



Kontrollbericht 7/2019 zum Thema

Projekt Plabutsch - Planungsleistungen

(Wirtschaftlichkeitskontrollen)

GZ.: StRH – 032875/2019

Graz, 1. Juli.2019

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 Kontrollbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte
bis zum 27.6.2019 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
2.3	Abgrenzung zum Antrag zur Projektkontrolle vom 15.1.2019	7
3	Berichtsteil	8
3.1	Verwendung der Planungsgelder	8
3.2	Vorliegende Planungen	16
3.3	Grundtausch am Plabutsch	21
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	23
5	Kontrollmethodik	24
5.1	Zur Kontrolle herangezogene Unterlagen	25
5.2	Besprechungen	25
5.3	Stellungnahmen der kontrollierten Stellen	25
	Kontrollieren und Beraten für Graz	26

Abkürzungsverzeichnis

GBG	Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH
GO	Geschäftsordnung
GR	Gemeinderat
GZ	Geschäftszahl
i.H.v.	in Höhe von
StRH	Stadtrechnungshof
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

1 Kurzfassung

Der Gemeinderat genehmigte¹ der Holding Graz insgesamt eine Million Euro für ein Projekt „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“. Die Mittel dienten der Ausarbeitung von Konzept und Planung für ein „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“ samt Erschließung mittels Seilbahn.

Im April 2019 stellten 21 Mitglieder des Gemeinderates an den Stadtrechnungshof einen Prüfantrag zur Verwendung der genehmigten Mittel sowie zu einem Grundtausch am Plabutsch.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Holding Graz den Beschluss des Gemeinderats erfüllt hat. Im November 2018 lag ein Konzept für das Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee samt Machbarkeitsanalyse für eine Seilbahn in einem integrierten Dokument vor. Die vorliegenden Berechnungen der Errichtungs- und Folgekosten entsprachen als unscharfe Kostenschätzung dem Charakter und Zweck einer Machbarkeitsstudie.

Mit Ende März 2019 hatte die Holding Graz rund 199.000 Euro externe Konzept- und Planungsleistungen verbucht und weitere rund 145.000 Euro gebunden. Die Holding Graz konnte dem Stadtrechnungshof zu den erfolgten Zahlungen Leistungsnachweise vorlegen. Sie verbuchte auch Umsetzungsmaßnahmen auf das interne Planungsprojekt. Der Stadtrechnungshof empfahl eine getrennte Verbuchung, um Planungsmittel nicht für Umsetzungsmaßnahmen zu verwenden. Er sprach auch Empfehlungen zu mangelhaften internen Kontrollen im Beschaffungsprozess aus.

Im März 2019 beschloss der Gemeinderat einen Tausch von unverbauten, großteils als Wald gewidmeten Plabutsch-Grundstücken der GBG mit jenen eines anderen Grundeigentümers. Ziel des Tausches war die Schaffung zusammenhängender Flächen. Der Stadtrechnungshof konnte den Zweck des Tausches und die Höhe der von der GBG erhaltenen Ausgleichszahlung nachvollziehen.

Der Stadtrechnungshof hob

- die Erfüllung der Zielsetzungen der beschlossenen Planungsgelder sowie
- die Festlegung des Wertausgleiches für den Grundtausch und
- die Steuerung damit möglicherweise auftretender Risiken

positiv hervor.

¹ am 21.9.2017 und am 13.12.2018

2 Gegenstand und Umfang der Kontrolle

2.1 Auftrag und Überblick

Das Kontrollteam sollte die vorzunehmende Kontrolle als § 13 GO-StRH Gebarungskontrolle anlegen.

Der Kontrollzeitraum umfasste den Zeitraum 1. Jänner 2017 bis 31. März 2019. Das Kontrollteam sollte im Bericht insbesondere folgende Kontrollfragen beantworten:

1. Wie setzten die zuständigen Stellen des Hauses Graz die mittels Gemeinderatsbeschlüssen vom 21. September 2017 und 13. Dezember 2018 freigegebenen Planungsgelder für das Projekt Plabutsch ein?
2. Welche Varianten untersuchten die Studierersteller in einer etwaig vorliegenden Machbarkeitsstudie?
3. Welche Varianten beurteilte die etwaig vorliegende Machbarkeitsstudie und welche Maßstäbe setzte sie an?
4. Existieren belastbare Kosten- und Folgekostenkalkulationen?
5. Entspricht der im Zuge des Waldflächentausches vereinbarte Wertausgleich den marktüblichen Preisen?
6. Hat die Stadt Graz vertragliche Maßnahmen ergriffen, um einen Umwidmungsgewinn für günstig erworbene Waldflächen durch den Erwerber zu verhindern?
7. Existieren Risiken durch die fehlende Vereinbarung von Entschädigungshöhen für etwaige Grundstücksbenutzungen im Zuge des Betriebs einer Seilbahn? Wenn ja, wie sind diese monetär zu bewerten?

2.2 Kontrollziel und Auftragsdurchführung

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildete die Frage nach der Leistungserbringung im Zuge der Planungen des Projekts Plabutsch und der Angemessenheit der Entlohnung dafür. Die Kontrolle war durchzuführen, um Klarheit über den Planungsstand und die dafür angefallenen Kosten zu schaffen.

Im Speziellen sollte das Kontrollteam auf die Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eingehen. Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziele) waren die folgenden Themen:

1. Bedarfskontrolle der Seilbahn Plabutsch und
2. Soll- und Folgekostenberechnungen der Seilbahn Plabutsch.

Diese Kontrolle nahm der Stadtrechnungshof aufgrund § 13 (2) GO-StRH (Prüfungsantrag von mindestens sechs Mitgliedern des Gemeinderates) in seinen Kontrollplan auf.

2.3 Abgrenzung zum Antrag zur Projektkontrolle vom 15.1.2019

Am 15.1.2019 stellte der zuständige Finanzstadtrat einen Prüfungsantrag zur Projektkontrolle (§6 GO-StRH). Der Detaillierungsgrad der vorgelegten kaufmännischen Unterlagen entsprach einer Kostenschätzung und war somit für eine Projektkontrolle und einen Projektbeschluss zu ungenau. Der Stadtrechnungshof unterbrach seine Projektkontrolle bis für diesen Zweck prüfbare Unterlagen vorliegen.

Der vorliegende Kontrollbericht stellt keine Projektkontrolle dar. Er trifft keine Aussagen zum Bedarf des Projektes oder zur Verlässlichkeit von geplanten Errichtungs- und Folgekosten. Dieser Bericht schafft Klarheit über den Planungsstand und die dafür angefallenen Kosten zum Stichtag 31.3.2019.

3 Berichtsteil

3.1 Verwendung der Planungsgelder

Für Planungen zum „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“ genehmigte der Gemeinderat eine Million Euro.

Der Gemeinderat genehmigte mit seinen Beschlüssen vom 21.9.2017 und vom 13.12.2018 insgesamt 1,0 Millionen Euro. Diese dienten der Ausarbeitung eines Attraktivierungskonzepts „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“ sowie weiterführenden Planungen. Enthalten war auch die Beantragung eines UVP-Feststellungsbescheids².

- **GR-Beschluss 21.9.2017 – Planungskosten zur Entwicklung eines Attraktivierungskonzepts „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“**

Der Vorstand der Holding Graz hatte am 15.9.2017 beschlossen in der Aufsichtsratssitzung am 19.9.2017 folgenden Antrag zu stellen:

1. *Unter Einbindung von versierten Experten – sowohl Haus Graz intern als auch extern – entsprechend der beschlossenen Projektstruktur ein attraktives Konzept für das „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“ mit entsprechenden realistischen Umsetzungsmaßnahmen zu erstellen.*
2. *Eine direkte Anbindung des „Naherholungsgebietes“ an das öffentliche Verkehrsnetz der Stadt Graz über Seilbahnsysteme zu verfolgen.*
3. *Für Konzepterstellung und diverse Planungsaufträge eine Budgetüberschreitung des Konzern Holding Graz von maximal € 500.000 zu genehmigen.*
4. *Die Bedeckung des Budgetrahmens durch die Stadt Graz genehmigen zu lassen.*
5. *Das Attraktivierungskonzept mit den Maßnahmenvorschlägen und Investitionserfordernissen der Stadtregierung im ersten Quartal 2018 zur Abstimmung und Festlegung der weiteren Schritte zu präsentieren.*

Obenstehende Punkte genehmigte der Aufsichtsrat der Holding Graz in seiner Sitzung am 19.9.2017. In der Gemeinderatssitzung am 21.9.2017 erhielt der Vertreter der Stadt Graz den Auftrag, in der Generalversammlung der Holding Graz

² Um Sicherheit darüber zu erlangen, ob ein Vorhaben einer UVP zu unterziehen ist, bestand die Möglichkeit des Feststellungsverfahrens.

– Kommunale Dienstleistungen GmbH sowie der GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH den entsprechenden Anträgen zuzustimmen.

- **GR-Beschluss 13.12.2018 – Detailplanung Realisierung der Trassenvarianten, Gestaltung Berg- und Talstation, Revitalisierung Restaurant Thalersee**

Der Vorstand der Holding Graz hatte am 18.11.2018 beschlossen in der Aufsichtsratssitzung am 22.11.2018 folgenden Antrag zu stellen:

1. *Genehmigung eines Grundsatzbeschlusses zum vorhandenen Konzept „Attraktivierung des Naherholungsgebietes Plabutsch-Thalersee“ mit folgender geplanter Vorgehensweise:*
 - a. *Zustimmung zur Erbringung eines Antrages für einen UVP-Feststellungsbescheid unter externer Begleitung.*
 - b. *Beantragung einer Projektkontrolle durch den Stadtrechnungshof gem. § 6 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof.*
 - c. *Beauftragung der Detailplanung zur Realisierung der Trassenvarianten inkl. der architektonischen Gestaltung der Berg & Talstation.*
2. *Für die oben angeführten Punkte 1 a-c werden nicht geplante Budgetmittel i.H.v. 500.000 Euro in das Budget aufgenommen, die zu einer Anpassung der städtischen Planungsvorgaben führen.*
3. *Die Budgetmittel i.H.v. 3,4 Millionen Euro für die Revitalisierung des Restaurants Thalersee durch die Bedeckung des Budgetrahmens über den Ergebnisführungsvertrag der Holding Graz durch die Stadt Graz genehmigen zu lassen.*
4. *Hinsichtlich des Projektes Restaurant Thalersee werden die Gremien in einem gesonderten Stück über Konzeption, Abwicklung und Zielsetzung befasst.*
5. *Dieser Aufsichtsratsbeschluss dient als Vorlage für einen sinngemäß gleichlautenden Gemeinderatsbeschluss.*

Obenstehende Punkte genehmigte der Aufsichtsrat der Holding Graz in seiner Sitzung am 22.11.2018. In der Gemeinderatssitzung am 13.12.2018 erhielt der Vertreter der Stadt Graz den Auftrag, in der Generalversammlung der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH sowie der GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH den entsprechenden Anträgen zuzustimmen.

Machbarkeitsstudien dienen der Ermittlung der Realisierbarkeit eines Projektes; Konzepte beschreiben den konkreten Lösungsweg.

Sowohl Machbarkeitsstudien als auch Konzepte erstellt man allgemein in den Anfangsphasen eines Projektes. Machbarkeitsstudien wie auch Konzepte dienen als Bindeglied zwischen Projektidee und -zielen sowie dem Beginn der Detailplanung.

Eine Machbarkeitsstudie sollte feststellen, ob zuvor festgelegte Ziele durch die Umsetzung eines Projektes unter den gegebenen Voraussetzungen verwirklicht werden können oder nicht. In den Normen und Standards des Projektmanagements gab es unterschiedliche Begriffsdefinitionen³.

Typische Inhalte von Machbarkeitsstudien waren die Umsetzbarkeit technischer Lösungen, die Wirtschaftlichkeit sowie mit dem Projekt verbundene Risiken. Zentrale Frage war, ob zuvor definierte Projektziele vereinbar und erreichbar waren. Eine Machbarkeitsstudie sollte letztendlich eine Empfehlung für einen möglichen Lösungsweg geben oder eine Entscheidung zwischen verschiedenen möglichen Lösungswegen unterstützen.

Ein Konzept beschrieb einen gewählten Lösungsweg näher. Auch dieser Begriff wurde in Normen und Standards unterschiedlich definiert⁴.

Machbarkeitsstudien nannte man auch Projektstudien, Feasibility-Studien oder Machbarkeitsanalysen. Die begriffliche Abgrenzung zwischen Konzept und Konzeption war im Projektmanagement unscharf. Die Begriffe verwendete man teilweise synonym.

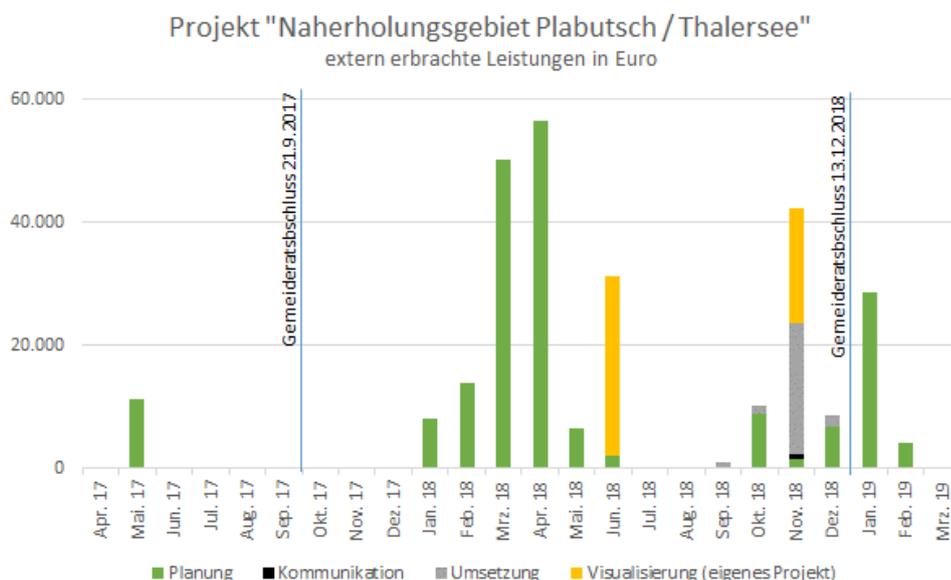
³ z.B. nach DIN 69901:2009 - Prozess D.8.3 "Machbarkeit bewerten"; nach PRINCE2:2009 - feasibility projects

⁴ z.B. <https://www.projektmagazin.de/glossarterm/konzept> (abgerufen am 22.5.2019)

Die Holding hatte zum 31.3.2019 externe Planungsleistungen für das Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee über rund 199.000 Euro verbucht.

Die Holding Graz bildete die durch den Gemeinderat am 21.9.2017 und am 13.12.2018 beschlossenen Planungsgelder in ihrer Buchhaltung als Projekt „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“ ab.

Die Holding Graz verbuchte nicht nur Planungsleistungen auf diesem Projekt. Die Bücher bildeten auch Umsetzungsmaßnahmen sowie Leistungen für Kommunikation ab. Die Umsetzungsmaßnahmen betrafen einerseits die Mountainbike-Strecken und andererseits die Beleuchtung des Seeweges am Thalersee. Die Holding Graz stellte dazu fest, dass sie die Umsetzungsmaßnahmen aus „budgetären Gründen“ im Planungsprojekt abgebildet hatte. Umsetzungskosten würden außerdem aus Mitteln der Regionalentwicklung mit bis zu 80.000 Euro gefördert werden.



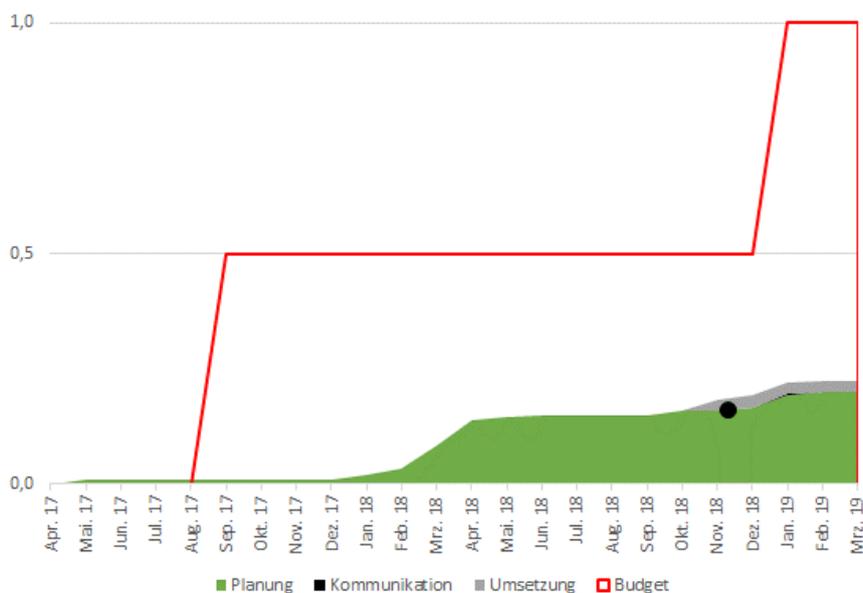
Neben dem Projekt „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“ legte die Holding dem Stadtrechnungshof auch eine abgerechnete Auftragsvergabe für die Erstellung eines Filmes vor. Für diese Auftragsvergabe hatte die Holding ein eigenes Teilprojekt⁵ mit dem Namen „Visualisierung Naherholung Plabutsch“ angelegt. Dieses Teilprojekt bewirtschaftete die Holding unabhängig von dem Planungsbudget für das Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee. Das produzierte Video veröffentlichten sowohl die Holding auf der Homepage und der

⁵ technisch ein PSP-Element (Projekt-Struktur-Plan-Element)

Facebook-Seite als auch die Stadt Graz⁶ auf der Homepage und der Facebook-Seite des Büros des Bürgermeisters.

Folgende Grafik zeigt in Rot das für Planungsleistungen beschlossene Budget – ab September 2017 in Höhe von 500.000 Euro und ab Dezember 2018 in Höhe einer Million Euro – und die kumulierte Verwendung der Mittel bis zum 31.3.2019. Sie macht deutlich, dass sich die Holding Graz im Dezember zusätzliche Planungsmittel genehmigen ließ, ohne die bereits genehmigten Mittel auch nur zur Hälfte ausgenutzt zu haben. Die Holding Graz begründete dies im Zuge der Schlussbesprechung damit, dass sie für damals zu erwartende weitere Leistungsbestellungen budgetär vorgesorgt. Der Zeitpunkt der Ausschöpfung der Mittel war unsicher. Er hing vom Ergebnis des Verhandlungsverfahrens der Ausschreibung, des angestrebten Architekturwettbewerbs für Berg- und Talstationen sowie des zu wählenden Behördenverfahren ab. Die Organbeschlüsse im Dezember 2018 gaben keine Auskunft über den tatsächlichen Umfang der Verwendung der im September 2017 genehmigten Mittel.

Projekt "Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee"
extern erbrachte Leistungen und Obligo in Millionen Euro bis März 2019



Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Holding Graz für Planungen freigegebene Mittel entgegen der Gemeinderatsbeschlüsse auch für Umsetzungsleistungen verwendete.

⁶ zukunft.graz.at

Die auf einer Rechnung ausgewiesenen Kommunikationsleistungen in Höhe von rund 750 Euro betrafen die Anpassung sowie den Druck von 50 Stück einer Präsentation. Diese Präsentation und die Drucksachen nutzten Organe der Stadt Graz im Zuge einer Pressekonferenz am 8.11.2018. Hierfür beauftragte die Holding eine Anpassung der im Planungsprozess erstellten Präsentation an das Design der „Agenda Graz 22“. Diese Präsentation stand auch als pdf-Datei auf der Seite zukunft.graz.at zum Download zur Verfügung⁷. Bei der Pressekonferenz waren neben dem Bürgermeister und dem Vizebürgermeister der Stadt Graz auch die zuständige Geschäftsführerin der Holding Graz, ein Geschäftsführer eines Beteiligungsunternehmens der Holding, der Bezirksvorsteher von Eggenberg sowie der Bürgermeister der Gemeinde Thal anwesend. Der medialen Rezeption folgend lag der überwiegende Nutzen dieser Präsentation nach Ansicht des Stadtrechnungshofes beim Bürgermeister und dem Vizebürgermeister der Stadt Graz.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Gemeinderatsbeschlüsse die Übernahme von Kommunikationsausgaben für einzelne Organe des Eigentümers der Holding durch die Holding nicht decken.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- Umsetzungsmaßnahmen und Planungsleistungen in der Budgetbewirtschaftung und der Buchhaltung zu trennen;
- dass die Holding Leistungen, die überwiegend der Stadt oder einzelnen Organen der Stadt nutzen, der Stadt in Rechnung stellt,
- vor der Aufstockung von Projektgeldern, Angaben über die Verwendung und Ausnutzung zuvor beschlossener Mittel in Organbeschlüssen zu machen.

Stellungnahme der Holding Graz:

Wie in den Prüfungsbesprechungen schon hingewiesen wurden diese Umsetzungsleistungen zu 80 % aus dem Fonds der Steiermärkischen Regional- und Landesentwicklung gefördert. Der Grund für die Einreichung und Umsetzung war einzig die Befristung der Förderung mit Ende des Jahres 2018 und der außerordentlich hohen Förderquote geschuldet.

⁷https://www.zukunft.graz.at/cms/beitrag/10322197/8673172/Naherholungsgebiet_Plabutsch_Thal_ersee.html (abgerufen am 21.5.2019)

Zum 31.3.2019 hatte die Holding rund 145.000 Euro Planungsbudget für das Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee für Umsetzungsmaßnahmen belastet.

Neben den bereits abgerechneten Leistungen für das Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee hatte die Holding das Planungsbudget mit Obligos belastet. Obligos entstanden aus internen Bestellanforderungen oder externen Bestellungen. Diese reduzierten das verfügbare Budget. Nach Erfüllung der Leistung und Rechnungseingang wurden aus Obligos abgerechnete Ist-Kosten.

Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee

	angeboten/beauftragt	abgerechnet	Obligo
Planung	344.217	198.746	145.472
Umsetzung	34.734	25.367	9.367
Kommunikation	775	775	0
Summe	379.727	224.888	154.839

in Euro; per 31.3.2019

Die rund 145.000 Euro Obligo für Planungsleistungen betrafen im Wesentlichen Dienstleistungen zum UVP-Feststellungsverfahren sowie die Verfahrensbetreuung zur Vergabe von Planungs- und Bauleistungen „Seilbahn Plabutsch“.

Rund 9.000 Euro des Obligos betrafen die Beleuchtung des Seeweges am Thalersee und somit Umsetzungsleistungen.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Holding zum 31.3.2019 rund ein Drittel der freigegebenen Planungsgelder gebunden hatte.

Die Verwendung von Planungsmitteln für Umsetzungsleistungen und Kommunikationsleistungen widerspricht den Beschlüssen des Gemeinderates und ist somit unzweckmäßig. Der Zukauf externen Verfahrensbetreuung zur Vergabe von Planungs- und Bauleistungen über rund 68.000 Euro stellt bereits Umsetzungsplanungen dar.

Der Stadtrechnungshof wiederholt seine Empfehlung,

- Umsetzungsmaßnahmen und Planungsleistungen in der Budgetbewirtschaftung und der Buchhaltung zu trennen.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- für Planungsleistungen gewidmete Gelder nur hierfür zu verwenden.

Stellungnahme der Holding Graz:

Wie in den Prüfungsbesprechungen schon diskutiert sind der Zukauf der externen Verfahrensbetreuung zur Vergabe von PLANUNGSleistungen - und nicht wie ausgeführt BAULEISTUNGEN - keinesfalls als Umsetzungsplanung zu qualifizieren!

Die Holding führte Schlüsselkontrollen im Beschaffungsprozess teilweise nicht verlässlich durch.

Ein geordneter Beschaffungsprozess war für eine ordnungsgemäße, sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung von öffentlichen und betrieblichen Mitteln unerlässlich. Die konkrete Ausgestaltung von Beschaffungsprozessen hing von den jeweiligen organisatorischen Gegebenheiten, der Branche und auch von Art und Umfang der zu beschaffenden Leistungen ab.

Der Stadtrechnungshof sah unter anderem folgende Schlüsselkontrollen für Beschaffungen als jedenfalls notwendig an:

- interne Bestellfreigabe vor externer Bestellung;
- nachvollziehbare Prüfung der erbrachten Leistung an Hand des Angebots sowie
- Kontrolle von Rechnungen anhand der erbrachten Leistung und der freigegebenen Bestellung.

Unbeschadet hiervon mussten Stadt und Holding bei Beschaffungen gemäß Bundesvergabegesetz zusätzliche oder andere Anforderungen erfüllen.

Der Stadtrechnungshof gestaltete seine Kontrolle der Verwendung von Planungsgeldern für das Projekt „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“ nicht als Ordnungsmäßigkeitskontrolle. Er nahm trotzdem wahr, dass bei etwa der Hälfte der Beschaffungsvorgänge des Projektes „Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee“ die interne Bestellfreigabe in SAP nach dem Eingangsdatum der Rechnung erfolgte. Mit diesem Vorgehen umging die Holding interne Kontrollen des Beschaffungsprozesses.

In einem Fall führte ein Sublieferant auf dem Deckblatt der von ihm erstellten Studie neben der Holding eine weitere, Haus-Graz-fremde GmbH⁸, als Auftraggeber

⁸ Der Stadtrechnungshof konnte auf Grund der fehlenden Adresse nicht eindeutig feststellen, welche GmbH als weiterer Auftraggeber angeführt war. Es gab mehrere Unternehmen mit diesem oder ähnlichen Firmenwortlauten in verschiedenen Branchen.

an. Dieser Fehler blieb trotz prominenter Positionierung auf dem Deckblatt unentdeckt. Die vom Stadtrechnungshof befragten Auskunftspersonen der Holding bestritten diese GmbH zu kennen. Die Holding fragte bei ihrem Sublieferanten nach und dieser gab an, dass es sich um ein redaktionelles Versehen gehandelt habe. Der Sublieferant übermittelte eine Version mit korrigiertem Deckblatt. Die Holding akzeptierte weiters ein als Entwurf gekennzeichnetes Dokument als erbrachte Leistung und zahlte die dazugehörige Schlussrechnung.

Der Stadtrechnungshof stellt im Zuge seiner Kontrollhandlungen fest, dass die Holding Schlüsselkontrollen im Beschaffungsprozess nicht durchgängig verlässlich durchführte.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- Schlüsselkontrollen im Beschaffungsprozess lückenlos und genau durchzuführen;
- die Beschaffungsprozesse samt Richtlinien der Holding intern kritisch zu prüfen und bei Bedarf zu überarbeiten.

3.2 Vorliegende Planungen

Die Holding erfüllte den Beschluss des Gemeinderats: im November 2018 lag ein Konzept für das Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee samt Machbarkeitsanalyse für eine Seilbahn vor.

Die Holding beauftragte auf Basis eines Angebotes vom 7.2.2017 eine Variantenstudie für eine Plabutsch-Seilbahn. Die Planer untersuchten vier Trassenvarianten für die Strecke Stadtgebiet Graz auf den Plabutsch und eine Trasse von der Plabutsch Bergstation zum Thalersee. Die Ergebnisse, die Mitte Mai 2017 vorlagen, verdichtete das mit der Untersuchung beauftragte Planungsbüro in einer Entscheidungsmatrix. Die angewendeten Kriterien waren

- die Verfügbarkeit von Grundstücken,
- die Erreichbarkeit der untersuchten möglichen Talstationen mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Fahrrädern,
- die Parkplatzsituation für PKW und Busse im Bereich der möglichen Talstationen,
- die Attraktivität der Trassenvarianten für Downhill-Mountainbike-Fahrerinnen und Fahrer,
- der Erlebniswert der Seilbahnfahrt,
- etwaige Zusatzangebote im Umfeld der Talstation sowie

- das Umsetzungsrisiko.

Aufbauend auf diese Variantenstudie beauftragte die Holding eine Machbarkeitsstudie an einen Seilbahnplaner mit technischen und kaufmännischen Variantenbeurteilungen⁹ sowie eine vertiefende Studie zur verkehrlichen Erschließung der verschiedenen identifizierten Varianten. Die Studien lagen Ende März bzw. im April 2018 vor. All diese Ergebnisse sowie

- ein ebenfalls von der Holding beauftragtes freizeitwirtschaftliches Naherholungskonzept für Plabutsch und Thalersee,
- eine Folgekostenberechnung der Holding sowie
- Informationen der Abteilung für Immobilien

führten die Holding und ihre Beteiligung achtzigzehn Konzept & Gestaltung GmbH bis Anfang Juni 2018 in ein grafisch aufbereitetes Dokument zusammen. Weiters erstellte die achtzigzehn Konzept & Gestaltung GmbH eine verkürzte, für die externe Kommunikation geeignete Version.

Eine ebenfalls beauftragte vegetations- und tierökologische Vorbeurteilung lag im Oktober 2018 vor und floss ebenfalls in die Variantenuntersuchungen ein.

Im November 2018 aktualisierte die achtzigzehn Konzept & Gestaltung GmbH sowohl die detaillierte Langfassung als auch die für externe Kommunikation geeignete Kurzversion.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die vorliegende Variantenuntersuchung zur Erschließung des Plabutsch und des Thalersees mit einer Seilbahn nachvollziehbar war. Die angewendeten Beurteilungskriterien sowie die Bewertung der Varianten war zweckmäßig. Als ebenfalls zweckmäßig sah der Stadtrechnungshof die Erstellung eines Dokumentes durch die achtzigzehn Konzept & Gestaltung GmbH an, in dem diese die Ergebnisse der unterschiedlichen Fachkonzepte und Studien verdichtete und in entscheidungsunterstützender Form zusammenfasste. Das Dokument beinhaltete auch eine knappe Vorgeschichte des Projektes, relevante Projektdaten sowie eine terminierte Übersicht wesentlicher Projektmeilensteine.

Im November 2018 lag somit ein Konzept für das Naherholungsgebiet Plabutsch / Thalersee sowie eine Machbarkeitsanalyse für die Erschließung mittels Seilbahn vor. Die Holding hatte damit die Zielsetzung des Gemeinderatsbeschlusses vom 21.9.2017 erfüllt.

⁹ Es lagen geplante Errichtungskosten (Kostenschätzungen) im Sinne eines Vorentwurfs nach ÖNORM B1801-01, also mit einem Unschärfegrad von +/- 15%, vor.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die Holding mit November 2018 die Zielsetzungen der vom Gemeinderat am 21.9.2017 beschlossenen Planungsgelder ohne deren vollständige Ausnutzung erfüllt hatte.

Stellungnahme der Holding Graz

Die Holding Graz weist darauf hin, dass Konzept und Studien zum Naherholungsgebiet Plabutsch aktuell noch ergänzt und weiter ausgearbeitet werden müssen und somit aus fachlicher Sicht noch nicht vollständig in abgeschlossener Form vorliegen.

Die Berechnungen der Errichtungs- und Folgekosten der Plabutsch Seilbahn durch die Holding stellten eine Kostenschätzung dar und enthielten als solche wesentliche Unschärfen.

Die Schätzung der Errichtungskosten der Erschließung des Plabutsch und des Thalersees durch eine Seilbahn erfolgte im Zuge der von der Holding beauftragten Machbarkeitsstudie. Der externe Seilbahnplaner errechnete die Errichtungskosten sämtlicher untersuchte Trassenvarianten auf Basis anderer Seilbahnprojekte. Der Planer gab die Genauigkeit dieser Kostenschätzung mit der eines Vorentwurfs nach ÖNORM B1801-01, also mit einem Unschärfegrad von +/- 15%, an. Die geschätzten Errichtungskosten der Trassenvariante Alte Poststraße – Plabutsch – Thalersee betragen rund 35 Millionen Euro¹⁰.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass eine Planungsunschärfe der Errichtungskosten von +/- 15% für den Kostenrahmen in einer Machbarkeitsstudie im Sinne des Beschlusses des Gemeinderates angemessen erscheint.

Die Holding erstellte basierend auf der Schätzung der Errichtungskosten eine Folgekosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnung¹¹. Die erwarteten Umsätze modellierte sie mittels Annahmen zu durchschnittlichen Fahrpreisen und Fahrgastaufkommen. Die Kosten für den Betrieb schätzte sie ebenfalls. Die Holding nutzte nach eigenen Angaben hierfür Informationen aus dem Betrieb der Schöckl-Seilbahn als Basis.

Die Berechnungen der Holding zeigten bei dem von ihr als wahrscheinlich angenommenen Szenario mit jährlich 140.000 Fahrgästen einen negativen Barwert von rund 34 Millionen Euro – dies entsprach etwa der Höhe der geschätzten Errichtungskosten. Das bedeutete, dass die Holding davon ausging, dass der Betrieb der Seilbahn über 20 Jahre sich bei 140.000 Fahrgästen jährlich selbst erhalten würde.¹²

Der Stadtrechnungshof stellt nach seiner Plausibilisierung fest, dass die vorliegende Berechnung der Folgekosten ähnlich wie die vorliegenden Schätzungen zu den Errichtungskosten wesentliche Unschärfen beinhaltet. Unschärfen bestehen einerseits auf Grund von nicht überprüfbaren Annahmen und Schätzungen, andererseits auf Grund von Berechnungsfehlern.

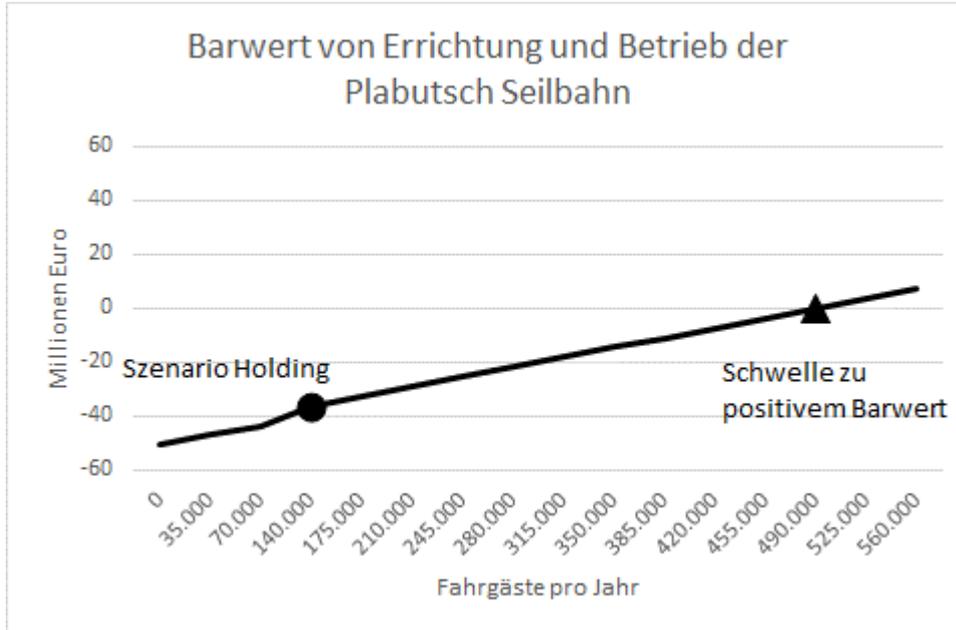
Der Stadtrechnungshof stellt in folgender Grafik die Kernaussage der Folgekostenberechnung der Holding dar. Er nahm, bei unveränderten Annahmen

¹⁰ +/- 15%

¹¹ Die Berechnung erfolgte mittels DCF-Verfahren (Discounted Free Cashflow).

¹² Der Stadtrechnungshof wies in diesem Zusammenhang bei der Erstellung zukünftiger detaillierterer Planungsunterlagen auf § 85 Abs. 4 Statut der Landeshauptstadt Graz hin.

und Schätzungen, kleinere Korrekturen der Berechnung vor.



Bei einer jährlichen Anzahl von 140.000 Fahrgästen ergeben die Annahmen der Holding Graz einen negativen Barwert in etwa der Höhe der Errichtungskosten.

Die vorliegenden Berechnungen sind, trotz der genannten Unschärfe, als grober Kostenrahmen geeignet. Die Berechnungen entsprechen dem Charakter und Zweck einer Machbarkeitsstudie. Die vorliegende Kostenberechnung ist allerdings für eine Kontrolle der Errichtungs- und Folgekosten im Zuge einer Projektkontrolle durch den Stadtrechnungshof ungeeignet, da aufgrund des fehlenden Detaillierungsgrades eine Aussage über ihre Verlässlichkeit nicht möglich ist.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

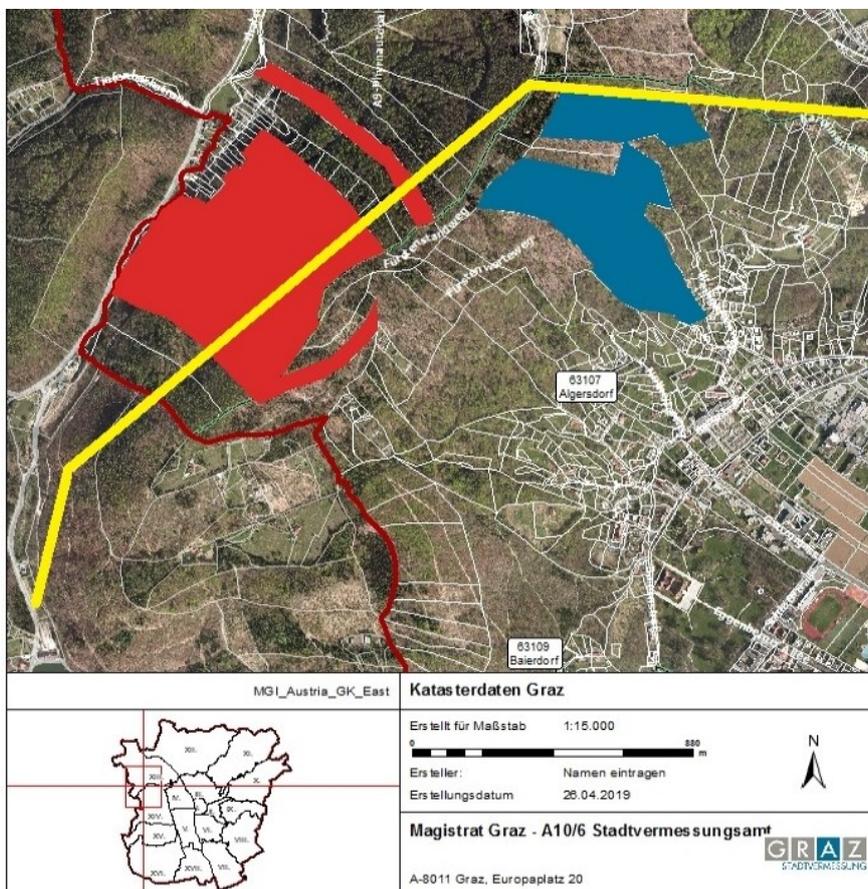
- dass die vorliegenden Schätzungen der Errichtungs- und Folgekosten der Plabutsch Seilbahn einem Kostenrahmen für eine Machbarkeitsanalyse genügen.

3.3 Grundtausch am Plabutsch

Tausch von Waldflächen am Plabutsch – Gemeinderatsbeschluss vom 14.3.2019.

Die GBG war Eigentümerin von Wald-Grundstücken am Plabutsch. Der Plabutsch war ein Höhenzug im Westen der Stadt Graz. Neben der GBG gab es am Plabutsch noch weitere Grundeigentümerinnen und -eigentümer. Laut Geschäftseinteilung war die Abteilung für Immobilien für die Verwaltung der Grundstücke der Stadt und ihrer Unternehmen zuständig. Insbesondere oblagen ihr Kauf und Verkauf von Grundstücken.

Am 14.3.2019 beschloss der Gemeinderat einen Tausch von unverbauten, großteils als Wald gewidmeten Grundstücken der GBG mit jenen eines anderen Grundeigentümers. Die GBG übertrug 423.972 m² und erhielt dafür 239.960 m² sowie eine Ausgleichszahlung über 456.000 Euro. Die Abteilung für Immobilien begründete den Tausch im Bericht an den Gemeinderat mit der Schaffung einer zusammenhängenden Waldfläche an der Seite des Plabutsch, die der Stadt zugewandt war. Dies ermöglichte und erleichterte die Attraktivierung des Plabutsch als Naherholungsgebiet und die Verbesserung der forstlichen Bewirtschaftung.



Legende

Rot: von GBG übertragen

Blau: an GBG übertragen

Gelb: Seilbahntrasse
(indikativ)

Der Wertausgleich zum Grundtausch am Plabutsch war nachvollziehbar; besondere Risiken aus dem Tausch waren nicht erkennbar.

Die am 14.3.2019 im Gemeinderat beschlossene Grundtausch-Vereinbarung fußte auf einem Bewertungsgutachten eines hierfür befähigten Gutachters.

Der Stadtrechnungshof nahm in das Gutachten Einsicht, stimmte die bewerteten mit den in der Grundtausch-Vereinbarung genannten Grundstücke und Flächen ab und beurteilte die gewählten Bewertungsmethoden.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass der Wertausgleich direkt aus dem Gutachten ableitbar ist. Der Stadtrechnungshof sieht das vorliegende Gutachten als verlässlich an.

Das Gutachten enthielt ein gesondertes Kapitel zur Wertminderung der von der GBG übertragenen Grundstücke durch einen möglichen Seilbahnbetrieb.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Abteilung für Immobilien durch die Beauftragung des Gutachtens einen sicheren Anhaltspunkt für zukünftige Entschädigungszahlungen im Zusammenhang mit einem möglichen Seilbahnbetrieb für die getauschten Grundstücke geschaffen hat. Der Stadtrechnungshof sieht somit in diesem Zusammenhang keine besonderen Risiken.

Die Abteilung für Immobilien traf für etwaige Umwidmungsgewinne keine vertragliche Vorsorge. Sie begründete dies damit, dass im theoretischen Fall einer Umwidmung von Land- u. Forstwirtschaftliche Nutzung im Freiland in Bauland die stadtzugewandten Grundstücke, die die Stadt erhielt, wertvoller wären, als die eingetauschten auf der Thaler-Seite. Die Abteilung für Immobilien sah die Wahrscheinlichkeit einer Umwidmung als sehr gering an. Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass er diese Einschätzung der Fachabteilung nachvollziehen kann, allerdings hierzu keine abschließende prüferische Aussage treffen kann.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die Festlegung des Wertausgleiches für den Grundtausch und die Steuerung von Risiken aus zukünftigen Entschädigungszahlungen für den Betrieb einer Seilbahn den erwartbaren Anforderungen entsprochen hat.

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die Holding mit November 2018 die Zielsetzungen der vom Gemeinderat am 21.9.2017 beschlossenen Planungsgelder ohne deren vollständige Ausnutzung erfüllt hatte;
- dass die vorliegenden Schätzungen der Errichtungs- und Folgekosten der Plabutsch Seilbahn einem Kostenrahmen für eine Machbarkeitsanalyse genügen;
- dass die Festlegung des Wertausgleiches für den Grundtausch und die Steuerung von Risiken aus zukünftigen Entschädigungszahlungen für den Betrieb einer Seilbahn den erwartbaren Anforderungen entsprochen hat.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- Umsetzungsmaßnahmen und Planungsleistungen in der Budgetbewirtschaftung und der Buchhaltung zu trennen;
- dass die Holding Leistungen, die überwiegend der Stadt oder einzelnen Organen der Stadt nutzen, der Stadt in Rechnung stellt,
- vor der Aufstockung von Projektgeldern, Angaben über die Verwendung und Ausnutzung zuvor beschlossener Mittel in Organbeschlüssen zu machen;
- für Planungsleistungen gewidmete Gelder nur hierfür zu verwenden;
- Schlüsselkontrollen im Beschaffungsprozess lückenlos und genau durchzuführen;
- die Beschaffungsprozesse samt Richtlinien der Holding intern kritisch zu prüfen und bei Bedarf zu überarbeiten.

5 Kontrollmethodik

Die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit waren die zentralen Kontrollmaßstäbe dieser Kontrolle.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabes **Sparsamkeit** beurteilte das Kontrollteam, ob die kontrollierten Handlungen mit möglichst geringem Gesamtaufwand erfolgten. Zu Kritik führte eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn die kontrollierte Stelle

- Ressourcen eingesetzt hatte, die für das konkret erzielte Ergebnis oder die Zielerreichung nicht notwendig gewesen wären (Vergeudung);
- die notwendigen Ressourcen kostengünstiger hätte beschaffen können (Überbezahlung);
- Ressourcen zugekauft hat, obwohl sie diese genutzt hat bzw. sie keine Auswirkungen auf die Leistungserbringung und deren Qualität hatten.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabes **Wirtschaftlichkeit** beurteilte das Kontrollteam, ob die kontrollierten Stellen mit den knappen Ressourcen rational umgegangen waren. Zu Kritik führte 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 Kontrollmaßstabes **Zweckmäßigkeit** beurteilte das Kontrollteam den Grad der Verwirklichung des angestrebten Zieles. Zu Kritik führte 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)

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 bzw. die Abteilung für Immobilien auf, sämtliche vorliegenden Unterlagen zur Verwendung der beschlossenen Planungsmittel bzw. zum Grundtauschgeschäft zu übermitteln.

5.2 Besprechungen

Der Stadtrechnungshof hielt am 12.4.2019 ein Kontrollgespräch mit der Abteilung für Immobilien ab. Im Zuge des Termins nahm er in sämtliche relevanten Unterlagen Einsicht und legte noch zu übermittelnde Unterlagen fest. Mit der Holding fanden am 25.4.2019 und am 9.5.2019 Kontrollgespräche statt. Beim ersten Termin erhob der Stadtrechnungshof den Stand der Verwendung der Planungsmittel und stimmte das prüferische Vorgehen ab. Am 9.5.2019 hielt der Stadtrechnungshof Einschau in die vorliegenden Leistungsnachweise. Im Zuge der Kontrolle kommunizierte der Stadtrechnungshof direkt mit den geprüften Stellen mittels E-Mail und telefonisch.

Der Stadtrechnungshof hielt am 27.5.2019 eine Schlussbesprechung mit der Abteilung für Immobilien und am 5.6.2019 mit der Holding ab.

5.3 Stellungnahmen der kontrollierten Stellen

Am 13.6.2019 übermittelte der Stadtrechnungshof den Rohbericht an die kontrollierten Stellen. Die Holding Graz übermittelte ihre Stellungnahme am 27.6.2019. Der Stadtrechnungshof übernahm die Stellungnahme wortwörtlich in seinen Bericht. Die Abteilung für Immobilien verzichtete 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