrsunfälle mit Personenschaden.

Ziele für Nahmobilität

Zur Überprüfung, in welchem Ausmaß die gewünschte Entwicklung der städtischen Nahmobilität erreicht wurde, wurde die Anzahl der GrazerInnen, die eine Einrichtung des täglichen Bedarfs in fußläufiger Entfernung (300m) zu ihrem Wohnstandort hatten, herangezogen. Folgende drei Ziele wurden festgelegt:

- Verbesserung der fußläufigen Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen;
- Verbesserung der fußläufigen Erreichbarkeit von ÖV-Haltestellen;
- Verbesserung der fußläufigen Erreichbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen und Volksschulen.

Qualitative Ziele

Als Messgrößen wurden laut Bericht an den Gemeinderat die Zufriedenheit der Grazerinnen und Grazer bei den einzelnen Verkehrsarten sowie mit der Luftqualität in Graz festgelegt. Die Zielwerte basierten auf Annahmen, da nur teilweise Vergleichswerte aus vorangegangenen Erhebungen vorlagen. Als Ziele wurden festgelegt:

- Erhöhung der Zufriedenheit der GrazerInnen mit der Sicherheit für FußgängerInnen;
- Erhöhung der Zufriedenheit der GrazerInnen mit der Sicherheit für RadfahrerInnen;

- Erhöhung der Zufriedenheit der Grazer Wohnbevölkerung allgemein mit dem ÖV;
- Stabilisierung der Zufriedenheit der Grazer Wohnbevölkerung mit den Parkplätzen in der Wohnumgebung;
- keine Abnahme der Zufriedenheit der GrazerInnen mit der Luftqualität.

3.9.2.3 Verkehrsplanungsrichtlinie

Die Verkehrsplanungsrichtlinie wurde – wie das Grazer Mobilitätskonzept - am 19. Jänner 2012 im Gemeinderat beschlossen. Sie stellte eine verbindliche Handlungsanleitung für das „Haus Graz“ im Zusammenhang mit der Realisierung von Maßnahmen im Verkehrsbereich dar. Auf Basis der geltenden Normen sowie bestehender übergeordneter, strategischer Konzepte sollte durch das Setzen allgemeiner Standards eine Erleichterung in Planungs- und Umsetzungsabläufen erreicht werden. Sie sollte planerische und ablauftechnische „Graubereiche“ minimieren und damit die Schnittstellen optimieren. Als grundsätzliches Ziel war ein ökonomischer Umgang mit den nicht bzw. äußerst eingeschränkt vermehrbaren Flächen für den Verkehrsbereich angeführt. Obwohl die gegenständliche Richtlinie eine verbindliche Handlungsanleitung darstellte, konnte in Einzelfällen mit Begründung von ihr abgewichen werden.

3.9.3 Verkehrspolitische Maßnahmen

Im Rahmen der Beschlussfassung der Ziele für das Mobilitätskonzept 2020 und der Verkehrsplanungsrichtlinie am 19. Jänner 2012 war auch die Erstellung eines Maßnahmenprogrammes vorgesehen, für dessen Bearbeitung laut Gemeinderatsbericht zumindest 10 Monate erforderlich waren.

Im Zuge der Prüfung stellte der Stadtrechnungshof fest, dass dieses Maßnahmenpaket zum Zeitpunkt der Prüfung 2014 dem Gemeinderat noch nicht zur Beschlussfassung vorgelegt worden war. Laut Abteilung für Verkehrsplanung wurden nach Beschlussfassung der Ziele und der Verkehrsplanungsrichtlinie erste Schritte zur Erstellung eines Maßnahmenprogrammes mit einem externen Planungsbüro unter Einbeziehung von Stadtbaudirektion, Straßenamt und Stadtplanungsamt in die Wege geleitet. Der Bruch der Regierungskoalition (ÖVP-Grüne) hätte nach Auskunft der zuständigen Fachabteilung eine Verzögerung in der Bearbeitung mit sich gebracht, da eine Abstimmung des Programmes mit der Politik vorgesehen gewesen war. Ein Grund für weitere Verzögerungen seien auch die Ressourcen der Projektleiterin in der Abteilung für Verkehrsplanung gewesen, die zunehmend durch das zeitlich herausfordernde Projekt Graz Reininghaus gebunden waren. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen laut Abteilung für Verkehrsplanung ein Fachentwurf (Stand 11/2013) und eine Maßnahmentabelle

(Stand 05/2014) vor.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss, dass

- mit den Instrumenten der Mobilitätsstrategie wirkungsorientierte, strategische Ziele formuliert wurden, die geeignet waren, im Bereich der Mobilität in Graz entsprechende Wirkungen zu erreichen.

Stellungnahme der Abteilung für Verkehrsplanung:

Dies wird seitens der Abteilung für Verkehrsplanung deshalb nicht als zwingend gesehen, da im Rahmen des Projektes „Masterplan ÖV“ ein Sachprogramm für die Weiterentwicklung des ÖPNV erarbeitet wurde, das auf die bisher vom Gemeinderat beschlossene Mobilitätsstrategie sowie das Stadtentwicklungskonzept aufbaut. Die Inhalte wurden sowohl vom Kontrollgremium als auch vom Ausschuss für Verkehr (17.9.2014, GZ: A10/8-021889/2014/0003 - „MASTERPLAN ÖV - Kapazitätsvorsorge zur Stadtentwicklung“) zur Kenntnis genommen. Eine sinnvolle Möglichkeit wäre dazu, dieses Maßnahmenprogramm im neuen Vertrag zwischen Stadt Graz und Holding Graz als künftige Entwicklungsperspektive für den städtischen ÖV aufzunehmen und in weiterer Folge während der Vertragslaufzeit laufend abzarbeiten und auch anzupassen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es verwundert sehr, dass dem Stadtrechnungshof die Notwendigkeit der Einbettung jeglicher Bereichsstrategie (so auch im wichtigen Feld Mobilität) in die mittelfristige Finanzstrategie der Stadt keine Erwähnung wert ist. Aus Sicht der Finanzdirektion besteht ein Kernproblem in diesem Zusammenhang darin, dass offenbar ohne jede Bedachtnahme auf die Finanzierbarkeit (bereits zeitlich konkretisierte!) wirkungsorientierte strategische Ziele formuliert und beschlossen werden können. Ziele sind nicht deshalb schon sakrosankt, weil sie wirkungsorientiert sind. Die Steuerungsinstrumente sind nicht deshalb schon schlecht, weil (unrealistische) Ziele nicht erreicht werden.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- das Maßnahmenprogramm zur Umsetzung der im „Mobilitätskonzept 2020“ festgeschriebenen Ziele zügig auszuarbeiten und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es stellt sich die Frage, ob der Stadtrechnungshof die Beschlussfassung eines

solchen Maßnahmenprogramms ohne jegliche Ansehung der Investitionshöhe bereits vorweg befürwortet; wenn nein, wäre zwecks Ressourcenschonung (siehe oben: Personalbedarf der Verkehrsplanung) eine Orientierung wichtig, bis zu welcher Höhe der Stadtrechnungshof eine „zügige Ausarbeitung“ für sinnvoll hält. Festzuhalten ist, dass es um Beträge von über 300 Mio Euro geht, die in der bisherigen Mittelfristplanung der Stadt bzw des Hauses Graz nicht enthalten sind.

- den Abschluss eines neuen Vertrages zur Finanzierung des ÖPNV in Graz erst bei Vorliegen eines vom Gemeinderat beschlossenen Maßnahmenpakets zur Umsetzung der im „Mobilitätskonzept 2020“ definierten verkehrspolitischen Ziele zu tätigen.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Dimension der angesprochenen Investitionen ist so groß, dass selbst bei zügiger Ausarbeitung eine diesbezügliche Beschlussfassung des Gemeinderates über das Gesamtpaket in kurzer Frist unrealistisch erscheint. Die Frage ist deshalb, ob die übrigen erkannten Verbesserungsmöglichkeiten in einem VFV2 nicht bereits vorweg in einem ersten Schritt umgesetzt werden sollen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Der Stadtrechnungshof nahm die Einwände des Finanzdirektors in Bezug auf seine Empfehlungen zu Kenntnis, stellte in diesem Zusammenhang jedoch erfreut fest, dass die ihm vorliegenden Planungspapiere zum VFV2 genau diese Empfehlungen umzusetzen versuchen. Weiters ging er davon aus, dass auch seine Empfehlungen zur integrierten mittelfristigen Finanzplanung bei der Erstellung und Beschlussfassung von Strategien Berücksichtigung finden.

3.9.3.1 Masterplan ÖV

Im Zuge der Prüfung stellte der Stadtrechnungshof fest, dass ein Teil des Maßnahmenpaketes (jener für den städtischen öffentlichen Verkehr) in Form des Sachprogramms „Masterplan ÖV“ vorlag. Von der Abteilung für Verkehrsplanung und von Holding Linien wurden entsprechende Maßnahmen im Bereich des ÖV und die erforderlichen Kapazitäten definiert. Dieser „Masterplan ÖV“ wurde während der Prüfung am 17. September 2014 dem Ausschuss für Verkehr und dem Ausschuss für Stadt- und Grünraumplanung in Form eines Informationsberichtes vorgestellt.

Da dieses Sachprogramm für den städtischen ÖV als Teil des im Jänner 2012 vom Gemeinderat zur Ausarbeitung in Auftrag gegebenen Maßnahmenprogrammes

zum „Mobilitätskonzept 2020“ anzusehen war, würde der „Masterplan ÖV“ laut dem Leiter der Abteilung für Verkehrsplanung erst im Rahmen des gesamten Maßnahmenprogramms dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt.

3.9.4 Messung der Wirkungen

Ausgangspunkt für das folgende Kapitel waren Überlegungen zur Analyse und Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Wirkung von Maßnahmen der Stadtregierung und Verwaltung.

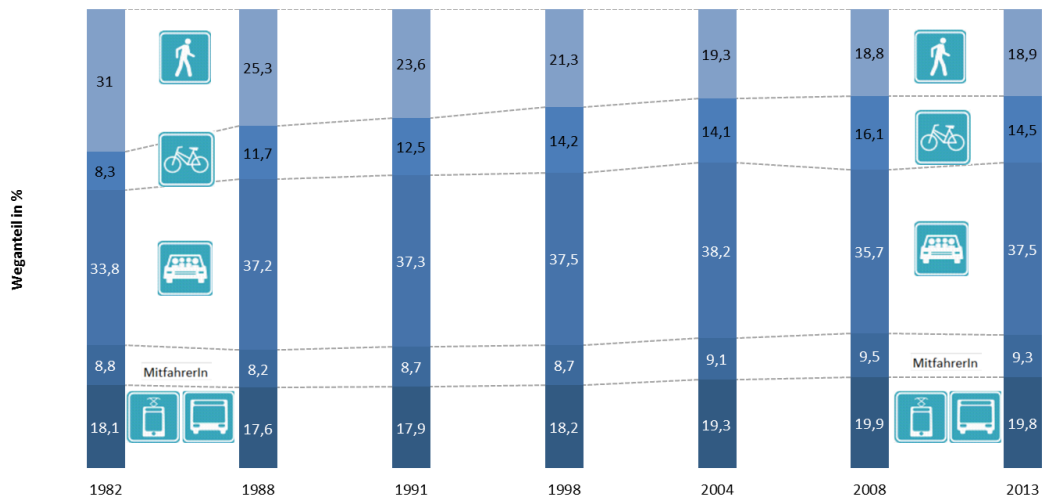
Das Grundziel der Abteilung für Verkehrsplanung war die Sicherstellung eines umweltfreundlichen und leistungsfähigen, stadtverträglichen, sicheren Verkehrssystems. Insbesondere wurde eine Verschiebung des Verhältnisses zwischen motorisiertem Individualverkehr und Umweltverbund (Modal Split) von 45:55% (2008) auf 37:63% bis zum Jahr 2021 angestrebt. Dieses Ziel unterstützte somit auch das oben angeführte Wirkungsziel 2 der UG 41 des Bundes und das Ziel des STGVK 2008+ (Erhöhung des Anteils an öffentlichen Verkehrsmitteln auf 20% für den stadtgrenzüberschreitenden Verkehr).

3.9.4.1 Entwicklung des Modal Split

Der sogenannte Modal Split war ein Wert der Verkehrsstatistik der die Aufteilung der Nutzung der Verkehrsmittel, also die Verkehrsmittelwahl anzeigte. Der Modal Split war somit die Folge der Entscheidung der Bevölkerung und der Unternehmen betreffend ihr Mobilitätsverhalten auf der einen und dem Verkehrsangebot auf der anderen Seite.

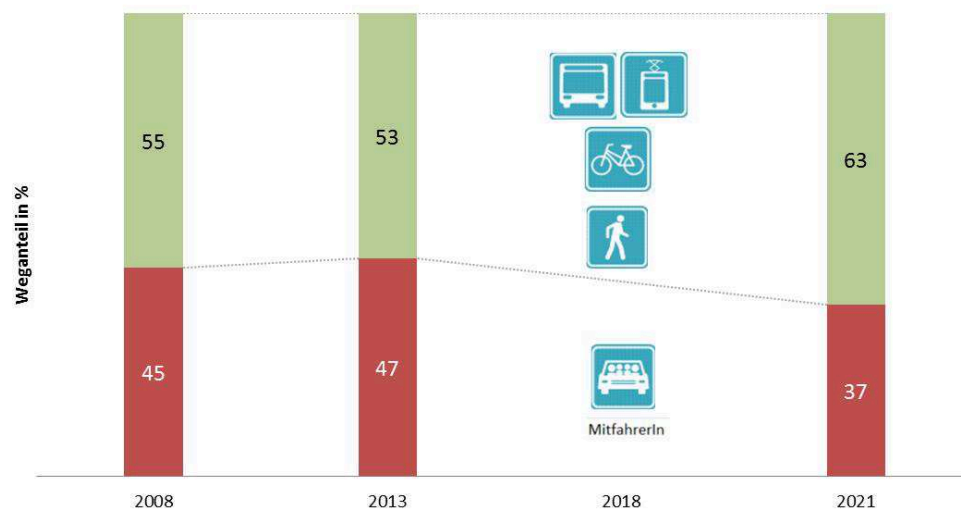
Gezeigt wurde darin, wieviel der Wege in der Stadt Graz zu Fuß, mit dem Fahrrad, als LenkerIn des motorisierten Individualverkehrs (MIV), als MitfahrerIn des MIV und mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt wurden.

Modal Split der Grazer Wohnbevölkerung



Wie aus der Darstellung ersichtlich, war die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel im Zeitraum von 30 Jahren um fast 2% gestiegen. Im selben Zeitraum ging der Anteil der Fußgänger um 12,1% zurück und erhöhte sich der Anteil des motorisierten Individualverkehrs um 3,7%.

Hinsichtlich des oben angeführten Ziels der Verschiebung des Verhältnisses zwischen motorisiertem Individualverkehr und Umweltverbund konnte in den Jahren 2008 bis 2013 keine entsprechende Wirkung erreicht werden. Vielmehr war ein Anstieg des motorisierten Individualverkehrs zu verzeichnen, die Erreichung des für 2021 gesetzten Zieles wurde damit schwieriger.



Zu beachten war dabei, dass es sich um die Kennzahlen für die Wirkung handelte. Entsprechende Leistungskennzahlen werden in diesem Bericht unten dargestellt.

So stiegen etwa die Fahrgastzahlen der öffentlichen Verkehrsmittel von 2008 auf 2013 um ca. 10%.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass mit dem „Modal Split“ eine steuerungsrelevante und international vergleichbare Kennzahl erhoben wurde.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die entscheidende Frage ist aber, welche diesbezügliche Zielsetzung realistisch ist, welche Mittel dazu erforderlich sind, und welche sonstigen Einflussfaktoren vorliegen.

3.9.4.2 Gender Performance

Im Zuge der Prüfungshandlungen zum Bericht des Stadtrechnungshofes „Mag. Abt. 10/8 – Abteilung für Verkehrsplanung“ vom Juni 2012 machte der Stadtrechnungshof die Abteilung für Verkehrsplanung auch auf die Studie des Europäischen Parlaments „*Women and Transport*“ vom 26. Juni 2006 aufmerksam.²¹ Diese Studie stellte unter anderem fest, dass Männer signifikant weniger Kostenbewusstsein in Bezug auf den Transport hätten als Frauen. Frauen hätten aber einen höheren Zeitdruck und würden häufiger Öffentliche Verkehrsmittel nutzen. Außerdem würden Frauen mehrere Ziele bei ihren Fahrten ansteuern während Männer bei ihren Wegen meist nur einen einzigen Grund verfolgen.

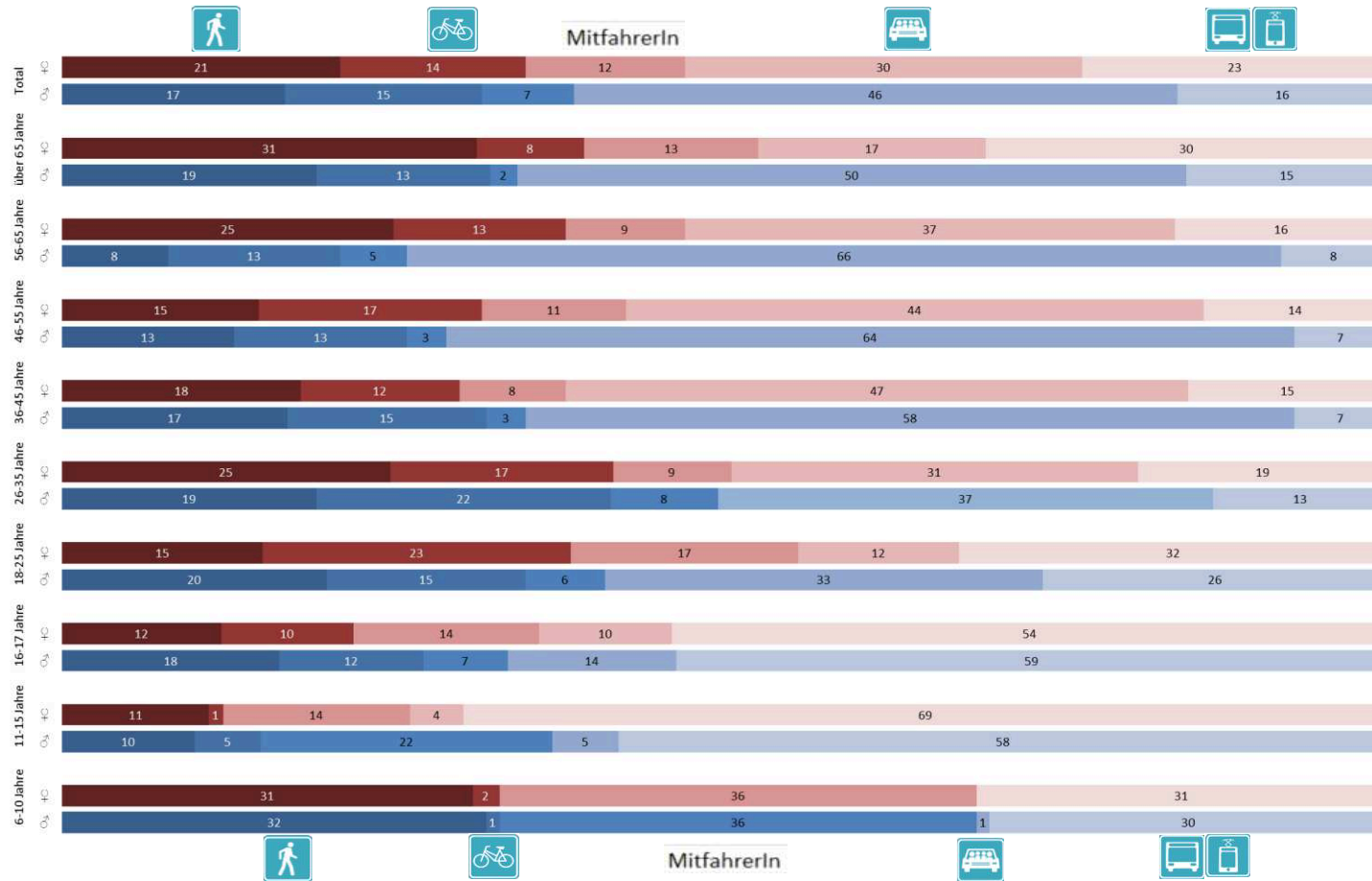
Der Stadtrechnungshof stellte im Zuge dieser Prüfung fest, dass aus seiner Sicht insbesondere die Ziele der Grazer Verkehrspolitik „Graz als Stadt der kurzen Wege“, „Mobilität ist in ihrer Gesamtheit zu betrachten“ und „Graz als Teil einer Region setzt auf Kooperation“ geeignet waren, den Gender-Aspekt besonders zu berücksichtigen. Der Stadtrechnungshof hatte daher die Erarbeitung von Gender-Performance Zielen unter der Einbindung des Referats für Frauen und Gleichstellung der Magistratsdirektion empfohlen.

Der Stadtrechnungshof wiederholte seine Empfehlung,

- Gender-Performance Ziele im Zusammenhang mit dem öffentlichen Nahverkehr unter Einbindung des Referats für Frauen und Gleichstellung auszuarbeitet, um insbesondere auch zu den einschlägigen Wirkungszielen des Bundes und des Landes beizutragen.

²¹ Doc IP/B/Tran/ST/2005_008

Durch die 2013 stattgefundene Befragung zum Mobilitätsverhalten konnte in ein genaueres Bild darüber erstellt werden, inwiefern Gender-Unterschiede beim Mobilitätsverhalten eine Rolle spielten. Dabei war auffallend dass wesentlich mehr Frauen als Männer die Öffentlichen Verkehrsmittel nutzen (23%:16%) und wesentlich weniger Frauen als Männer als Lenker des Motorisierten Individualverkehrs aufschienen (30%:46%). Besonders deutlich war der Unterschied in diesem Bereich in den Altersklasse der 46 – 55 Jährigen (44%:64%), der 56 – 65 Jährigen (37%:66%) sowie der über 65 Jährigen (17%:50%). Aber auch in der Altersklasse der 11 – 15 Jährigen war der Anteil der weiblichen Personen, die als Mitfahrerinnen beim motorisierten Individualverkehr aufschienen signifikant kleiner als bei den männlichen Personen dieser Altersklasse (14%:22%).



Modal Split der Grazer Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht

Das 1% Selbstfahrer in der Altersgruppe der 6-10 jährigen ergibt sich aufgrund statistischer Verwerfungen.

3.10 Effizienz des ÖPNV der Stadt Graz

Die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) war ein Prüfungskriterium, in dem auf den rationalen Umgang mit knappen Mittel bzw. Ressourcen abgestellt wurde. Sie wurde allgemein als das Verhältnis zwischen den erbrachten Dienstleistungen und den dafür benötigten Mitteln definiert.

Betreffend der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs aus Sicht der Stadt Graz stellte der Stadtrechnungshof Mängel fest, die insbesondere auf fehlende bzw. nicht detaillierte Kennzahlen und mangelnde Steuerungsmöglichkeiten der Fachabteilung des Magistrats zurückzuführen waren.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es wäre interessant, welche Kennzahlen und Steuerungsmöglichkeiten konkret nach Ansicht des Stadtrechnungshofes im VFV2 eingeführt werden sollten.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass seine entsprechenden Feststellungen in den folgenden [Unterkapiteln 3.10.1](#) und [3.10.2](#) erfolgten.

Überlegungen zur Optimierungen der Wirtschaftlichkeit erfolgten aus Sicht der Holding Linien, worunter die Wirtschaftlichkeit der Handlungen des Auftraggebers Stadt Graz litt.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Es ist für die Finanzdirektion nicht nachvollziehbar, warum für die Holding eine andere Wirtschaftlichkeit als für die Stadt Graz bestehen sollte. Diese Sicht würde den inzwischen weitgehend etablierten Haus Graz Gedanken ignorieren.

Die von der Holding Graz GmbH im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs zu erbringenden Leistungen wurden im Verkehrsfinanzierungsvertrag definiert und durch Nachträge zu diesem Vertrag ausgeweitet bzw. angepasst.

Zur Messung der erbrachten Dienstleistungen im Bereich des ÖV waren zwei unterschiedliche Kennzahlenkreise formuliert. Diese waren zum einen in der Mobilitätsstrategie und zum anderen im Verkehrsfinanzierungsvertrag niedergeschrieben.

3.10.1 Kennzahlen der Mobilitätsstrategie

Im Rahmen der Mobilitätsstrategie der Stadt Graz wurden (Leistungs-)Ziele definiert. Diese Ziele, die vom Gemeinderat am 19. Jänner 2012 beschlossen wurden, sollten eine Messgröße zur laufenden Orientierung darstellen, wie weit die gewünschten Entwicklungen erreicht wurden. Sie enthielten bewert- bzw. evaluierbare Größen, die auch den Öffentlichen Nahverkehr betrafen. Als zentrale Kennzahl hinsichtlich der Beurteilung der gewünschten Entwicklung der städtischen Nahmobilität (die insbesondere auch Auswirkungen auf die oben dargestellten Wirkungen betreffend des Modal Split hatten) wurde die Anzahl der GrazerInnen gesehen, die eine Einrichtung des täglichen Bedarfs in fußläufiger Entfernung (300 m) zu ihrem Wohnstandort hatten. Das angestrebte Ziel war die Verbesserung der fußläufigen Erreichbarkeit von ÖV-Haltestellen.

ZIELE FÜR DIE NAHMOBILITÄT			
ZIEL	MESSGRÖSSE	AUSGANGS- WERT 2011	ZIELWERTE 2021
Verbesserung der fußläufigen Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen	Prozent der Wohnbevölkerung, die eine Nahversorgungseinrichtung in einer Wegentfernung von max. 300m haben	36,4%	42%
Verbesserung der fußläufigen Erreichbarkeit von ÖV-Haltestellen der Kategorie 1 bis 3 ⁽¹⁾	Prozent der Wohnbevölkerung, die eine ÖV-Haltestelle (Kat. 1 bis 3) in einer Wegentfernung von max. 300m haben	63,3%	70%
Verbesserung der fußläufigen Erreichbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen und Volksschulen	Prozent der Wohnbevölkerung, die eine Kinderbetreuungseinrichtung oder VS in einer Wegentfernung von max. 300m haben	42,9%	48%

Im Bereich der Messgrößen der Zufriedenheit der GrazerInnen mit einzelnen Verkehrsarten sowie der Luftqualität wurde eine Erhöhung dieser mit dem Öffentlichen Verkehr angestrebt.

3.10.2 Kennzahlen des Verkehrsfinanzierungsvertrages

Die im Verkehrsfinanzierungsvertrag definierten Leistungskennzahlen dienen dem Kontrollgremium als Grundlage für die Beurteilung der Einhaltung im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt Graz. Es waren dies die Jahresfahrplanstunden, die Jahresplatzkilometer sowie die Anzahl der Fahrgäste, die Anzahl der Fahrzeuge, das Durchschnittsalter der Fahrzeuge, die durchschnittliche Linienlänge sowie der Haltestellenabstand.

3.10.2.1 Entwicklung der Jahresfahrplanstunden²²

Die Jahresfahrplanstunden der Straßenbahnen hatten sich im Zeitraum von 2008 auf 2013 um 2.407 Stunden abgenommen und lagen mit rund 238.748 Stunden unter den im VFV verlangten 241.000 Stunden.

Die Jahresfahrplanstunden der Busse (inklusive Nachtbusse) erhöhten sich hingegen um 7.052 Stunden und erreichten 500.275 Stunden im Jahr 2013. Dieser Wert lag über den im VFV vereinbarten 494.000 Stunden.

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass die Holding Graz Linien 2013 zwar die im VFV geforderte Gesamtzahl der Jahresfahrplanstunden von 73.500 um 4.023 Stunden übertroffen hatte, dies jedoch auf eine Mehrleistungen im Bereich der Busse zurückzuführen war. Da sich die Stadt Graz spätestens in den Verkehrspolitischen Leitlinien dazu bekannt hatte, eine Straßenbahnstadt sein zu wollen, war die Nichterfüllung der Vorgaben im Straßenbahnbereich besonders hervorzuheben. Darüber hinaus merkte der Stadtrechnungshof an, dass die Fahrstunden der Straßenbahnen teurer als die der Busse waren, so dass aus der Nichterbringung der Jahresfahrplanstunden der Straßenbahnen die nachvollziehbaren wirtschaftlichen Überlegungen der Holding Graz Linien zu einer Einschränkung der Umsetzung der strategischen Zielsetzung der Stadt geführt hatten.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Wirtschaftlichkeit ist gleichwohl in der Holding und in der Stadt ein wichtiges Thema, welches die Strategie – Straßenbahnstadt hin oder her – nicht einfach ignorieren kann. Die Wirtschaftlichkeit steht sehr häufig im sachlichen Konflikt mit Qualitäts- oder Strategiethemata, was immer nur durch gemeinsame Betrachtung und Abwägung beider Aspekte vernünftig gelöst werden kann. Nicht die mangelhafte Steuerung zwischen Stadt und Holding ist also hier das Problem, sondern die (aus Sicht der Finanzdirektion falsche) Interpretation, dass die Stadt mit der strategischen Entscheidung, sich als Straßenbahnstadt zu bezeichnen, die Frage der Wirtschaftlichkeit abgeschafft hätte.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes

Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass die vom Gemeinderat getroffene Entscheidung zur „Straßenbahnstadt“ offensichtlich nicht aus

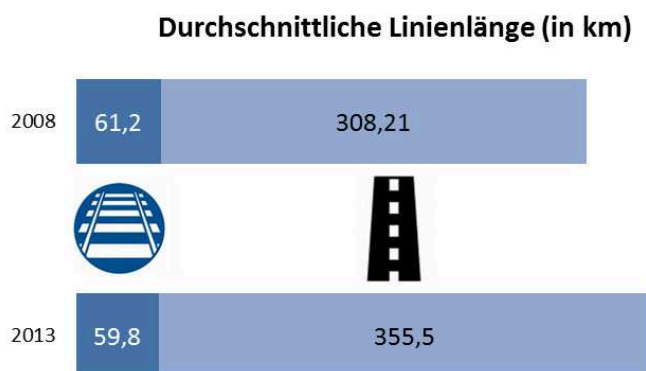
²² Ohne zusätzliche Bestelleistungen (die extra finanziert wurden); die entsprechenden Daten wurden einem dem Stadtrechnungshof vorliegenden Entwurf einer KDZ-Studie entnommen.

Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sondern Zweckmäßigungsgründen getroffen wurden.

3.10.2.2 Entwicklung der Jahresplatzkilometer²³

Im VFV wurde vereinbart, dass die Holding Linien als Basisleistungen zumindest 501,1 Millionen Straßenbahnplatzkilometer und 583,5 Millionen Busjahresplatzkilometer zu erbringen hatte. Mit insgesamt 1,1 Milliarden Platzkilometer im Jahr wurde die Gesamtzahl erreicht. Im Bereich der Straßenbahnen wurden 500,6 Millionen Jahresplatzkilometer erbracht. Diese Leistung lag damit um rund 500.000 Jahresplatzkilometer unter der vom VFV vorgeschriebenen Leistung. Wie bereits hinsichtlich der Jahresfahrstunden festgestellt, wurden im Bereich der Busse auch die Jahresplatzkilometer mit 603 Millionen und damit um 19,5 Millionen Jahresplatzkilometer übererfüllt. Auch in diesem Bereich war die offensichtliche Überordnung wirtschaftlicher Überlegungen der Holding Graz über die strategische Ausrichtung der Stadt Graz festzustellen. Besonders erwähnenswert war, dass es im Vergleich der Leistungen 2008 und 2013 insbesondere an Wochenenden zu einem erheblichen Rückgang der Straßenbahnjahresplatzkilometer gekommen war, die nur teilweise von einem Anstieg der Busjahresplatzkilometer aufgefangen wurden.

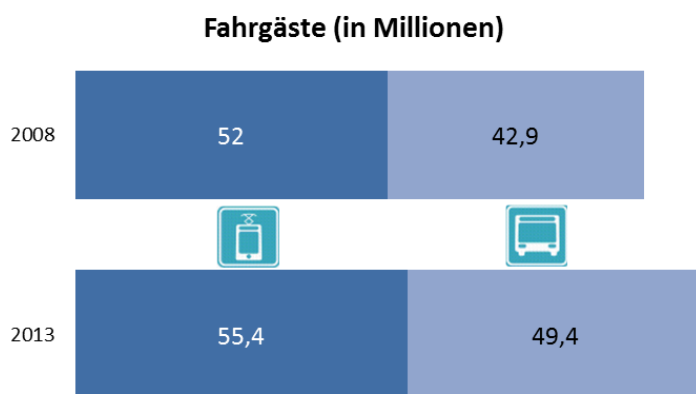
3.10.2.3 Entwicklung der sonstigen Kennzahlen



Wie die obige Grafik zeigt, ging die durchschnittliche Linienlänge der Straßenbahnen um ca. 2% zurück, während die durchschnittliche Linienlänge der Busse um ca. 15% zunahm. Der durchschnittliche Abstand zwischen zwei Haltestellen erhöhte sich im Zeitraum von 2008 bis 2013 um 16 Meter von 361,65 auf 377,6 Meter.

²³ Ohne zusätzliche Bestelleistungen (die extra finanziert wurden); die entsprechenden Daten wurden einem dem Stadtrechnungshof vorliegenden Entwurf einer KDZ-Studie entnommen.

Der Stadtrechnungshof hinterfragte die Sinnhaftigkeit der beiden letztgenannten Kennzahlen für die Steuerung der Leistungen der Holding Linien. Aus Sicht des Stadtrechnungshofes konnte weder für die Kennzahl durchschnittliche Linienlänge (die nicht mit der Streckenlänge gleichzusetzen war) noch für die Entfernung der Haltestellen eine Steuerungsrelevanz erkannt werden.



Die Anzahl der Fahrgäste nahm insgesamt um rund 10,4% oder beinahe 10 Millionen Personen im Jahr 2013 zu. Eine besondere Steigerung wurde im Bereich der Busse erreicht (15,12% oder 6,5 Millionen Personen). Nicht in der Grafik dargestellt ist die Zunahme der Fahrgäste der Schlossbergbahn (+0,08 Millionen Fahrgäste) bzw. die Abnahme bei der Fahrgäste der Schlossbergaufzüge (-0,02 Millionen Fahrgäste).

Im gleichen Zeitraum wurde die Anzahl der Fahrzeuge um 14% von 203 auf 232 erhöht. So wurden 11 zusätzliche Straßenbahnen und 18 zusätzliche Busse angeschafft. Das Durchschnittsalter der Straßenbahnen verringerte sich um 8 auf 18,3 Jahre, das der Busse um ein Jahr auf 5,4 Jahre.

3.11 Nebenwirkungsziel Feinstaub

In der 22. Sitzung des Kontrollgremiums am 22. März 2011 wurde seitens der Holding Linien berichtet, dass auf den Kursen der Linien 32, 40 und 53 mit Fahrgastzuwächsen zu rechnen war. Im Übereinkommen mit der Verkehrsplanung der Stadt Graz sollten auf diesen Linien Gelenkbusse geführt, 9 Solobusse durch Gelenkbusse ersetzt werden und die Mehrinvestitionen in Höhe von 964.800 Euro von der Stadt Graz getragen werden. Die Projektgenehmigung wurde mit Gemeinderatsbeschluss vom 14. April 2011 erteilt, die Bedeckung der Mehrkosten für 9 Gelenkbusse in Höhe von 964.800 Euro erfolgte aus den Mehreinnahmen der Parkraumbewirtschaftung 2012 (9. NT Mehrkosten 964.800 für 9 Gelenkbusse - März 2011).

Laut Gemeinderatsbericht vom 12.12.2011 wurde seitens des Landes eine

generelle Investitionsförderung für die Anschaffung besonders umweltfreundlicher Autobusse (Emissionsstandard EEV) in Höhe von 500.000 Euro in Aussicht gestellt. Laut Bericht sollten möglichst rasch die Busse der Schadstoffklassen Euro 1 und 2, sowie Euro 3 ausgetauscht und Fahrzeuge der Schadstoffklasse EEV (über das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß Euro 5 hinausgehend) angeschafft werden. 17 Gelenkbusse wurden im November 2011 bestellt, die Auslieferung war laut Gemeinderatsbericht im 2. Quartal 2012 vorgesehen. Der Beschluss des Gemeinderates über die Annahme einer Investitionsförderung seitens des Landes in Höhe von 500.000 Euro für die Anschaffung besonders umweltfreundlicher Busse (17 Gelenkbusse Emissionsstandard EEV) erfolgte einstimmig (14. NT für 17 Gelenkbusse EEV, Land 500.000 - Dezember 2011).

In der Sitzung des Kontrollgremiums vom 24.4.2012 wurde der Entwurf eines Informationsberichtes an den Gemeinderat, erstellt von Verkehrsplanung und Finanzdirektion, diskutiert. Aus diesem ging hervor, dass im Investitionsprogramm der Holding Linien für das Jahr 2012 der Ankauf von 24 Solobussen und 10 Gelenkbussen vorgesehen war. Aufgrund der im Bericht dargestellten Fahrgastentwicklung sollten jedoch alle 34 Busse als Gelenkbusse beschafft und diese auf den Linien 31, 41, 63 und 67 eingesetzt werden. Die Finanzierung der Differenzkosten für die 24 Gelenkbusse (anstelle der Solobusse) in Höhe von 2,6 Mio. Euro sollte von der Stadt Graz aus den Finanzmitteln der Parkraumeinnahmen getragen werden. Seitens des Kontrollgremiums wurde abweichend vom vorgelegten Bericht die Feststellung getroffen, dass die Finanzierung der erhöhten Kosten durch Holding Linien erfolgen und allfällige Förderungen des Landes gegengerechnet werden sollten. Der Beschluss des Gemeinderates über die Annahme einer Investitionsförderung seitens des Landes in Höhe von 250.000 Euro für die Anschaffung besonders umweltfreundlicher Busse (17 Gelenkbusse Emissionsstandard EEV) erfolgte am 20. September 2012 (20. NT 17 Busse EEV, Land 250.000 - September 2012).

Am 22. Mai 2013 wurde dem Land im Rahmen der Nachweiserbringung für die Investitionsförderung die Lieferung von 33 Gelenkbussen sowie 2 Solobussen EEV mit Liefertermin 4. Quartal 2013 bekanntgegeben und gleichzeitig gemeldet, dass 34 Fahrzeuge der Emissionsklassen Euro 2 bzw. Euro 3 mit Ende des laufenden Jahres ausgeschieden wurden. Von der Holding wurde dem Stadtrechnungshof im Zuge der Prüfung eine Auflistung aller zum Stichtag 31.12.2013 in Betrieb befindlichen und ausgeschiedenen Busse und deren Euroklassen übermittelt. Die stichprobenartige Prüfung ergab, dass dem Land im Zuge der Busförderung 34 Busse als ausgeschieden gemeldet wurden, davon aber 5 Fahrzeuge der Euroklasse 3 (Nr. 30, 51, 52, 62 und 64) sowohl in der von der Holding übermittelten Stichtagsaufstellung, als auch in der Anlagenbuchhaltung der

Holding Linien weiterhin als aktiv geführt wurden. Laut Holding war ursprünglich geplant, 34 Busse auszuschneiden und durch neue Busse zu ersetzen, für Schienenersatzverkehre aufgrund von Gleisbaustellen während des Normalfahrplanes mussten jedoch mehr Busse in Stand gehalten werden. Im Februar 2014 wurde der Stmk. Landesregierung daher eine überarbeitete Liste mit 31 Bussen übermittelt. Diese neue Liste wurde nach Aussage der Holding von der Stmk. Landesregierung akzeptiert. Die oben angeführten Fahrzeuge waren auch zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausgeschieden. Sie wurden im Stand gehalten da die Holding annahm, dass durch die vergünstigte Jahreskarte die Fahrgastzahlen kontinuierlich steigen könnten und dadurch zusätzliche Kapazitäten benötigt würden. Nach der Schlussbesprechung wurde dem Stadtrechnungshof von der Holding bestätigt, dass zumindest noch zwei Fahrzeuge im Stand waren, deren Ausscheiden vom Land gefördert worden war.

Zusammenfassend stellte der Stadtrechnungshof fest, dass sowohl der Gemeinderat und als auch das Kontrollgremium dem Ankauf von Bussen der Emissionsklasse EEV zugestimmt hatten. Im Jahr 2012 waren insgesamt 20 Busse als Neuzugänge verbucht, davon wurden laut Holding 18 Busse im Linienverkehr (17 Gelenk- und 1 Midibus) eingesetzt. Ein Reisebus und ein Oldtimerbus wurden von der Abteilung für Eventverkehre in Betrieb genommen. Der Frage warum die Holding neben dem Oldtimerbus im Rahmen von Eventverkehren insgesamt zwei Reisebusse einsetzte ging der Stadtrechnungshof im Zuge dieser Prüfung nicht nach. 2013 war im Anlageverzeichnis der Holding ein Zugang von 35 Bussen (32 Gelenk- und 3 Solobusse) verbucht. Zum Stichtag 28.2.2014 waren laut Anlageverzeichnis 1 Gelenkbus und ein weiterer Reisebus als Zugang verbucht.

Insgesamt waren im Linienverkehr zu diesem Stichtag 152 Busse im Einsatz, davon 94 Busse der Schadstoffklasse 3 und 58 der Schadstoffklasse EEV. Das Durchschnittsalter der Busse wurde von der Holding mit 6,06 Jahren bekanntgegeben.

3.12 Finanzierungsinstrumente des ÖPNV

Den Direktzuschüssen der Stadt Graz an die Holding Linien waren die Einnahmen der Stadt gegenüberzustellen die aus Finanzierungen des Bundes und des Landes für den Öffentlichen Nahverkehr entstanden.

Mit dem ÖPNRV-G 1999 übernahm der Bund die Verantwortung für Finanzierung des Grundangebots, dass 1999/2000 vorhanden war. Leistungen, die über das Grundangebot 1999/2000 hinausgingen, wurden vom Bund grundsätzlich nicht finanziert, etwaige Einsparungen dieses Grundangebotes waren in die Qualitätssicherung zu investieren.

Im ÖPNRV-G 1999 waren für die Finanzierung des städtischen Verkehrs mit den §§ 24 und 25 besondere Regelungen vorgesehen, die im Wesentlichen auf das Finanzausgleichsgesetz (aktuell § 20 FAG 2008) verwiesen.

Diese sah zwei Finanzierungsmechanismen vor:

- § 20 Absatz 1 FAG 2008 (Förderung von ÖPNV-Unternehmen)
- § 20 Absatz 2 FAG 2008 (Förderungen von Investitionen)

3.12.1 § 20 Abs. 1 FAG 2008 - Förderung von ÖPNV Unternehmen

Der Bund gewährte den Gemeinden zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen eine Finanzausweisung im Ausmaß von insgesamt 15,6 Millionen Euro jährlich (fixer Teil) und 0,034 % des Nettoaufkommens an bestimmten Abgaben eines definierten Zeitraums (variabler Anteil). Für das Jahr 2011²⁴ wies die Statistik Austria²⁵ insgesamt 35,9 Millionen an Zahlungen des Bundes aus dem Titel des § 20 Absatz 1 FAG 2008 aus.

Diese Finanzausweisung kam zu 55 % Wien als Gemeinde zugute. Die restlichen 45 % waren auf Wien auf Grund seiner Beteiligung an der Wiener Lokalbahnen AG und auf jene Gemeinden, die eine oder mehrere Autobus-, Obus- oder Straßenbahnlinien führten oder an einer solchen Nahverkehrseinrichtung überwiegend beteiligt waren, zu verteilen.

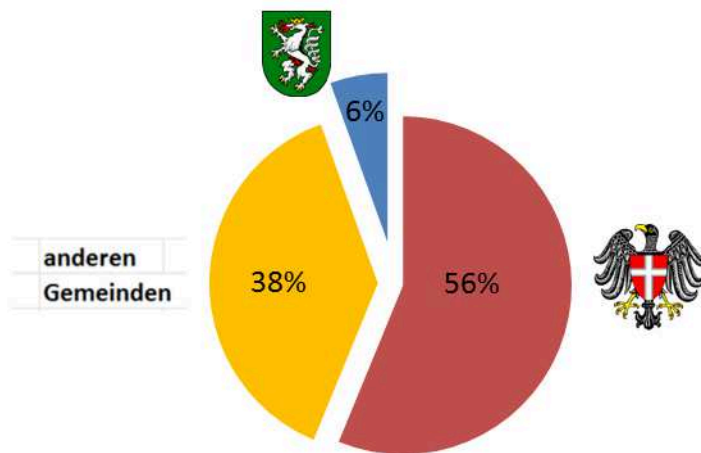
Die den Gemeinden zukommenden Anteile an dieser Finanzausweisung waren auf die einzelnen Gemeinden nach dem arithmetischen Mittel aus dem Verhältnis der Streckenlänge und der Anzahl der beförderten Personen aufzuteilen; bei überwiegender Beteiligung einer Gemeinde an einem Nahverkehrsunternehmen war auch auf das Beteiligungsverhältnis Bedacht zu nehmen. Bei der Beurteilung

²⁴ Zum Zeitpunkt der Prüfung die neuesten verfügbaren Daten

²⁵ Statistik Austria, Gebarung und Sektor Staat, Teil II, Wien 2011

sowohl der Voraussetzung einer Beteiligung an einem öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen als auch des Ausmaßes der Beteiligung war auf die tatsächliche wirtschaftliche Lastentragung abzustellen. Anträge auf Gewährung einer Finanzausweisung waren von den Gemeinden bis spätestens 15. September jeden Jahres dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln.

Finanzausweisungen aus § 20 (1) FAG für 2011



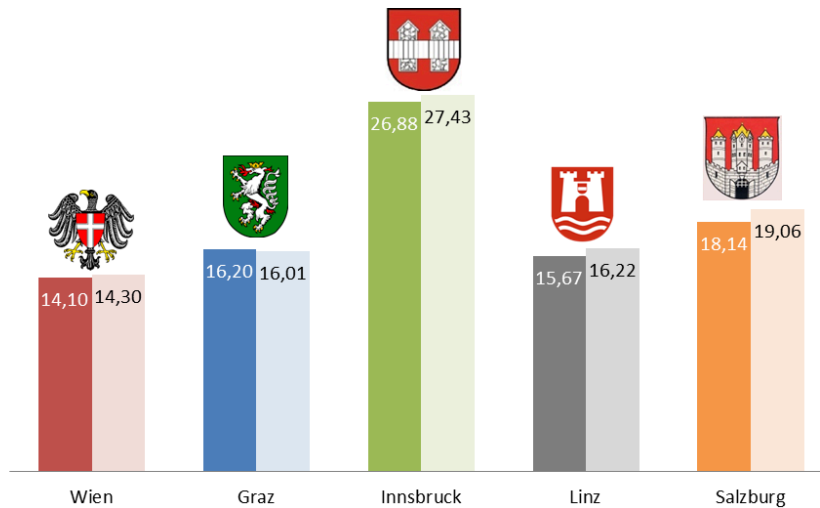
Wie aus der oben stehenden Grafik ersichtlich erhielt die Stadt Wien rund 56% der aufgrund des § 20 Absatz 1 FAG 2008 zu verteilenden Mittel. Graz erhielt rund 6%, das waren ca. 2 Millionen Euro).

3.12.2 § 20 Abs. 2 FAG 2008 - Förderung von Investitionen

Der Bund gewährte den Gemeinden für Personennahverkehrs-Investitionen eine Finanzausweisung im Ausmaß von 16,5 Millionen Euro jährlich Nettoaufkommens (Fixanteil) sowie einen Anteil an bestimmten Abgaben eines definierten Zeitraums (variabler Anteil). Für das Jahr 2011 wies die Statistik Austria insgesamt 36,8 Millionen Euro an Zahlungen des Bundes aus dem Titel des § 20 Absatz 2 FAG 2008 aus.

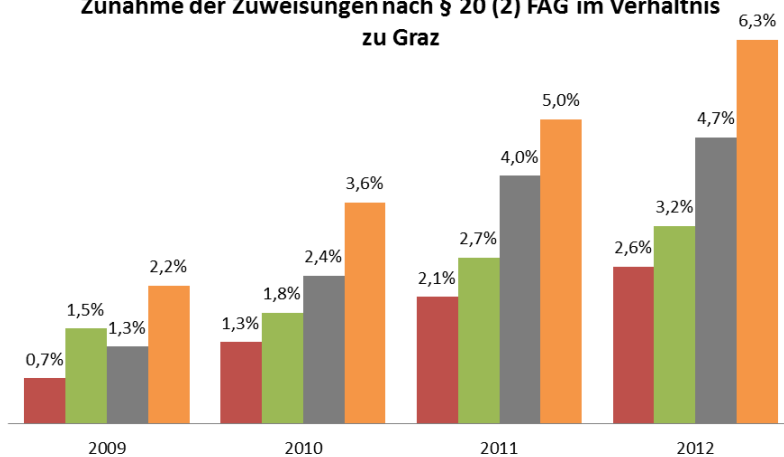
Auch hier erfolgte die Verteilung der Gelder nach einem komplizierten, mehrere Stufen umfassenden Verfahren. So waren zunächst vom Fixanteil 500.000 Euro und 3% des variablen Anteils für publikumsbestimmte, ortsfeste Einrichtungen an Knotenpunkten öffentlicher Kraftfahrlinien des Personennahverkehrs (Autobusbahnhöfe) bestimmt. Die Finanzausweisung an einzelne Projekte durfte 40% der gesamten Investitionssumme nicht übersteigen. Der verbleibende Betrag war für die Förderung von Investitionen für Straßenbahn- und Obuslinien bestimmt und kam den Landeshauptstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern nach einem gesetzlich definierten Schlüssel zugute.

Finanzzuweisungen aus § 20 (2) FAG Euro/Kopf zu 2008 und 2012



Der Rückgang der Euro/Kopf bei der Stadt Graz ergab sich durch den Bevölkerungszuwachs, der in den im Finanzausgleichsgesetz festgeschriebenen Prozentwerten der Zuteilung keine Berücksichtigung fand. So ging aufgrund der Bevölkerungsdynamik die Kluft der Zuweisungen der Mittel nach § 20 Absatz 2 FAG 2008 im Verhältnis zu den Einwohnern in den einzelnen Städten deutlich auseinander. Wie anhand der untenstehenden Grafik ersichtlich war, nahmen die Zuweisungen aus diesem Titel gegenüber Graz im Laufe der Jahre deutlich zu, so dass etwa im Jahr 2012 Wien um 2,6% mehr Zuweisungen pro Kopf erhielt als Graz, Salzburg um 6,3%.

Zunahme der Zuweisungen nach § 20 (2) FAG im Verhältnis zu Graz



3.12.3 Einnahmen der Stadt Graz aus Mittel des § 20 FAG 2008

Der Stadt Graz wurden 2008 – 2013 somit gesamt folgende Bundesmittel zur Abgeltung der Verkehrsdienste gewährt:

FAG § 20	AOB A 8		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Abs.1 Förderung von ÖPNV Untern.	2.94100.860001	Lfd. Transf.Zlgn. Bund	1.952.036	1.839.927	1.830.520	1.998.733	2.306.355	2.302.324
Abs.2 Investitionsförderung	2.94100.870001	Kap.Transf.Zlgn. Bund	4.059.909	3.946.837	3.962.899	4.097.978	4.246.816	4.406.007
			6.011.945	5.786.764	5.793.419	6.096.711	6.553.171	6.708.331

Zusammenfassend stellte der Stadtrechnungshof fest, dass der im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes seitens des Bundes zur Verfügung gestellte Finanzierungsanteil im Verhältnis zu seitens der Stadt Graz im Rahmen des Verkehrsfinanzierungsvertrages aufgewendeten Mittel gering war. Damit war der überwiegende Kostenanteil für die von Holding - Linien im Rahmen der Daseinsvorsorge erbrachten Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr von der Stadt Graz aufzubringen. Auf Grund des zu erwartenden Bevölkerungszuwachses war mit einer weiteren Steigerung der Kosten für den öffentlichen Verkehr in Graz zu rechnen.

3.12.4 Förderungen des Landes für den ÖPNV Graz

Für den Ankauf von 41 Bussen wurden der Stadt Graz seitens des Landes Steiermark in den Jahren 2011 und 2012 Sonderförderungen in Höhe von insgesamt 750.000 Euro gewährt (die Gesamtkosten der Flottenerneuerung lagen lt. Holding bei rd. 20 Mio. Euro).

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof empfahl

- in Wiederholung des Vorschlags des KDZ aus dem Jahr 2006, die strategischen Planungs- und Steuerungsagenden im Bereich Verkehr zu bündeln und ausgehend von der derzeitigen Verkehrsplanung alle insbesondere strategischen Planungsagenden IV, ÖV und auch die Parkraumbewirtschaftung zusammenfließen zu lassen und ein verwaltungsinternes Mobilitätsmanagement zu schaffen, welches auch für das gesamte Budgetmanagement für die längerfristig geplanten Mittel der Stadt für den ÖPNV zuständig sein sollte;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Diese Empfehlung wurde und wird von der Finanzdirektion ausdrücklich unterstützt, wobei die unterschiedlichen Rechtsformen der einzelnen Einheiten (GPS, Holding, Stadt) natürlich budgetär in möglichst einfacher und pragmatischer Form zusammengefasst werden müssen.

- bei jeglichen Vertragsverhandlungen entsprechende Dokumentationen zu erstellen, um die Höhe von Entgelten bzw. Finanzierungen klar nachvollziehbar und damit transparent zu machen;
- die Geschäftsordnung für den Magistrat Graz zu beachten und für Geschäftsfälle, die der Beratung und Beschlussfassung durch Organe der Stadt Graz unterliegen zwar kurz gehaltene, aber sachlich erschöpfende Berichte vorzulegen;
- sämtliche Leistungen, die aufgrund eines Vertrages zu erbringen sind, genau zu beschreiben und mittels Leistungskennzahlen mess- und steuerbar zu machen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Dass beim VFV schon aus umsatzsteuerlichen Gründen kein Leistungsaustausch vorliegt, sei der guten Ordnung halber unterstrichen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof begrüßte die Bestrebungen steuerlich zu optimieren, wies jedoch auch darauf hin, dass die Steuerbarkeit der Aufgabenerfüllung darunter nicht leiden sollte.

- insbesondere bei den im Vertrag definierten wesentlichen Kennzahlen auf

deren Übermittlung und Berechnungsart zu achten;

- messbare Qualitätsstandards zu definieren und Ziele für deren Weiterentwicklung zu vereinbaren;
- bei Vertragsverlängerung/Vertragserrichtung durch entsprechende Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag bzw. durch einen Stimmbindungsvertrag einen umfassenden Einfluss- und Steuerungsrahmen der Stadt Graz als Auftraggeber und Gesellschafter der Holding Graz GmbH zu schaffen und so die Kriterien für eine In-House-Vergabe nach dem BVergG zu erfüllen

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Problematik der (nicht weisungsfähigen) Aktiengesellschaft ist zwischenzeitig durch die Umwandlung der Holding in eine GmbH wesentlich entschärft.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Aussage des Finanzdirektors, dass die Aktiengesellschaft nicht weisungsfähig war, untermauerte die Feststellungen des Stadtrechnungshofes, dass die Stadt zumindest bis zur Umwandlung der Holding in eine GmbH keine Aufsicht wie über eine eigene Dienststelle ausüben konnte.

sowie

- bei der Beauftragung und Abnahme von Stellungnahmen nicht nur die Erörterung der Rechts- und Sachlage sondern auch eine Subsumtion unter den bestehenden Sachverhalt sowie abschließende Empfehlungen einzufordern;
- Gutachten und Stellungnahmen im Original zu belassen und anderslautende Einschätzungen der beauftragenden Stelle sowie eventuell notwendig erscheinende Änderungen in einer gesonderten Ergänzung auszuführen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Ob ein in der Vorbereitung geführter Diskussionsprozess handschriftlich auf Entwürfen oder sonst wie im Akt abgespeichert wird, ist nach Auffassung der Finanzdirektion im gegebenen Zusammenhang irrelevant.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Laut den Vorschriften über die „Elektronische Eingangs- und

Aktenverwaltung (EAV)“ war ein Akt eine geordnete Zusammenstellung aller Geschäftsstücke sowie aller dazu gehörenden Unterlagen (z.B. Beilagen, Kopien, Informationen, Erledigungen), die für einen Geschäftsfall inhaltlich oder vom Ablauf her von Bedeutung waren. Auf eine ordnungsgemäße Aktenführung wurde verstärkt hingewiesen.

- jeweils für Mittelflüsse aus den VFV, für Mittelflüsse aus den Nachträgen zum VFV sowie für sonstige ungebundene Kapitalrücklagen eigene Kapitalrücklagekonten einzurichten;
- die zweckmäßige Verwendung von VFV Mitteln auch bilanziell transparenter zu gestalten und den Ausgleich von etwaigen Jahresfehlbeträgen nicht durch die Auflösung der Konten der nicht gebundenen Kapitalrücklage aus dem VFV und dazugehörigen Nachträgen herbeizuführen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Querverbund, Haftungsübernahmen und Rücklagenverwendungen werden im Interesse der Stadt auch weiterhin mögliche Finanzierungswege sein müssen und eine kameralistische Zweckbindung von Geldmitteln in der Holding daher nicht erforderlich sein.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Budgetgrundsätze der Klarheit und Wahrheit waren zu beachten und der städtische Haushalt im Rahmen seines kameralen Buchhaltungssystems klar von den Budgets der Beteiligungsgesellschaften abzugrenzen. Querverbundfinanzierungen bargen die Gefahr, dass sowohl für die politischen EntscheidungsträgerInnen als auch für die Verwaltung der Überblick über innerhalb des Hauses Graz getätigte Finanzierungen nicht mehr gegeben war.

- Erlöse aus Nachträgen zum VFV auf einem gesonderten Erlöskonto unter dem Posten sonstige Erlöse zu buchen.
- die Basis für die Wahl von Umlageschlüsseln und den Beweis der Verursachungsgerechtigkeit zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nachvollziehbar zu dokumentieren.
- in dem „Verkehrsfinanzierungsvertrages NEU“ ausschließlich laufende Abgänge unter Berücksichtigung von normalisierten laufenden Erträgen und Aufwendungen mit dem Ziel der Verlustabgeltung und der Erhaltung des Anlagevermögens abzugelten;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

statt „normalisierter“ werden Ist-Ziffern vorgeschlagen.

- im „Verkehrsfinanzierungsvertrag NEU“ Regeln und Frequenz für die Nachkalkulation und Anpassung der zu Grunde liegenden normalisierten Erträge und Aufwendungen aufzunehmen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

statt „normalisierter“ werden Ist-Ziffern vorgeschlagen und statt „Nachkalkulation“ Soll-Ist-Vergleiche und Benchmarking

- die Planung von Neuinvestitionen im Öffentlichen Verkehr von der zuständigen Fachabteilung im Magistrat durchzuführen, in der Mittelfristplanung sowie einer priorisierten Investitionsplanung des Hauses Graz zu berücksichtigen und in Form von Einzelprojekten durchzuführen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Durchführung muss aber zweckmäßigerweise wohl in der Holding bleiben, damit sollte die Planung also gemeinsam erfolgen.

- die fachliche Steuerung der an die Holding Linien übertragenen Leistungen der zuständigen Fachabteilung voll inhaltlich zu übertragen und das „Kontrollgremium“ auch hinkünftig als Fachbeirat einzusetzen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

der vorgeschlagene Name wäre Controlling Board

- die personelle Ausstattung der Fachabteilung insofern sicherzustellen, um ein echtes Leistungscontrolling zu ermöglichen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

im Sinne der geltenden Nichtnachbesetzungsregelung sollte dies aber durch Umschichtungen/Neupriorisierungen erfolgen.

- vorzusehen, dass die Fachabteilung aufgrund der Ergebnisse ihres Leistungscontrolling die Möglichkeit hat, Auszahlung der Direktzuschüsse zu hemmen oder zu reduzieren;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

dies ist aus Sicht der Finanzdirektion dezidiert abzulehnen.

- das Maßnahmenprogramm zur Umsetzung der im „Mobilitätskonzept 2020“ festgeschriebenen Ziele zügig auszuarbeiten und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Eine bottom up Maßnahmenplanung wird zu Investitionsvorschlägen von über 300 Mio. Euro führen, deren rasche Beschlussfassung vor allem im Hinblick auf die dadurch ausgelöste Gesamtbudgetentwicklung nicht realistischer Weise erwartet werden kann. Daher ist wohl zuerst ein Stufenplan mit verbindlichen Finanzrahmenvorgaben erforderlich.

- den Abschluss eines neuen Vertrages zur Finanzierung des ÖPNV in Graz erst bei Vorliegen eines vom Gemeinderat beschlossenen Maßnahmenpakets zur Umsetzung der im „Mobilitätskonzept 2020“ definierten verkehrspolitischen Ziele zu tätigen;

Stellungnahme des Finanzdirektors:

Die Aufschiebung des gesamten VFV2 bis zur gesamthaften Entscheidung des Mobilitätskonzepts 2020 scheint nicht unbedingt erforderlich, vielmehr ist möglicherweise eine erste Phase des VFV2 mit den bisher erarbeiteten Verbesserungen bereits ab 2016 möglich.

- Gender-Performance Ziele im Zusammenhang mit dem öffentlichen Nahverkehr unter Einbindung des Referats für Frauen und Gleichstellung auszuarbeitet, um insbesondere auch zu den einschlägigen Wirkungszielen des Bundes und des Landes beizutragen.

Stellungnahme der Holding:

Mit dem VFV ist es der Stadt Graz und der Holding Graz erstmals gelungen, eine zukunftsweisende Gestaltung von ÖV - Dienstleistungen mit seinem stadteigenen Unternehmen - der Holding Graz - sowohl über eine Angebotsausweitung verbunden mit einer Qualitätssteigerung als auch eine mittelfristige Finanzierung verbunden mit einer Effizienzsteigerung vertraglich zu vereinbaren. Sichergestellt wurde/wird das Vorhaben durch eine vorausschauende und vereinbarte Bezuschussung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) zur Erreichung eines ausgeglichenen Ergebnisses auf Basis von 2007 kalkulierten Mittelfristplanungen für den Vertragszeitraum.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss, dass

- die Stadt Graz mit dem Verkehrsfinanzierungsvertrag 2008 einen grundsätzlichen Rahmen für zu erbringende ÖPNV Leistungen festgelegt und

die Finanzierung sichergestellt hat;

- mit den Instrumenten der Mobilitätsstrategie wirkungsorientierte, strategische Ziele formuliert wurden, die geeignet waren, im Bereich der Mobilität in Graz entsprechende Wirkungen zu erreichen;
- dass mit dem „Modal Split“ eine steuerungsrelevante und international vergleichbare Kennzahl erhoben wurde.

Stellungnahme des Finanzdirektors:

die jedoch hinsichtlich ihres Zielwertes und der damit verbundenen finanziellen Konsequenzen noch sorgfältig zu hinterfragen ist und nicht als beschlossene Außerkraftsetzung der Schuldenobergrenze verstanden werden kann.

5 Prüfungsmethodik

Die Prüfungsfragen gemäß Kapitel 2.1. wurden im Zuge der Prüfungsplanung in Teilfragen zerlegt. Je Teilfrage wurden Prüfungskriterien, potentielle Auskunftspersonen und Datenquellen identifiziert und Prüfungshandlungen geplant. Als Prüfungshandlungen wurden mündliche und schriftliche Befragungen, Einsichtnahmen in Dokumente und in die EDV-unterstützte Rechnungslegung (SAP), Abstimmarbeiten und die Erarbeitung von Chronologien vorgenommen.

5.1 Zur Prüfung herangezogene grundlegende Unterlagen

Nr.	Betreff
1.	Verkehrsdienstevertrag Entwurf Juni 2007
2.	Verkehrsfinanzierungsvertrag mit Wirksamkeit 1.1.2008
3.	KDZ Studie November 2006
4.	GO Kontrollgremium
5.	Sitzungsprotokolle des Kontrollgremiums 2008 – 2013
6.	SAP Auswertungen Holding Linien
7.	SAP Auswertungen Stadt Graz
8.	Organbeschlüsse zum Verkehrsdienstevertrag vom 28.6.2007 und zum Verkehrsfinanzierungsvertrag vom 18.10.2007
9.	Organbeschlüsse über Nachträge zum Verkehrsfinanzierungsvertrag
10.	Auflistung der Finanzdirektion über Mehreinnahmen aus Parkgebühren

5.2 Besprechungen

Neben zahlreichen Prüfgesprächen mit einzelnen betroffenen SachbearbeiterInnen sowohl im Magistrat als auch in der Holding Graz fanden folgende grundlegende Besprechungen statt:

28. Juli 2014	Besprechung mit der Holding Graz
11. August 2014	Besprechung mit der Abteilung für Verkehrsplanung
19. August 2014	Besprechung mit der Holding Graz
17. September 2014	Besprechung mit der Finanzdirektion
3. November 2014	Besprechung mit der KDZ
17. November 2014	Teilnahme an der ersten Besprechung zum Entwurf der KDZ-Studie zur Vorbereitung des VFV 2
19. Jänner 2015	Schlussbesprechung Holding
20. Jänner 2015	Schlussbesprechung Abteilung für Verkehrsplanung
28. Jänner 2015	Schlussbesprechung Finanzdirektion

Schriftliche und mündliche Auskünfte wurden von MitarbeiterInnen der geprüften

Stellen erteilt.

Ein Rohbericht wurde am 09. Februar 2015 der Abteilung für Verkehrsplanung, der Finanzdirektion sowie der Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH übermittelt. Die Stellungnahmen der Holding vom 2. März 2015, der Abteilung für Verkehrsplanung vom 6. März 2015 und der Finanzdirektion vom 9. März 2015 wurden in den Prüfbericht eingearbeitet

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	2015-03-26T17:49:19+01:00
	Hinweis	Dieses Dokument wurde digital signiert und kann unter: http://egov2.graz.gv.at/pdf-as verifiziert werden.