



Kontrollbericht 1/2020 zum Thema

Was kostet die Stadt? - Bereich öffentlicher Personennahverkehr

(Wirtschaftlichkeitskontrollen)

GZ.: StRH – 51748/2019

Graz, 19.2.2020

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

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

Diesem Kontrollbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte bis zum 11.2.2020 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Kurzfassung	5
2	Gegenstand und Umfang der Kontrolle	6
2.1	Auftrag und Überblick	6
2.2	Kontrollziel und Auftragsdurchführung	6
3	Berichtsteil	7
3.1	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) als Daseinsvorsorgeleistung	7
3.2	Kosten und Angebotsfinanzierung	8
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	20
5	Kontrollmethodik	21
5.1	Zur Kontrolle herangezogene Unterlagen	22
5.2	Besprechungen	22
5.3	Stellungnahmen der geprüften Stellen	22
Kontrollieren und Beraten für Graz		23

Abkürzungsverzeichnis

EBITDA	earnings before interests, taxes and amortisation
GKB	Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH
GuF	Grund- und Finanzierungsvertrag
LQI	Lebensqualitätsindex
MaaS	Mobility as a Service
MiFri	Mittelfristplanung
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖV	Öffentlicher Verkehr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
P+R	Park and Ride
STEK	Stadtentwicklungskonzept
StRH	Stadtrechnungshof
tim	zentralisierte Mobilitäts-Knoten (täglich. intelligent. mobil.)
VFV	Verkehrsfinanzierungsvertrag
VSTG	Verkehrsverbund Steiermark

1 Kurzfassung

Das Aufrechterhalten des bestehenden Angebots des Geschäftsfeldes Linien Graz der Holding Graz kostete im Jahr 2018 rund 135 Millionen Euro. Die größten Kostenblöcke darin waren Personalkosten und Abschreibungen für das Anlagevermögen. Die klassischen Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), wie Straßenbahn- und Buslinien kosteten im Jahr rund 131 Millionen Euro. Neue ergänzende Formen der Mobilität wie beispielsweise „tim“, ein Leih- bzw. Sharing Angebot, Eventverkehr sowie Testprojekte mit neuen Technologien betrafen etwa 4 Millionen Euro jährlich.

Den Kosten von rund 135 Millionen Euro standen im Jahr 2018 Umsatzerlöse von rund 48 Millionen Euro sowie sonstige Erträge und aktivierte Eigenleistungen von rund 18 Millionen Euro gegenüber. Den verbleibenden Fehlbetrag deckten Konzernerlöse der Holding Graz sowie die Stadt Graz über einen Verlustabgeltungsvertrag. Die Stadt Graz und die Holding deckten rund 79% der nicht durch Umsätze gedeckten Kosten des ÖPNV Angebotes¹ in Graz ab, Bund und das Land Steiermark etwa 21%.

Stadt und Holding planten einen weiteren Ausbau und die Modernisierung des Angebotes. In den Jahren 2019-2023 plante die Holding rund 148 Millionen Euro Investitionen ein, somit war zukünftig auch mit steigenden jährlichen Kosten zu rechnen. Der Wirtschaftsplan des Geschäftsfeldes Linien sah einen Anstieg der Kosten für das Angebot auf rund 160 Millionen Euro im Jahr 2023 vor. Diese Investitionen und Kosten beinhalteten nicht die im Unternehmenskonzept 2020/2030 der Holding Graz genannten innovativen Mobilitätsangebote wie urbane Seilbahn- und U-Bahnsysteme.

Die Kontrolle des Stadtrechnungshofs gab keine Hinweise auf systematische Unterinvestitionen bzw. auf einen gefährdeten Werterhalt des Anlagevermögens der Linien Graz.

Die Stadt hatte sich im Zuge des Verkehrsfinanzierungsvertrages 2 verpflichtet, Verluste der Holding zu übernehmen. Die Steuerung der zukünftigen Kostenentwicklung des ÖPNV in Graz war somit im Wesentlichen von der Fähigkeit der Stadt, die Holding Graz strategisch zu steuern, abhängig².

¹ Bei dieser Berechnung wurden Kosten des Eventverkehrs nicht berücksichtigt.

² Der Stadtrechnungshof verweist hierzu auf seinen Kontrollbericht 2/2020 zum Thema „Steuerung des öffentlichen Personennahverkehrs in Graz“.

2 Gegenstand und Umfang der Kontrolle

2.1 Auftrag und Überblick

Das Kontrollteam sollte die vorzunehmende Kontrolle als § 5 GO-StRH Gebarungskontrolle anlegen. Der Kontrollzeitraum umfasste 1.1.2013 bis 31.12.2018. Das Kontrollteam sollte im Bericht insbesondere folgende Kontrollfrage beantworten:

Wie hoch beliefen sich die nachhaltigen Kosten der bestehenden Kapazitäten (mit besonderer Berücksichtigung von laufenden Betriebskosten inkl. Vermögensverzehr, Personal sowie etwaiger Overhead Verrechnungen)?

2.2 Kontrollziel und Auftragsdurchführung

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildete die Frage nach den nachhaltigen Kosten der bestehenden Kapazitäten. Im Speziellen sollte das Kontrollteam auf die Kriterien der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmäßigkeit, der Kostenwirksamkeit und der Nachhaltigkeit eingehen.

Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziele) war die Kontrolle der Sparsamkeit und Ordnungsmäßigkeit der Investitionen. Ebenfalls waren die regionale Angebotsplanung sowie die Finanzierungsstrukturen des Verkehrsverbundes Steiermark nicht Gegenstand dieser Kontrolle.

Der Stadtrechnungshof nahm diese Kontrolle aufgrund von § 11 GO-StRH (amtswegige Kontrolle) in den Kontrollplan des Stadtrechnungshofes auf.

Die Gründe für die Beauftragung waren:

1. das Wachstum der Stadt in den letzten Jahren sowie
2. die Bedeutung des Investitionsbedarfs für die Beurteilung der Budgets des Hauses Graz.

3 Berichtsteil

3.1 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) als Daseinsvorsorgeleistung

Die Holding Graz war der größte Anbieter von öffentlichem Verkehr in Graz.

Die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH war eine Beteiligung der Stadt Graz. Sie wickelte im Auftrag der Stadt den Großteil des öffentlichen Personennahverkehrs ab. Die Leistungen der Holding Graz erfolgten – bis auf wenige Ausnahmen – innerhalb des Grazer Stadtgebietes mittels Bussen und Straßenbahnen. Die Holding Graz ergänzte ihr ÖPNV Angebot zum Zeitpunkt der Kontrolle durch „tim“³, einem Leih- bzw. Sharing Angebot. Die Schlossbergbahn war ebenfalls Teil des von der Holding angebotenen ÖPNV.

Neben dem ÖPNV bot die Holding Graz auch Eventverkehr an – beispielsweise Cabriobusfahrten, E-Shuttle und Reisebusse.

In nachfolgender schematischer Darstellung zeigt der Stadtrechnungshof die Angebote der Holding Graz im Gesamtverkehrskontext von Graz grün eingefärbt. Die im Bericht berücksichtigten Verkehrsangebote der Holding Graz sind mit schwarzer Umrandung hervorgehoben: Bus, Straßenbahn, „tim“. Für die Fragestellungen des vorliegenden Berichtes war die Schlossbergbahn von untergeordneter Bedeutung.

Weitere Teilnehmer des städtischen Personenverkehrs waren neben den Angeboten der Holding Graz unter anderem auch:

- der Langsamverkehr (Radverkehr, Fußverkehr);
- die ganze Breite des motorisierten Individualverkehrs, von privaten PKW, Motorrädern bis hin zu Miet-/Carsharingfahrzeugen und Taxis. Letztere sind teilweise auch dem öffentlichen Nahverkehr zuzurechnen;
- regionale und überregionale Bus- und Zugverbindungen;
- Flughafen Graz.

³ tim war ein Mobilitätsangebot der HGL um schnell und möglichst unkompliziert ein motorisiertes (Leih-) Fahrzeug nutzen zu können (vgl. <https://www.tim-graz.at/>, 5. Juli 2019).

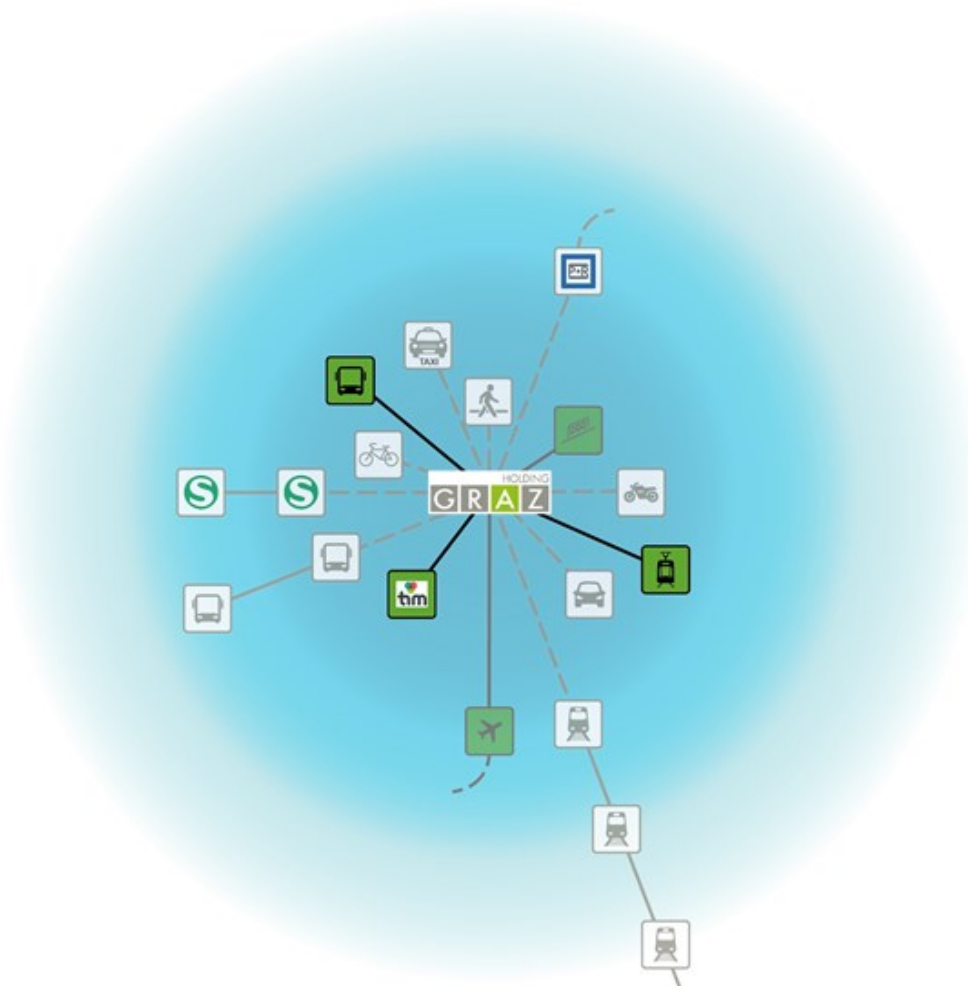


Abbildung 1: Verkehrsangebote in Graz (Quelle: StRH Graz- eigene Darstellung)

Eine wesentliche Einrichtung für multimodalen Verkehr⁴ waren Park & Ride Angebote (P+R)⁵, die ein Umsteigen auf öffentlichen Verkehr ermöglichten.

Der vorliegende Bericht betrachtete den Teil von ÖPNV, den die Holding Graz verantwortete.

3.2 Kosten und Angebotsfinanzierung

Im Jahr 2018 deckte die Stadt Verluste der Holding Graz mit 55 Millionen Euro.

⁴ Multimodaler Verkehr meinte die Nutzung verschiedener Verkehrsmittel innerhalb eines bestimmten Zeitraums.

⁵ Für eine Übersicht über die P+R-Angebote in Graz vgl.

https://geodaten.graz.at/Stadtkarte/synserver?project=GRAZ_Stadtplan – unter Kartenansicht „Verkehr und Infrastruktur“ auswählen (5 Juli 2019).

Der Verkehrsfinanzierungsvertrag (VFV2) sah eine Abgeltung von Jahresverlusten der gesamten Holding Graz durch die Stadt vor. Hierfür schloss sie einen gesonderten, ebenfalls mit 1.1.2016 in Kraft getretenen Ergebnisabführungsvertrag ab: Die Stadt verpflichtete sich, den jeweiligen Jahresverlust nach Rücklagenbewegungen⁶ der Holding Graz gemäß geprüftem Einzelabschluss zu übernehmen. Die Holding Graz verpflichtete sich im Gegenzug, etwaige Jahresgewinne an die Stadt Graz abzuführen. Für die Verlustabgeltung⁷ zahlte die Stadt bisher folgende Beträge an die Holding:

2016	0 Euro
2017	25 Millionen Euro
2018	55 Millionen Euro

Der Voranschlag 2019 wies für die Abgeltung von Verlusten der Holding 50 Millionen Euro aus. Für die Jahre 2020 bis 2023 sah die mittelfristige Finanzplanung vom Mai 2019 jährliche Verlustabgeltungen von ebenfalls je 50 Millionen Euro vor.

Die Kosten des Geschäftsfeldes Linien der Holding Graz betragen in 2018 135 Millionen Euro.

Die Holding Graz führte ihre Rechnungslegung mit Hilfe einer integrierten EDV-Anwendung. Der Kostenstellenplan⁸ der Holding Graz Linien bildete die Organisationsstruktur des Geschäftsfeldes Linien zweckmäßig ab.

Im Jahr 2018 betragen die Kosten des Geschäftsfeldes Linien rund 135 Millionen Euro. Dies beinhaltete sämtliche Betriebsaufwendungen wie beispielsweise Personal und Abschreibungen sowie interne Verrechnungen von zentral für das Geschäftsfeld erbrachten Leistungen, Overhead sowie das anteilige Finanzergebnis.

Die Quartalsberichte an das Kontrollgremium stellten Betriebsleistung und Betriebsaufwendungen ohne Overhead und Finanzergebnis dar. Dies war unterjährig für die Wahrnehmung der Rolle des Kontrollgremiums eine geeignete Informations- und Entscheidungsbasis.

⁶ Dies entsprach dem Ergebnis der Sparte Mobilität und Freizeit nach Ausgleich mit allen übrigen Sparten der Holding.

⁷ Finanzposition 1.69000.755200; Für diese Finanzposition war die Finanzdirektion anordnungsbefugt.

⁸ Stand 5/2018

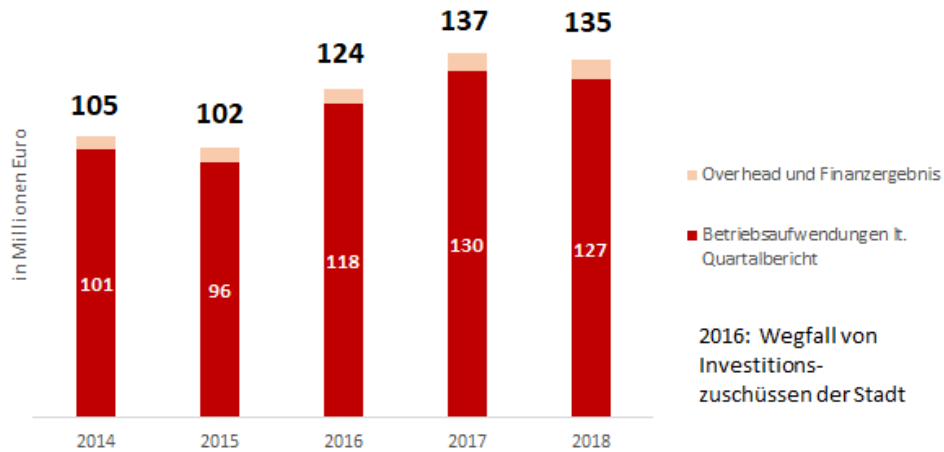


Abbildung 2: Kosten des Geschäftsfeldes Linien Graz

Die Kosten von rund 135 Millionen Euro umfassten den laufenden Betrieb des bestehenden gesamten ÖPNV Angebotes des Geschäftsfeldes Linien in der Holding Graz:

- bestehendes Angebot („klassischer ÖV“): Busse und Straßenbahnen sowie dazugehörige Services wie z. B. Mobilitäts- und Vertriebscenter, Onlineshop
- Kosten für die Erweiterung des bestehenden Angebotes (z. B. Smart City, Reininghaus, Innenstadtentflechtung, Verlängerung Linie 7)
- Neue Dienstleistungen und Technologien (z. B. (REGIO)tim⁹, digitale Angebote insbesondere im Rahmen von MaaS¹⁰, Dekarbonisierungsinitiativen wie Elektro- oder Wasserstoffbusse, Mobilitätslabor).

Kosten, die im Zusammenhang mit ÖPNV in Beteiligungsunternehmen entstanden, waren im Geschäftsergebnis Linien Graz nicht sichtbar.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die Kostenrechnung des Geschäftsfeldes Linien Graz grundsätzlich den erwartbaren Anforderungen entsprochen hat.

⁹ REGIOtim war der (geplante) Ausbau von tim im steirischen Zentralraum mittels Landes- und EU-Geldern.

¹⁰ Mobility as a Service (MaaS) war laut European Mobility as a Service Alliance die Integration verschiedener Verkehrsdienste in einen einzigen Mobilitätsdienst, auf den bei Bedarf zugegriffen werden konnte (vgl. <https://maas-alliance.eu>).

Das Angebot des Geschäftsfeldes Linien Graz war personal- und kapitalintensiv.

Das Angebot des Geschäftsfeldes Linien Graz zeigte sich auch in der Kostenstruktur - klassischer ÖPNV war personal- und kapitalintensiv.

In den letzten Jahren betrug der Personalstand der Linien Graz im Jahresdurchschnitt¹¹ über 1.000 Köpfe.

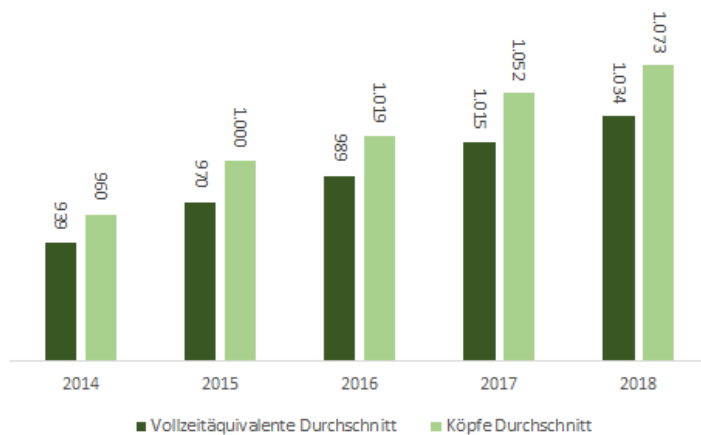


Abbildung 3: Personalentwicklung Linien Graz

Der überwiegende Teil des Personals waren Arbeiterinnen und Arbeiter. Im dargestellten Zeitraum hatten zwischen 57 und 76 Personen pro Jahr Teilzeit-Beschäftigungsverhältnisse¹².

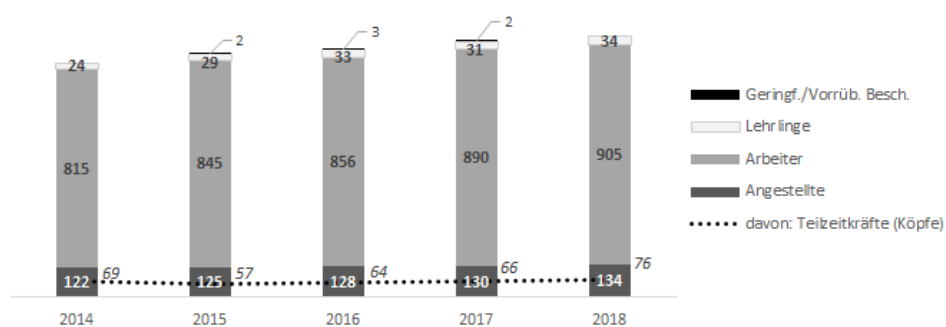


Abbildung 4: Personalstruktur Linien Graz

¹¹ In den folgenden Grafiken wurden Jahresdurchschnitte aus den Quartalsendständen dargestellt.

¹² Die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten wurde nicht als Durchschnitt, sondern als Jahressumme dargestellt – die Zahl zeigt jedes im Jahr bestehende Teilzeit-Beschäftigungsverhältnis, unabhängig davon, ob es das ganze Jahr oder nur kürzere Zeiträume bestanden hatte.

Die Personalkosten stellten mit 61 Millionen Euro im Jahr 2018 den größten einzelnen Kostenblock. Die Kapitalintensität zeigte sich in den Abschreibungen.

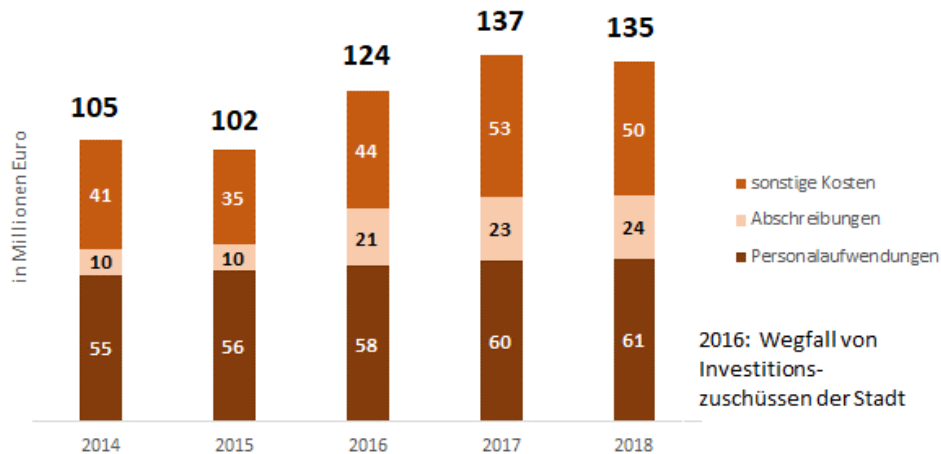


Abbildung 5: Kostenstruktur des Geschäftsfeldes Linien Graz

Der in der Grafik sichtbare sprunghafte Anstieg der Abschreibungen in den Jahren 2015 und 2016 resultierte aus der Änderung der Finanzierung von Investitionen durch die Stadt. Bis 2015 sah der Verkehrsfinanzierungsvertrag 1 eine Übernahme von Investitionskosten durch die Stadt vor. Die Holding nahm Investitionszuschüsse in ihre Bilanz auf und löste diese über die Nutzungsdauer der Investitionen erfolgswirksam und mit den jeweiligen Abschreibungen saldiert auf. Ab 2016 sah der Verkehrsfinanzierungsvertrag 2 eine Verlustabgeltung durch die Stadt vor. Im Zuge der Umstellung zahlte die Holding erhaltene Investitionsförderungen an die Stadt zurück und löste die Investitionszuschüsse auf. Daher waren ab 2016 die ungekürzten Abschreibungen in den Büchern der Holding ausgewiesen.

Der Wirtschaftsplan 2019¹³ des Geschäftsfeldes Linien Graz¹⁴ wies steigende Kosten aus.

¹³ Zum Zeitpunkt der Erstellung des Wirtschaftsplanes 2019 lag eine Hochrechnung für 2018 vor. Dies begründet den Sprung zwischen den dargestellten Ist-Werten 2018 und den Budget-Werten 2019.

¹⁴ Stand 11.12.2018

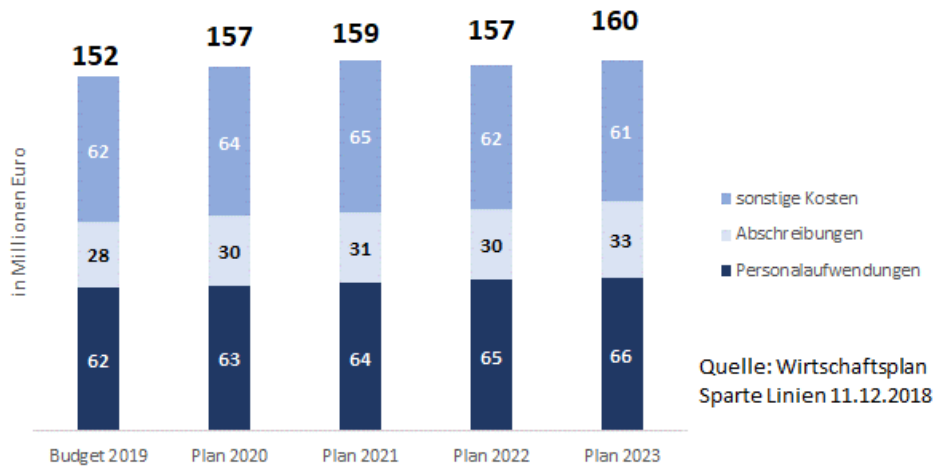


Abbildung 6: Plan-Kostenstruktur des Geschäftsfeldes Linien Graz

Die steigenden Abschreibungen spiegelten das wachsende Sachanlagevermögen wieder – im Wirtschaftsplan 2019 waren allerdings nur zum Zeitpunkt der Erstellung beschlossene Bau- und Beschaffungsprojekte berücksichtigt. Der Bau der Straßenbahnanbindung Smart City sowie die Innenstadtentflechtung Neutorgasse waren ebenso wie Leuchtturmprojekte aus dem Unternehmenskonzept der Holding Graz 2020/2030 nicht aufgenommen.

Die im Vergleich zu 2018 stark wachsenden sonstigen Kosten resultierten im Wesentlichen aus den nicht aktivierbaren Aufwänden des geplanten Schienenausbauprogramms. Diese betrafen beispielsweise wiederkehrende Vermessungen des Gleis- und Fahrleitungszustandes, Auftragsschweißungen auf Grund von Abnutzung des Gleisnetzes, Service und Wartung für die Bahnstromversorgung sowie Abgänge von Anlagevermögen.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die integrierte Planung der Kosten des Geschäftsfeldes Linien Graz im Wirtschaftsplan 2019 der Holding Graz den erwartbaren Anforderungen entsprochen hat.

Die in den Quartalsberichten ausgewiesenen Abschreibungen gaben Auskunft über die nachhaltigen Kosten der zu erhaltenden Infrastruktur.

Das Anlagenverzeichnis des Geschäftsfeldes Linien der Holding Graz wies zum 31.12.2018 einen Buchwert des Anlagevermögens ohne Grundstücke von rund 320 Millionen Euro aus. Zu historischen Anschaffungskosten wies die Holding rund 570 Millionen Euro aus. Das Verhältnis von Buchwerten zu historischen Anschaffungswerten zeigte, dass bis Ende 2018 etwa 44% des Vermögens durch jährliche Abschreibungen buchhalterisch „verzehrt“ waren. Dieser Wert zeigte, dass der Kapitalstock der Holding im Sinne der Buchhaltung nicht überaltert war.

Vermögen mit historischen Anschaffungswerten von rund 90 Millionen Euro wies zum 31.12.2018 einen Buchwert von Null aus – war also komplett abgeschrieben, aber noch in Verwendung. Dieses Vermögen bildete sich nicht mehr in den jährlichen Abschreibungen ab. Da in der nachhaltigen Perspektive für die Aufrechterhaltung des ÖPNV Angebotes auch dieses Vermögen notwendig war, errechnete der Stadtrechnungshof fiktive jährliche Abschreibungen. Diese betragen etwa 7-8 Millionen Euro.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die in den Quartalsberichten seit 2016 dargestellten Abschreibungen grundsätzlich Auskunft über die nachhaltigen Kosten der zu erhaltenden Infrastruktur gaben. Die Holding wies in ihren Wirtschaftsplänen und Berichten auch geplante Ersatzinvestitionen aus. Daher schränkten die zuvor genannten kostenrechnerischen Unschärfen aus bereits vollständig abgeschrieben Anlagen, die Informationskraft der Quartalsberichte nicht ein.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die in den Quartalsberichten ausgewiesenen Abschreibungen dem Kontrollgremium Auskunft über die nachhaltigen Kosten der zu erhaltenden Infrastruktur gaben.

Geplante Investitionen

Die Holding Graz stellte geplante Investitionen im Wirtschaftsplan sowie in den Quartalsberichten an das Kontrollgremium summarisch dar. Projektverschiebungen wiesen sie gesondert aus. Sie erhöhten das Investitionsbudget des Jahres, in das die Holding diese Investitionen verschob. In das Jahr 2018 verschob sie Investitionsmittel in Höhe von 5,6 Millionen Euro und erhöhte so das Budget auf 43 Millionen Euro.

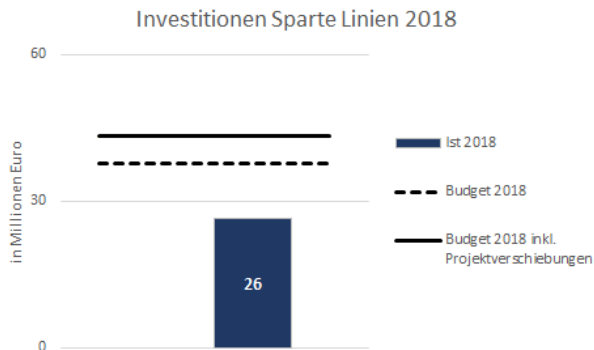


Abbildung 7: Investitionen des Geschäftsfeldes Linien Graz 2018

Da auch im Jahr 2018 die tatsächlichen Investitionen niedriger als die budgetierten waren, verschoben sich Investitionen in das Folgejahr bzw. in die Folgejahre. Der Wirtschaftsplan für 2019 zeigte diesen Effekt aus Projektverschiebungen im Budgetjahr 2019:

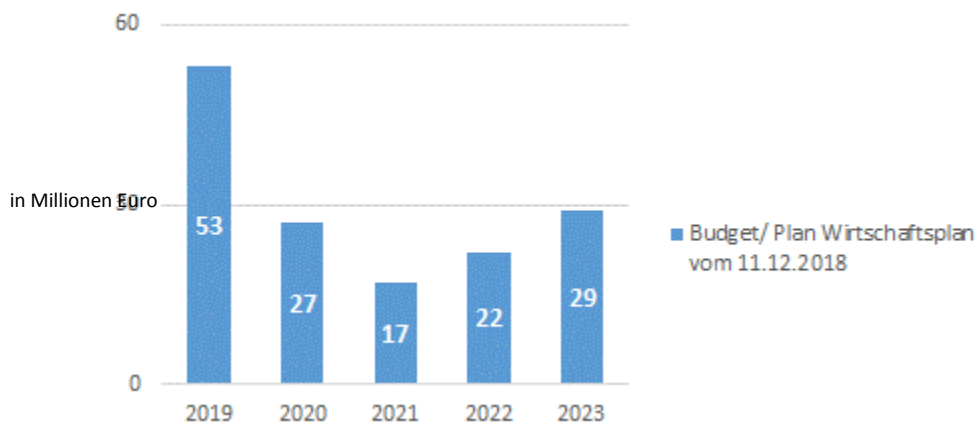


Abbildung 8: Plan-Investitionen des Geschäftsfeldes Linien Graz

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die transparente Darstellung von Projektverschiebungen im Wirtschaftsplan 2019 der Holding Graz sowie in den Quartalsberichten an das Kontrollgremium den erwartbaren Anforderungen entsprach.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- im Zuge der Investitionsplanung des Geschäftsfeldes Linien Graz bekannte Ursachen für Projektverschiebungen stärker zu berücksichtigen;
- die Fokussierung der internen Ressourcen auf beschlossene Investitionsprojekte sicher zu stellen.

Die Erlöse des Geschäftsfeldes Linien Graz konnten die Kosten nicht decken.

Die Betriebsleistung des Geschäftsfeldes Linien Graz setzte sich im Wesentlichen aus den Umsatzerlösen sowie sonstigen Erträgen zusammen. Bei den Umsatzerlösen stellten Umsätze aus dem Verbundtarif des Verkehrsverbund Steiermark (VSTG) den größten Anteil dar. Im Jahr 2018 machten diese rund 85% aller Umsätze aus. Die sonstigen Erträge beinhalteten im Wesentlichen den Zuschuss des Verkehrsverbundes Steiermark.

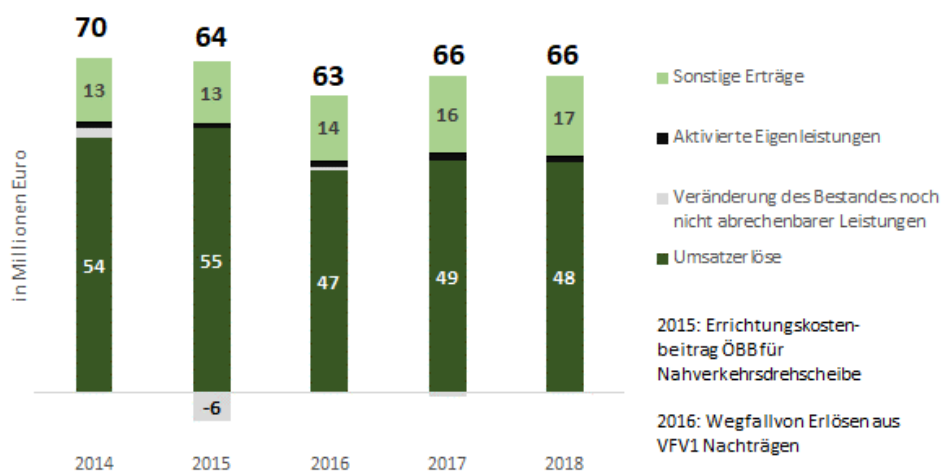


Abbildung 9: Betriebsleistung des Geschäftsfeldes Linien Graz

Der in der Zeitreihe sichtbare Rückgang der Betriebsleistung in den Jahren 2014 bis 2016 resultierte einerseits aus einem Errichtungsbeitrag der ÖBB für die Nahverkehrsdrehscheibe Hauptbahnhof Graz und andererseits aus dem Wegfall von Nachträgen zum Verkehrsfinanzierungsvertrag 1 auf Grund der Umstellung auf den Verkehrsfinanzierungsvertrag 2. Die Erlöse aus Nachträgen betrugen in 2014 und 2015 rund 2,9 Millionen Euro.

Der Wirtschaftsplan 2019¹⁵ der Holding sah eine wachsende Betriebsleistung vor.

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Erstellung des Wirtschaftsplanes 2019 lag eine Hochrechnung für 2018 vor. Dies begründet den Sprung zwischen den dargestellten Ist-Werten 2018 und den Budget-Werten 2019.

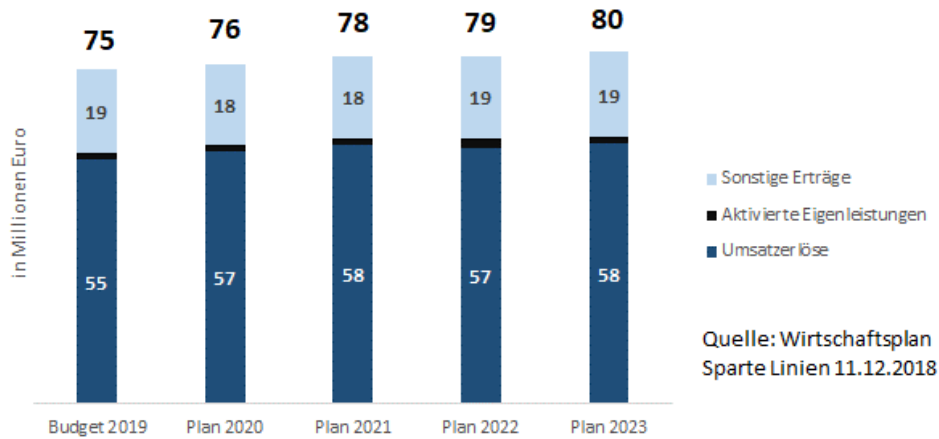


Abbildung 10: Plan-Betriebsleistung des Geschäftsfeldes Linien Graz

Die Gegenüberstellung von Betriebsleistung und Kosten zeigte im gesamten Betrachtungszeitpunkt einen Fehlbetrag. Der Sprung in den Jahren 2014 bis 2016 war auf die Umstellung des Verkehrsfinanzungsvertrages 1 auf den Verkehrsfinanzungsvertrag 2 zurückzuführen. Einerseits verrechnete die Holding ab 2016 keine Nachträge zum Verkehrsfinanzungsvertrag gesondert als Umsätze und andererseits fiel die Auflösung von Investitionszuschüssen weg und erhöhte so die Betriebsaufwendungen.

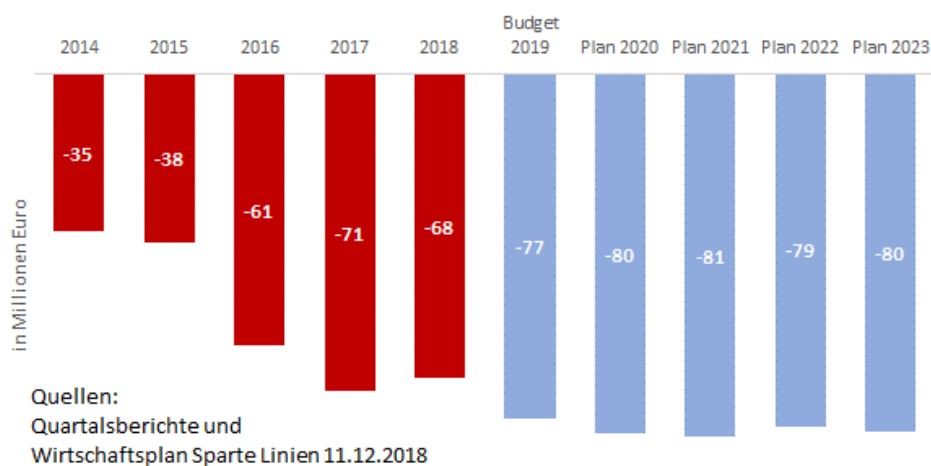


Abbildung 11: Jährliche Fehlbeträge des Geschäftsfeldes Linien Graz

Diese Fehlbeträge deckte die Holding durch ihre anderen Ergebnisse, durch Rücklagenauflösungen und durch Verlustabgeltungen der Stadt.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die integrierte Planung der Betriebsleistung und der Fehlbeträge des

Geschäftsfeldes Linien Graz im Wirtschaftsplan 2019 der Holding Graz den erwartbaren Anforderungen entsprochen hat.

Die Stadt und die Holding Graz deckten den überwiegenden Teil der Kosten des bestehenden ÖPNV Angebotes in Graz.

Näherungsweise konnte der Stadtrechnungshof die Herkunft der Mittel zu Deckung der Kosten des bestehenden ÖPNV Angebotes wie folgt darstellen:

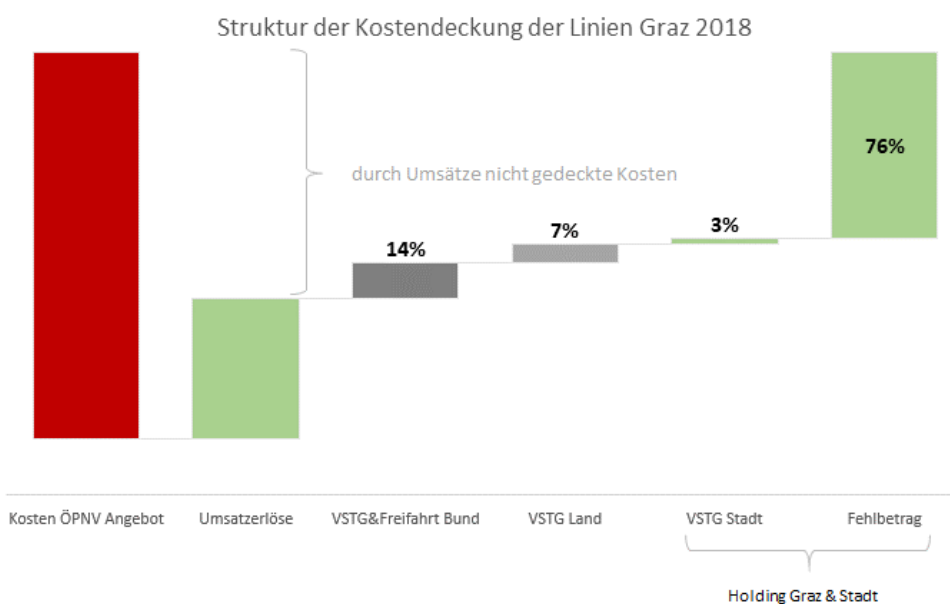


Abbildung 12: Struktur der Kostendeckung des Geschäftsfeldes Linien Graz 2018

Den Zuschuss des Verkehrsverbund Steiermark (VSTG) konnte der Stadtrechnungshof auf Grund der internen Kostentragung auf Land, Bund und Stadt zerlegen. Des Weiteren konnte er die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt dem Bund zurechnen. Die restliche Betriebsleistung und der verbleibende Fehlbetrag waren der Holding bzw. der Stadt zuzurechnen.

Diese Berechnung beinhaltete Unschärfen. So blieben etwa Investitionszuschüsse und deren Auflösung unberücksichtigt. Ebenfalls unberücksichtigt blieben Einnahmen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Personennahverkehr, die die Stadt direkt in ihren Büchern verbuchte. Im Jahr 2018 betragen diese rund 3 Millionen Euro von Bund, Land und Verkehrsverbund Steiermark.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Stadt Graz und die Holding rund 79%¹⁶ der nicht durch Umsätze gedeckten Kosten des ÖPNV Angebotes in Graz deckten.

¹⁶ Unschärfe von etwa +/- 1%

Bund und das Land Steiermark deckten etwa 21%¹⁷.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- bei Verhandlungen mit Land und Bund darauf hinzuweisen, dass die Stadt Graz rund 79% der laufenden Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs in Graz trägt.

¹⁷ Unschärfe von etwa +/- 1%

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die Kostenrechnung des Geschäftsfeldes Linien Graz grundsätzlich den erwartbaren Anforderungen entsprochen hat;
- dass die integrierte Planung der Kosten der des Geschäftsfeldes Linien Graz im Wirtschaftsplan 2019 der Holding Graz den erwartbaren Anforderungen entsprochen hat;
- dass die in den Quartalsberichten ausgewiesenen Abschreibungen dem Kontrollgremium Auskunft über die nachhaltigen Kosten der zu erhaltenden Infrastruktur gaben;
- dass die transparente Darstellung von Projektverschiebungen im Wirtschaftsplan 2019 der Holding Graz sowie in den Quartalsberichten an das Kontrollgremium den erwartbaren Anforderungen entsprach.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- im Zuge der Investitionsplanung des Geschäftsfeldes Linien Graz bekannte Ursachen für Projektverschiebungen stärker zu berücksichtigen;
- die Fokussierung der internen Ressourcen auf beschlossene Investitionsprojekte sicher zu stellen;
- bei Verhandlungen mit Land und Bund darauf hinzuweisen, dass die Stadt Graz rund 79% der laufenden Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs in Graz trägt.

5 Kontrollmethodik

Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit und Nachhaltigkeit waren die Kontrollmaßstäbe dieser Kontrolle.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabs **Wirtschaftlichkeit** beurteilt das Kontrollteam, ob die kontrollierten Stellen mit den knappen Ressourcen rational umgegangen sind. Zu Kritik führt eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn

- Die eingesetzten Ressourcen gar nicht zum gewünschten Ergebnis führten (Verlust/Schwund).
- Die eingesetzten Ressourcen den gewünschten Output nicht erreichen konnten.
- Die Leistungserbringung schleppend erfolgte.
- Für die eingesetzten Ressourcen außerhalb des Vorgangs Kosten entstanden.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabs **Zweckmäßigkeit** beurteilt das Kontrollteam den Grad der Verwirklichung des angestrebten Zieles. Zu Kritik führt eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn

- Ein fehlerhaftes strategisches Konzept vorliegt (etwa bei
 - Mangelhafter Bedarfsermittlung
 - Inkohärenter Zielsetzung
 - Dem Einsatz von offensichtlich ungeeigneten Mitteln zur Zielerreichung
 - Der grundsätzlichen Nichtdurchführbarkeit der Leistungen) oder
- Die kontrollierten Stellen Managementfehler gemacht haben (etwa bei
 - Verfehlung der Ziele
 - Mangelhafter Prioritätensetzung
 - Mangelhafter Operationalisierung der strategischen Ziele)

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabs **Kostenwirksamkeit** beurteilt das Kontrollteam, ob die kontrollierte Stelle einen vorgegebenen Zweck bzw. Wirkung unter größtmöglicher Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erreicht hat. Zu Kritik führt eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn die kontrollierte Stelle

- die Vorgaben nur durch nachhaltige Budgetüberschreitungen erreicht
- die intendierte Wirkung nur für einen kleinen Teil der Zielgruppen erreicht oder jede Erweiterung der Reichweite zu exponentiell steigenden Ausgaben führt.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabs **Nachhaltigkeit** beurteilt das Kontrollteam, ob die kontrollierten Stellen die knappen Ressourcen nur soweit

verbraucht, wie eine zukünftige Regeneration bzw. ein zukünftiges Bereitstellen möglich ist. Zu Kritik führt eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn

- knappe Ressourcen verbraucht werden, ohne das Überlegungen zur Regeneration dieser Ressourcen getroffen werden
- ein Projekt einen wachsenden Bedarf an knappen Ressourcen hat, der über die erwartbare Regenerationsrate hinausgeht.

5.1 Zur Kontrolle herangezogene Unterlagen

Der Stadtrechnungshof nahm direkte Einsicht in die SAP-Systeme des Magistrats und der Holding Graz. Weiteres forderte er die Holding weitere Unterlagen zu einzelnen Fragestellungen an.

5.2 Besprechungen

Der Stadtrechnungshof hielt die Erstgespräche zur Kontrolle mit der Abteilung für Verkehrsplanung sowie mit der Holding Graz am 13.6.2019 sowie am 10.7.2019 ab. Mit Verantwortlichen der Holding folgten weitere Gespräche am 31.7.2019, am 12.8.2019 sowie am 20.8.2019, mit der Abteilung für Verkehrsplanung am 28.8.2019.

Im Zuge der Kontrolle kommunizierte der Stadtrechnungshof direkt mit den geprüften Stellen, mit der Finanzdirektion sowie weiteren Auskunftspersonen mittels E-Mail und telefonisch.

Der Stadtrechnungshof teilte die Berichterstattung über Kosten und Steuerung des ÖPNV auf Grund der getroffenen Feststellungen in zwei separate Berichte auf:

- „Was kostet die Stadt? - Bereich öffentlicher Personennahverkehr“ und
- „Steuerung des öffentlichen Personennahverkehrs in Graz“

Der Stadtrechnungshof hielt am 9.12.2019 mit der Abteilung für Verkehrsplanung und mit der Finanzdirektion, am 16.12.2019 mit einem Vertreter des für Finanzen zuständigen Stadtsenatsmitglieds und der Holding sowie am 20.10.2019 mit dem für Verkehr zuständigen Stadtsenatsmitglied Schlussbesprechungen ab.

5.3 Stellungnahmen der geprüften Stellen

Am 29.1.2020 übermittelte der Stadtrechnungshof den Rohbericht an die kontrollierten Stellen sowie an die zuständige Stadtsenatsreferentin und an den zuständigen Stadtsenatsreferenten. Alle Angeschriebenen verzichteten auf eine Stellungnahme.

Kontrollieren und Beraten für Graz

Seit 1993 kontrolliert 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 Kontrollbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz 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