



Prüfbericht 1/2016 zum Thema

Fachliche Steuerung im Haus Graz

(Wirtschaftlichkeitsprüfungen)

GZ.: StRH – 107284/2015

Graz, 22.01.2016

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

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

Diesem Prüfbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte bis
zum 18. Dezember 2015 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Kurzfassung	6
2. Gegenstand und Umfang der Prüfung	8
2.1. Auftrag und Überblick	8
2.2. Prüfungsziel und Auftragsdurchführung	8
3. Berichtsteil	12
3.1. Grundlagen der Fachlichen Steuerung im Haus Graz	13
3.1.1. Herausforderungen und Verortung der fachlichen Steuerung	13
3.1.2. Gemeinderatsbeschluss zur Neuorganisation „Haus Graz“	15
3.1.3. Gemeinderatsbeschluss Steuerungsrichtlinie Haus Graz	18
3.1.4. Beschlüsse zum Voranschlag	21
3.1.5. Ablauforganisation und Instrumente der Steuerung gemäß Steuerungsrichtlinie	23
3.1.6. Ebenen und Steuerungsgrößen der fachliche Steuerung	27
3.1.7. Kriterien für die Beurteilung der fachlichen Steuerung im Haus Graz	29
3.2. Steuerungstypologien für den Bereich der Daseinsvorsorge im Haus Graz in der Praxis	30
3.3. Im Haus Graz systematisch für die Steuerung der Daseinsvorsorge erhobene Daten	35
3.3.1. Öffentliche Ordnung und Sicherheit	38
3.3.2. Wirtschaftliche Angelegenheiten	43
3.3.3. Umweltschutz	56
3.3.4. Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	64
3.3.5. Gesundheitswesen - Geriatriische Gesundheitszentren	69
3.3.6. Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	72
3.4. Ergänzende Analyse und Beantwortung der Prüfungsfragen	76
3.4.1. Beschlussumsetzung	76
3.4.2. Daten, Indikatoren und Kennzahlen – Datenherkunft und Verfügbarkeit	76
3.4.3. Beantwortung der Prüfungsfragen	78
4. Zusammenfassung der Empfehlungen	80

5. Prüfungsmethodik	84
5.1. Beurteilungskriterien	84
5.2. Eingesehene Unterlagen	85
5.3. Besprechungen	85

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
EW	EinwohnerIn
GO	Geschäftsordnung
GZ	Geschäftszahl
GGZ	Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz (Eigenbetrieb)
GPS	Grazer Parkraum Service (Eigenbetrieb)
GTG	Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH
KDZ	KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung
RC	Recycling Center
SAP	SAP-ERP; ein integriertes betriebswirtschaftliches Standardsoftwarepaket der SAP-Aktiengesellschaft
STEK	Stadtentwicklungskonzept
StRH	Stadtrechnungshof

FAZIT

Basierend auf den an den Gemeinderat berichteten Daten sind Teile der Daseinsvorsorge von diesem nicht strategisch steuer- und kontrollierbar.

1. Kurzfassung

Die amtswegige Prüfung des Stadtrechnungshofes „Fachliche Steuerung im Haus Graz“ prüfte, welche Daten systematisch und regelmäßig zur Steuerung der Daseinsvorsorge im Magistrat, den Eigenbetrieben sowie den Unternehmen der II. Säule gem. Grazer Steuerungsrichtlinie, ausgenommen Öffentlicher Verkehr, Freizeit und Energie, erhoben wurden. Diese Daten wurden auf ihre Zweckmäßigkeit zur Steuerung übergeordneter Zielsetzungen aus dem erweiterten Stadtentwicklungskonzept (STEK 4.0.) sowie dem Smart City Projekt beurteilt.

Die Fachliche Steuerung der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen im Haus Graz war durch Beschlüsse des Gemeinderates, insbesondere in der 2010 beschlossenen Steuerungsrichtlinie definiert. Diese legte unter anderem fest, dass bei Daseinsvorsorgeleistungen ein politisches Steuerungsinteresse auf strategischer Ebene vorlag, während die operative Steuerung in der Verantwortung des zuständigen Managements lag. Die transparente und strukturierte Umsetzung des politischen Steuerungsinteresses bei Daseinsvorsorgeleistungen hatte mittels des Instruments „Leistungsvereinbarung“, auch „Servicevereinbarung“ genannt, zu erfolgen. Der Stadtrechnungshof sah dieses Steuerungsinstrument für die Steuerung von Daseinsvorsorgeleistungen als gut geeignet an.

Im Zuge der Prüfung stellte der Stadtrechnungshof fest, dass nicht sämtliche Daseinsvorsorgeleistungen im Haus Graz nach den Vorgaben der Steuerungsrichtlinie gesteuert wurden. Von zwölf in der Prüfung berücksichtigten Bereichen der Daseinsvorsorge lagen in sechs Fällen keine Leistungsvereinbarungen vor. Dies widersprach der Beschlusslage, wobei in zwei Fällen die Beschlusslage nicht eindeutig war, und stellte eine Einschränkung der Informations-, Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Gemeinderates dar. Das Vorliegen von Leistungsvereinbarungen war ein wesentliches Element der Steuerbarkeit und Transparenz, da diese dem durch den Gemeinderat zu beschließenden Voranschlag beizulegen waren und unter anderem historische Daten zu Zielen, Qualität und Umfang der Leistungserbringung enthielten.

Zur Förderung der Transparenz wurden im vorliegenden Bericht die übergeordneten Zielsetzungen aus dem erweiterten Stadtentwicklungskonzept 4.0 sowie aus dem Grazer Smart City Projekt mit strategischen und operativen Zielsetzungen und den systematisch erhobenen Daten und Kennzahlen zu jeder im Prüfumfang umfassten Daseinsvorsorgeleistung in Übersichtstabellen gegenübergestellt. Weiters wurden Informationsflüsse von Leistungserbringung

über Fachabteilungen, zuständige StadtsenatsreferentInnen, Gemeinderat und Öffentlichkeit erhoben.

Positiv hob der Stadtrechnungshof den Strategie- und Budgetierungskreislauf in Verbindung mit dem integrierten Management bzw. Qualitätsinformationssystem der GGZ als ein gutes Beispiel für den Prozess einer wirkungsorientierten Steuerung hervor. Weiters sah der Stadtrechnungshof die Abwicklung von im Bereich Straßen, Brücken und Abwasser für Investitionen gewidmeten Geldern über einen eigenen Buchungskreis durch das Auftragsmanagements in der Baudirektion als förderlich für Transparenz und Nachvollziehbarkeit an. Die im Bereich Tourismusförderung und Stadtmarketing systematisch erhobenen und berichteten Indikatoren- und Kennzahlenbündel, stellten besonders dank Kapazitätsinformationen und einem österreichischen Städtevergleich eine gute Basis für die Beurteilung der strategischen Ausrichtung dieses Bereichs dar. Im Bereich der Kultur zog der Stadtrechnungshof den Schluss, dass Zielsetzungen in Geschäftsführungsverträgen, Unternehmensstrategien und Leitbildern bei jenen Gesellschaften, die nicht mehrheitlich durch die Stadt kontrolliert waren und mit denen deshalb keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden konnten, eine geeignete Möglichkeit der fachlich strategischen Steuerung darstellten.

Der Stadtrechnungshof empfahl für jede Daseinsvorsorgeleistung die durch Eigenbetriebe oder Beteiligungen erbracht wurden, eine Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie abzuschließen. Dies stellte sicher, dass der Gemeinderat seine Informations- und Kontrollrechte wahren konnte und das politische Steuerungsinteresse bei Leistungen der Daseinsvorsorge strukturiert gewahrt werden konnte. In zahlreichen Fällen empfahl der Stadtrechnungshof weiters geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen, wie beispielsweise Kapazitätsinformationen zu entwickeln und in das Reporting zur Leistungsvereinbarung aufzunehmen. Ebenfalls wurde im Zusammenhang mit operativen Kennzahlen empfohlen, neben beschreibenden Indikatoren und Kennzahlen auch Schwellwerte oder Wachstumswerte zur besseren Überprüfbarkeit der tatsächlichen Leistungserbringung in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen.

2. Gegenstand und Umfang der Prüfung

2.1. Auftrag und Überblick

Die amtswegige Prüfung „Fachliche Steuerung im Haus Graz“ sollte insbesondere folgende Prüfungsfragen beantworten:

1. Welche Daten wurden systematisch und regelmäßig zur Steuerung der Daseinsvorsorge im Magistrat, den Eigenbetrieben sowie den Unternehmen der II. Säule gem. Grazer Steuerungsrichtlinie, ausgenommen Öffentlicher Verkehr und Freizeit, erhoben?
2. Waren die Daten der Funktionsbereiche geeignet die im erweiterten Stadtentwicklungskonzept (STEK 4.0.) sowie im Smart City Projekt festgelegten Ziele und Maßnahmen steuerbar zu machen?
3. Waren die Daten aus Sicht der ErstellerInnen und EmpfängerInnen (bis inkl. Abteilungsleitung der steuernden Fachabteilung) für die Steuerung und Aufsicht nützlich?

Den Schwerpunkt der Prüfung bildete die Frage nach der Steuerbarkeit aufgrund der erhobenen Daten. Die Prüfung war durchzuführen, um die Umsetzung der Vorgaben der Fachabteilungen an die betroffenen Beteiligungen darzustellen.

Im Speziellen sollte in der Prüfung und Berichterstattung auch insbesondere auf das Kriterium der Zweckmäßigkeit eingegangen werden.

Die vorliegende Prüfung wurde als § 5 GO-StRH Gebarungskontrolle angelegt und umfasste den Zeitraum von 1. Jänner 2014 bis 30. Juni 2015.

Die inhaltliche Beurteilung von Indikatoren und Kennzahlen, wie beispielsweise die Beurteilung von Zielerreichungsgraden war genauso wie die finanzielle Steuerung der Beteiligungen nicht Gegenstand dieser Prüfung. Ebenfalls war die Abwicklung von Projekten bzw. die Steuerung von Projekten nicht von dieser Prüfung umfasst.

2.2. Prüfungsziel und Auftragsdurchführung

Die Prüfung zielte auf die fachliche Steuerung von Produkten und Leistungen der Daseinsvorsorge, die von Beteiligungsunternehmen oder Eigenbetrieben erstellt wurden, durch die jeweiligen zuständigen Fachabteilungen des Magistrats ab.

Stellungnahme der Magistratsdirektion:

Es fehlen bei Eigenbetrieben i.d.R. auch zuständige Fachabteilungen, die ihre Produkte fachlich steuern. Dies ist im Gegenteil absolut die Ausnahme: die GGZ und der Eigenbetrieb Wohnen verfügen über keine ihnen zugeordnete Fachabteilung. Lediglich das GPS findet fachlich zuständige Abteilungen vor.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof bedankt sich für diese Klarstellung. Eigenbetriebe sind grundsätzlich keinen Fachabteilungen zugeordnet.

Unter dem Begriff Daseinsvorsorge wurde allgemein das Zur-Verfügung-Stellen von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die mit einer besonderen Gemeinwohlverantwortung verbunden sind, verstanden. Typischer Weise wurden unter Daseinsvorsorge die grundlegende Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen durch den Staat und/oder von der öffentlichen Hand geförderten Organisationen verstanden. Mitunter wurden auch Bezeichnungen wie „Existenzsicherung“ oder „zivilisatorische Grundversorgung“ verwendet. Als Felder der öffentlichen Daseinsvorsorgen wurden häufig Aufgaben wie Abfallbeseitigung, Wasserversorgung, Energieversorgung und öffentlicher Personennahverkehr genannt¹.

Definition und Umfang von Produkten und Leistungen der Daseinsvorsorge waren in Österreich typischerweise mit einem hohem Maß an kommunaler Autonomie verbunden. Ein im Jahr 2013 verabschiedetes Verfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung legte in §4 fest, dass die Republik Österreich die Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge ansah und sich für die Sicherung der Erbringung und Qualität verantwortlich bekannte.

In der Stadt Graz wurde neben dem Begriff „Daseinsvorsorge“ auch „Kommunale Dienstleistungen“ bzw. teilweise auch „Infrastruktur“ für diese Produkte verwendet und wie folgt definiert: *„Kommunale Dienstleistungen sind jene, bei denen es ein politisches Steuerungsinteresse gibt und die der Grundversorgung der Bevölkerung mit möglichst hoher Qualität dienen (Daseinsvorsorge)“*.²

Das Glossar der Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz definierte Daseinsvorsorge wie folgt:

„Staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen – die sogenannte Grundversorgung. Dazu zählt als Teil der Leistungsverwaltung die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit, also Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe, Bäder usw. (Infrastruktur)“.

¹ Nach: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2120/daseinsvorsorge-v7.html> (zuletzt abgerufen Oktober 2015)

² Punkt 1.2 (2) des Berichtes an den Gemeinderat „Neuorganisation Haus Graz“ vom 14. Dezember 2009 (GZ: MD-23025/2009-12)

Dem Stadtrechnungshof lag zum Zeitpunkt der Prüfung keine taxative Aufzählung der im Haus Graz angebotenen Daseinsvorsorgeleistungen vor.

Stellungnahme der Magistratsdirektion:

Der Stadtrechnungshof zieht zur Definition der Daseinsvorsorge in seinem Bericht eine Klassifizierung der Vereinten Nationen heran und zieht daraus in der Folge verschiedene Schlüsse. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Begriff der Daseinsvorsorge nicht exakt definiert ist und je nach Kontext unterschiedlich weit ausgelegt wird. Das zeigt sich schon aus den unterschiedlichen Definitionen allein in der Stadt Graz;

Der Gemeinderat hat die Definition der Daseinsvorsorge zunächst einmal – wie vom StRH auch dargestellt – selbst im Glossar zur Steuerungsrichtlinie vorgenommen. Er hat sie aber auch in einem Antrag an den Landesgesetzgeber zur Novellierung des Statuts vorgenommen. Diesem Antrag hat der Landesgesetzgeber insofern auch stattgegeben, als sich nun auch im Statut der Landeshauptstadt Graz eine Legaldefinition für den Begriff der Daseinsvorsorge findet (§ 45 Abs. 3a Statut).

Die Sicherheit gilt nach keiner der beiden Definitionen als Daseinsvorsorge. Die Gesundheit findet sich mit der Erwähnung der Krankenhäuser im Glossar unter dem Begriff der Daseinsvorsorge, nicht aber in der Legaldefinition des § 45 Abs. 3a. Da die Aufzählung im § 45 Abs. 3a des Statuts zum einen eine gesetzliche ist, zum anderen auch eine taxative und diese überdies zeitlich der Definition im Glossar nachfolgte (lex posterior!), wäre wohl von dieser auszugehen. Somit würden weder die Aufgaben der GGZ noch jene der Ordnungswache unter den vom Landesgesetzgeber für die Stadt Graz definierten Begriff der Daseinsvorsorge fallen.

In Wahrheit geht aber auch schon diese Diskussion in die falsche Richtung. Der Begriff der Daseinsvorsorge stand bei der Steuerungsrichtlinie nicht im Mittelpunkt, sondern eher „beiläufig“ verwendet. Im Statut diente er zur Definition eines „Privatisierungsschutzes“. Jedenfalls ist er kein tauglicher Begriff um Klassifizierungen vorzunehmen und daraus weitere Schlüsse zu ziehen. Im Vordergrund stand bei der SteuerungsRL vielmehr die Organisationsform – es wurde zB in den Diskussionen auch oft erwähnt, dass z.B. die GGZ je nach politischer Willensbildung der Säule 1, 2 oder auch 3 zugeordnet werden könnten.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof dankt dem Magistratsdirektor für den Hinweis auf die Legaldefinition der Daseinsvorsorgeleistungen der Stadt Graz im Statut durch den Landesgesetzgeber sowie auf die Ergänzung der Motivenlage der Verwendung des Begriffs „Daseinsvorsorge“ zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Steuerungsrichtlinie. Der Stadtrechnungshof hält fest,

dass die COFOG Klassifizierung nicht zur Definition von Daseinsvorsorgeleistungen verwendet wurde, sondern ausschließlich zu Strukturierung des Prüffeldes und des Berichtes gedient hatte.

Für die vorliegende Prüfung sah der Stadtrechnungshof folgende Bereiche als Daseinsvorsorge an. Als Gliederungsrahmen wurde die Klassifizierung der Staatsaufgaben der Statistik der Vereinten Nationen³ herangezogen:

Aufgabenbereich (COFOG Klassifizierung)	Produkte und Leistungen im Prüfungsumfang
03. Öffentliche Ordnung und Sicherheit	Ordnungswache
04. Wirtschaftliche Angelegenheiten	Straßenbau und Erhaltung
	Tourismus
05. Umweltschutz	Abfallwirtschaft
	Straßenreinigung
	Abwasserwirtschaft
06. Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	Wasserversorgung
	Straßenbeleuchtung
07. Gesundheitswesen	Ambulante Behandlung (GGZ)
	Stationäre Behandlung (GGZ)
08. Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	Kultureinrichtungen

Die Bereiche „Öffentlicher Verkehr“ und „Sporteinrichtungen“ wurden aus dem Prüfungsumfang herausgenommen, da zu diesen Bereichen zwei aktuelle Prüfberichte des Stadtrechnungshofs Graz vorlagen:

- Prüfbericht 3/2015 zum Thema Verkehrsfinanzierungsvertrag (GZ.: StRH – 33703/2014)
- Prüfbericht 8/2015 zum Thema Bäder und Naherholungsgebiete der Stadt Graz (GZ.: StRH – 033566/2014)

Im Bereich 4. Wirtschaftliche Angelegenheiten 04.3. Brennstoffe und Energie war das zu 51% kontrollierte städtische Einzelunternehmen Energie Graz GmbH als Leistungserbringerin in den Bereichen Strom, Gas und Fernwärme tätig. Dieser Bereich wurde aus dem Prüfungsumfang herausgenommen, da er nach vorliegenden Informationen des Stadtrechnungshofes ausschließlich über Marktmechanismen gesteuert wurde.

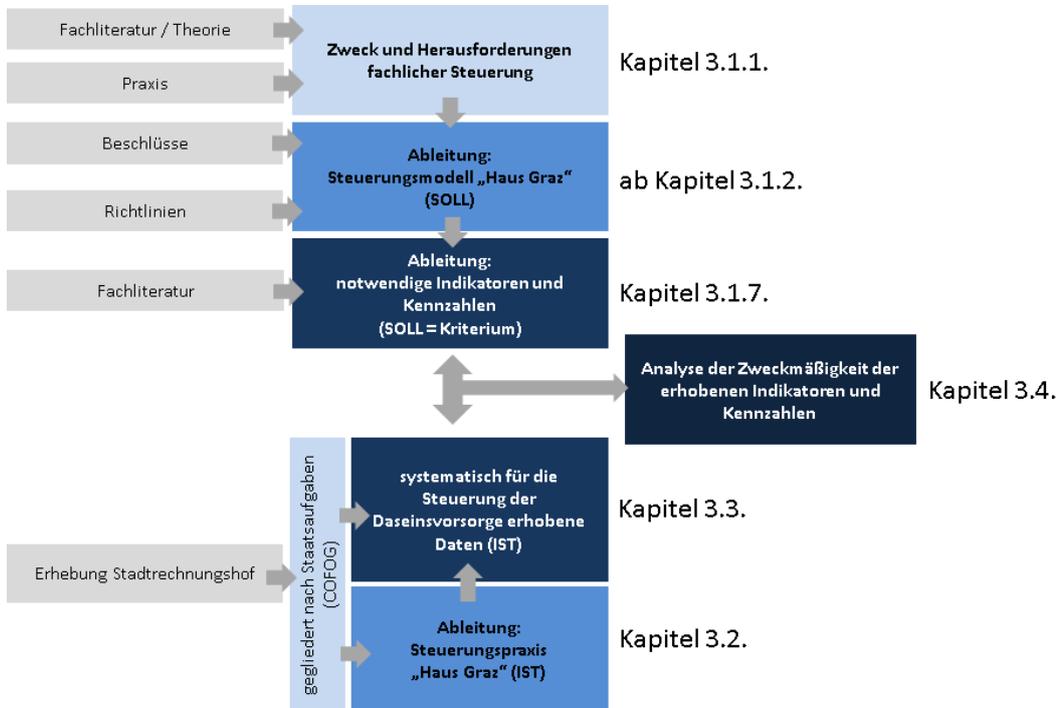
Unter Haus Graz war die Gesamtheit des Magistrats Graz und deren Beteiligungen zu verstehen. Haus Graz bezeichnete die ambitionierte Um- und Neustrukturierung, die in 2009⁴ mit dem Ziel einer nachhaltigen finanziellen Ergebnisverbesserung begonnen wurde.

³ United Nations Statistic Division – Classification of the Functions of Government (COFOG)

⁴ Beschlossen am 14. Dezember 2009 (GZ: MD-23025/2009-12)

3. Berichtsteil

Der vorliegende Bericht wurde wie folgt aufgebaut:



Das folgende Kapitel 3.1.1. diente einer stark schematisierten Verortung der fachlichen Steuerung von Daseinsvorsorgeleistungen. Dargestellt wurde, dass durch das Angebot von Daseinsvorsorgeleistungen das Umfeld von BürgerInnen und Unternehmen maßgeblich gestaltet wurde und die Steuerung dieses Angebotes ein wesentliches Mittel zur Erfüllung übergeordneter, vom Gemeinderat festgelegter Zielsetzungen darstellte.

In den Kapiteln 3.1.2. bis 3.1.5. wurde die Beschlusslage zur fachlichen Steuerung von Eigenbetrieben und Beteiligungsunternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge und die zentrale Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz vorgestellt und daraus in Kapitel 3.1.7. unter Beiziehung von Fachliteratur ein schematisches Steuerungsmodell abgeleitet. Dies diente dazu, geeignete Beurteilungskriterien für die Prüfung des Stadtrechnungshofes und die Beantwortung der Prüfungsfragen abzuleiten (Kapitel 3.1.7.)

In den Kapiteln 3.2. sowie 3.3. wurden die Ergebnisse der Prüfung des Stadtrechnungshofes, gegliedert nach der Systematik der Staatsaufgaben der Vereinten Nationen (COFOG) dargestellt. Die erhobene tatsächliche Steuerungspraxis wich teilweise von den Vorgaben der Beschlusslage und der Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz ab. Die systematisch im Haus Graz erhobenen Daten, Indikatoren und Kennzahlen wurden in Kapitel 3.3. tabellarisch dargestellt und den jeweiligen Zielsetzungen zugeordnet. Kurze Beschreibungen

gaben Auskunft über beteiligte Organisationen, die gesteuerten Leistungen sowie über den Informationsfluss und die Informationsempfänger.

Kapitel 3.4. ergänzte die Analyse durch übergeordnete Aspekte und schloss mit der Beantwortung der Prüfungsfragen.

3.1. Grundlagen der Fachlichen Steuerung im Haus Graz

3.1.1. Herausforderungen und Verortung der fachlichen Steuerung

Um den Zweck und die komplexen Herausforderungen der fachlichen Steuerung von Daseinsvorsorgeleistungen im Haus Graz möglichst übersichtlich und systematisch darzustellen, griff der Stadtrechnungshof wie bereits in den Prüfberichten zur Vorprüfung der kameralen Rechnungsabschlüsse 2013⁵ und 2014⁶ auf seinen stadtökonomischen Orientierungsrahmen zurück.

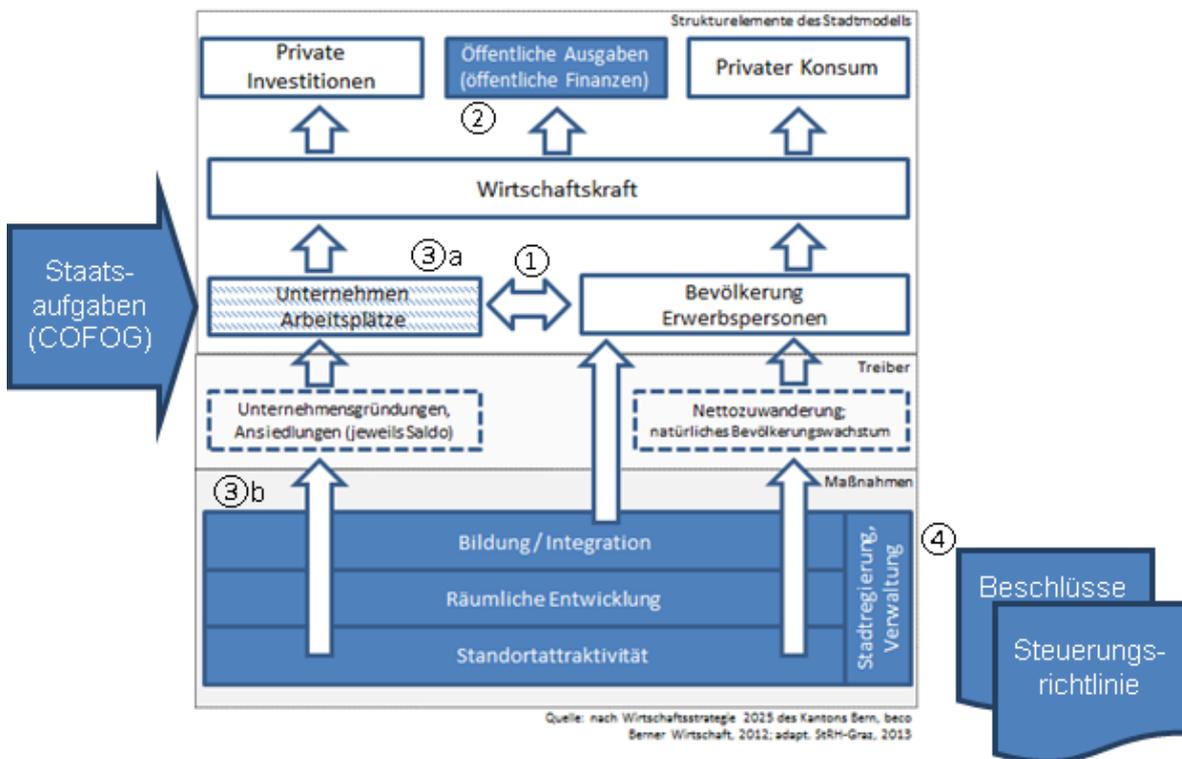


Abbildung 1: Stadtökonomisches Modell (StRH)

Zentrale Aussagen und Annahmen dieser Abbildung im Zusammenhang mit der vorliegenden Prüfung waren:

- ① Politische Vorgaben für die Verwaltung zielten, wie in der schematischen Darstellung gezeigt, entweder auf die Bevölkerung und

⁵ http://www.graz.at/cms/dokumente/10029027_4900941/11af93c3/RA%202013%20-%20VRV-Analyseteil.pdf

⁶ http://www.graz.at/cms/dokumente/10029027_4900941/b0c66922/RA%202014%20-%20VRV-Teil%20A%20%20ENDBERICHT%20FP.pdf

Unternehmen oder auf die Verwaltung der Stadt selbst ab (z.B. „Erhöhung der Sicherheit für...“; „Erleichterung der Integration von...“; Allgemein: „Herstellung eines gewünschten Verhaltens von ...“; etc.). Diese Zielvorgaben waren nicht direkt beeinflussbar. Das Umfeld, in dem Bevölkerung und Unternehmen lebten und tätig waren, war aber durch die Erfüllung von staatlichen Aufgaben, hoheitlichen und privatwirtschaftlichen, wesentlich mitgestaltet. Dieser Bericht beschränkte sich auf ausgewählte Bereiche der Daseinsvorsorge, über die in der Klassifikationsreihenfolge der Vereinten Nationen (COFOG) in Kapitel 3.3. berichtet wurde.

- ② Das Strukturelement „Öffentliche Ausgaben“ stellte ein beschränkendes Element für städtische Interventionen dar, da es die Mittelknappheit der laufenden und auch zukünftigen Perioden repräsentiert.
- ③ Die Stadtverwaltung konnte die blau dargestellten Elemente wie folgt beeinflussen:
 - a. Zielsetzungen, die die Gestaltung und Funktion der Stadtverwaltung oder von stadteigenen Unternehmen betrafen, konnten direkt adressiert werden – z.B. „Senkung der Personalkosten im Magistrat – Nichtnachbesetzung von Stellen“ (Verwaltung und stadteigene Unternehmen waren direkte Interventionspunkte).
 - b. Wirkungen, die auf Bevölkerung und Unternehmen abzielten, konnten nicht direkt, sondern mussten indirekt adressiert werden. Hier bedurfte es einer Vorstellung von Wirkungszusammenhängen und den jeweiligen Treibern – z.B. „Bevölkerung soll mehr den öffentlichen Verkehr nutzen – Interventionspunkte: Raum-/ Verkehrsplanung, Infrastruktur, (Meinungs-)Bildung“ (dies waren indirekte Interventionspunkte).
- ④ Der Interventionspunkt „Stadtregierung- und Stadtverwaltung“ beeinflusste die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen im Allgemeinen und betraf somit die Art und Weise wie die Stadtregierung sowie die Verwaltung der Stadt und ihrer Beteiligungen gesteuert und organisiert waren. Somit wirkten Einflüsse auf diesen Bereich indirekt auf Effektivität, Effizienz und Sparsamkeit der Maßnahmen der oben genannten direkten und indirekten Interventionspunkte. Der Interventionspunkt „Stadtregierung- und Stadtverwaltung“ wurde in Bezug auf des PrüftHEMA „Fachliche Steuerung im Haus Graz“ grundsätzlich durch Beschlüsse im Zusammenhang mit der Neuordnung des Hauses Graz sowie im Speziellen durch den Beschluss der Steuerungsrichtlinie gestaltet. Beide Beschlüsse wurden in den folgenden Kapiteln knapp vorgestellt.

- Wechselwirkungen, Zeitverlauf und Rückkopplungen führten zu komplexen, nicht linearen Ursache-Wirkungszusammenhängen. Dies war bei der vereinfachten Darstellung übergeordneter Zielsetzungen, konkreter Ziele und der verfügbaren Indikatoren und Kennzahlen in Kapitel 3.3. zu berücksichtigen.

3.1.2. Gemeinderatsbeschluss zur Neuorganisation „Haus Graz“⁷

Mit Beschlussfassung vom 14. Dezember 2009 wurden der Bürgermeister und der Finanzstadtrat vom Gemeinderat unter anderem beauftragt die (Teil-)Projekte „Infrastruktur (Wirtschaftsbetriebe Gesamt, Abfall, Wasser und Kanal)“ sowie „Rechts- und Organisationsfragen im Beteiligungsbereich“ zur Neuorganisation „Haus Graz“ umzusetzen und die notwendigen Organbeschlüsse herbeizuführen. Weiters wurde der Bürgermeister ermächtigt, die Umwandlung der Graz AG bis Ende März 2010 in eine GmbH vorzubereiten.

Dieser Beschluss stellte einen wesentlichen Schritt für die Schaffung des Hauses Graz und der Ausgestaltung dessen fachlicher Steuerung dar. Im Gemeinderatsbericht selbst wurde ein finanzielles Ziel für dieses Projekt genannt. So wurde eine nachhaltige Ergebnisverbesserung der laufenden Gebarung von 60 Millionen Euro jährlich⁸ für 2012 bis 2015 auf Basis des Jahres 2009 angestrebt. Der Gemeinderatsbericht nannte als Strategie einerseits die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung und andererseits die Erhöhung der Einnahmen. Ersteres sollte bei wirtschaftlicher Sinnhaftigkeit durch die Übertragung von (nicht hoheitlichen) Dienstleistungen an Eigenbetriebe und GmbHs befördert werden. Dies war das oben genannte Teilprojekt „Infrastruktur“.

Das für die vorliegende Prüfung relevante Teilprojekt „Rechts- und Organisationsfragen im Beteiligungsbereich“ wurde im Gemeinderatsbericht unter Punkt 3.3. Eckpunkte und Konsequenzen des neuen Organisationsmodells „Haus Graz / Graz GmbH“ umrissen. Hier fanden sich Aussagen zu fachlichen Steuerung. Folgende Beschlussinhalte waren für die Steuerung des Hauses Graz relevant:

Die Rechtsform einer GmbH für die Holding Graz sollte die strategische Steuerung der Gesellschaft durch den Gemeinderat besser ermöglichen. Als einzuführende Instrumente wurden

- eine mittelfristige Investitionsplanung,
- eine mittelfristige Ergebnisplanung sowie
- nicht näher definierte Nachhaltigkeitsindikatoren für die

⁷ beschlossen am 14. Dezember 2009 (GZ: MD-23025/2009-12)

⁸ „1. Stadt muss € 60 Mio. nachhaltig (Perspektive 2012 bis 2015) auf Basis 2009 pro Jahr (keine Einmaleffekte) Ergebnisverbesserung in der laufenden Gebarung erzielen.“ (GZ: MD-23025/2009-12: Kapitel 1.1. Ziel und Strategie, Seite 1)

Leistungserstellung der Daseinsvorsorge

beschlossen. Die Mittelfristplanungen der wesentlichen Unternehmensgruppen (Nachfolger der Graz AG, GBG und Messe) sollten im Rahmen der Voranschlagsbeschlüsse dem Gemeinderat vorgelegt werden. Eigentümerweisungen mittels Dringlichkeitsantrag wurden ausgeschlossen und es wurde beschlossen, dass Weisungen mittels Gemeinderatsbeschluss der Vorlage eines Stückes durch die/den FinanzreferentIn, und im Falle fachlicher Komponenten einer gemeinsamen Vorlage durch Fach- und FinanzreferentIn bedurften.

Beschlossene Zielsetzungen bezogen auf die fachliche Steuerung des Hauses Graz waren:

- Die Absicherung und Erhaltung des städtischen Vermögens.
- Transparente Bindung wesentlicher Langfristentscheidungen der Unternehmen an die im Gemeinderat jeweils bestehende Mehrheit. Diese Regelung sollte ein ausgewogenes Maß an Eigentümermitbestimmung und Autonomie der Geschäftsführung in operativen Tagesentscheidungen sicherstellen.
- Schaffung einer koordinierten finanziellen Steuerung in Bezug auf übergeordnete mittelfristige Finanzziele unter Einbeziehung mit wesentlichen Kennzahlen für Nachhaltigkeit und Qualität.

Stellungnahme der Holding Graz:

Absicherung und Erhaltung des städtischen Vermögens: Der Rohbericht zitiert dieses wichtige Ziel des Gemeinderatsbeschlusses zur Neuorganisation „Haus Graz“ und findet sich sinngemäß auch als Empfehlung für die Bereiche Wasser und Abwasser. Eine Präzisierung der Indikatoren und Kennzahlen im Sinne der Werterhaltung sollte bei den nächsten SLA-Verhandlungen ein gemeinsames Ziel innerhalb des „Haus Graz“ sein.

In der Beilage zum Gemeinderatsbeschluss „Eckpunkte und Konsequenzen des neuen Organisationsmodells ‚Haus Graz / Graz GmbH‘“ wurden diese Überlegungen zu Steuerung vertieft dargestellt. So wurde beispielsweise festgelegt, dass dem Aufsichtsrat die Funktion einer Vorberatung und Prüfung der Wirtschaftspläne der Unternehmen auf Konsistenz und Vereinbarkeit mit den nichtmonetären strategischen Zielen zukam. Weiters wurde der Begriff „Nachhaltigkeitscontrolling“ für die Steuerung durch und die Berichterstattung von strategischen, qualitativen Kenngrößen genannt, ohne näher definiert zu werden.

Die Beilage definierte auch die Zuständigkeiten der Organe in Strategieentscheidungen. Hier wurde festgehalten:

- Der Gemeinderat war das weisungsgebende Organ in allen Fach- und

- Finanzangelegenheiten.
- Beschlussfassungen erfolgen über Finanz- und FachreferentIn bei
 - Festlegung und Änderung des politischen Grundauftrags (Satzung),
 - Abschluss und Änderung von Leistungs- bzw. Finanzierungsverträgen (Ausnahme: Verträge die im Fachbudget enthalten sind) sowie
 - sonstigen unterjährigen Weisungen.
 - Beschlussfassungen erfolgen über die/den FinanzreferentIn bei
 - Finanzstrategie,
 - Mittelfristplanung sowie
 - Gesamtwirtschafts- und Investitionsplanung.
 - Beschlussfassungen erfolgen über die/den FachreferentIn bei
 - Abschluss und Änderung von Leistungs- bzw. Finanzierungsverträgen die im Fachbudget enthalten waren.

Neben der Festlegung dieser Zielsetzung und der Strategie wurde im Gemeinderatsbericht eine Reihe von Prinzipien beschlossen. Für den vorliegenden Prüfbericht zur fachlichen Steuerung waren folgende, unter Punkt 1.2 im Beschluss zur Neuordnung des Hauses Graz aufgelistete Prinzipien relevant⁹:

*„Prinzip 1. Die Stadt als Eigentümer der Beteiligungen steuert diese durch ambitionierte, **betriebswirtschaftliche Ziele** und nach den Prinzipien der **Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit. Energieeffizienz, ökologisches Handeln und BürgerInnenservice** sind Prinzipien für alle Abteilungen und Beteiligungen der Stadt und finden sich in deren Unternehmensstrategie wieder.*

*Prinzip 2: Kommunale Dienstleistungen, die von der Stadt in betriebliche Strukturen ausgelagert werden, bleiben immer im Eigentum der Stadt bzw. der öffentlichen Hand, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Dies wird dadurch unterstrichen, dass ein Verkauf dieser Dienstleistungen in Zukunft nur mehr mit 2/3 Mehrheit des Gemeinderates möglich sein soll. **Die Steuerung der kommunalen Dienstleistungen erfolgt durch Leistungsverträge. Kommunale Dienstleistungen sind jene, bei denen es ein politisches Steuerungsinteresse gibt und die der Grundversorgung der Bevölkerung mit möglichst hoher Qualität dienen (Daseinsvorsorge).***

*Prinzip 3: Durch die Bündelung der kommunalen Aufgaben in etwa 8 themenspezifische Organisationen, reduziert die Politik ihren operativen Steuerungsaufwand von etwa 30 einzelnen Gesellschaften. **Die Konzentration der politisch Verantwortlichen muss sich zukünftig stärker auf die grundsätzlichen Entwicklungen und strategische Steuerung und***

⁹ Hervorhebungen erfolgten durch den Stadtrechnungshof

Kontrolle im Auftrag der Bürger richten. [...]

Prinzip 5: Der Zugang zu kommunalen Dienstleistungen soll u. a. aus sozialen Gründen allen BürgerInnen zugänglich bleiben. Dies zu sichern ist Aufgabe der Politik. **Geregelt wird dies über Dienstleistungsverträge der politischen Ressorts mit den Erbringern der Dienstleistung.**

Dieser Beschluss beinhaltete weiters eine Grafik, die in der 2010 beschlossenen Steuerungsrichtlinie fast deckungsgleich übernommen wurde. Für die vorliegende Prüfung war die letzte Zeile, die den politischen Einfluss auf die einzelnen Säulen des Hauses Graz darstellte, von besonderer Bedeutung. Hier beschloss der Gemeinderat explizit, dass im Bereich der Daseinsvorsorge Strategien, Preise und Zuschüsse politisch zu steuern und somit auch zu verantworten waren. Diese letzte Zeile wurde in der 2010 beschlossenen Steuerungsrichtlinie nicht mehr dargestellt.

Fachliche Beratung der Politik	Politik			
	Hoheits- und Förderungsverwaltung	Dienstleistungen der Daseinsvorsorge	Shared Services	Marktleistungen
Beispiele		<ul style="list-style-type: none"> Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> GBG IKT 	<ul style="list-style-type: none"> Ankünder
Steuerung über	<ul style="list-style-type: none"> Gesetze/VO Politische Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> Leistungsdefinitionen (Versorgungsumfang, Qualität, Nachhaltigkeit...) Preis Mittelfristpläne (Inv., Betrieb) Prinzipien 	<ul style="list-style-type: none"> Leistungsdefinitionen 	<ul style="list-style-type: none"> Marktmechanismen im Rahmen von definierten Spielregeln (Risiken, Region, ...)
Finanzsteuerung	<ul style="list-style-type: none"> Eckwerte 	<ul style="list-style-type: none"> Etwaige Zuschüsse „Eckwerte“ 	<ul style="list-style-type: none"> ILV mit null Ergebnisziel 	<ul style="list-style-type: none"> Betriebswirtschaftliche Rendite
Politischer Einfluss	<ul style="list-style-type: none"> 100 % 	<ul style="list-style-type: none"> Bei Strategie, Preisen, Zuschüssen 	<ul style="list-style-type: none"> Bei Strategie 	<ul style="list-style-type: none"> Keiner

Abbildung 2: Vier-Säulen-Modell (Beschluss: Neuordnung Haus Graz, 2009)

3.1.3. Gemeinderatsbeschluss Steuerungsrichtlinie Haus Graz

Zusammenfassend waren für die vorliegende Prüfung des Stadtrechnungshofs folgende Punkte der Steuerungsrichtlinie als wesentlich anzusehen:

- Die Definition und exemplarische Aufzählung der Daseinsvorsorgeleistungen im Haus Graz.
- Die Festlegung, dass bei Daseinsvorsorgeleistungen, ein politisches Steuerungsinteresse auf strategischer Ebene vorlag, während die Verantwortung für die operative Steuerung beim zuständigen Management lag und Effizienz und Sparsamkeit zu dienen hatte.
- Die transparente und strukturierte Umsetzung dieses politischen Steuerungsinteresses hatte mittels Leistungsvereinbarungen zu erfolgen.
- Die Notwendigkeit der Koordination zwischen Fach- und FinanzreferentIn zur Erfüllung übergeordneter finanzieller Rahmenbedingungen.

Die Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz¹⁰ wurde basierend auf dem zuvor umrissenen Gemeinderatsbeschluss zur Neuorganisation „Haus Graz“ ausgearbeitet und im Oktober 2010 beschlossen. Der erste Absatz beschrieb den Zweck der Steuerungsrichtlinie wie folgt:

„Diese Richtlinie stellt die Durchsetzung der strategisch-politischen Finanz- und Fachziele im Haus Graz über alle Ebenen sicher. Damit soll erreicht werden, dass das angestrebte Konsolidierungsziel des Hauses Graz mittelfristig erreicht wird. Die operative Geschäftsabwicklung erfolgt ausschließlich über das jeweils bestellte Management.“

Wirkungsbereich der Steuerungsrichtlinie waren sämtliche Organisationseinheiten des Hauses Graz. Das Haus Graz umfasste gemäß Glossar der Steuerungsrichtlinie die

„Gesamtheit der städtischen Einrichtungen, (Politik, Abteilungen, Eigenbetriebe, Mehrheits- und Minderheits-Beteiligungen).“

Die Bestimmungen der Steuerungsrichtlinie waren in die entsprechenden Satzungen der Tochter- und Enkelgesellschaften zu übernehmen.

Die Steuerungsrichtlinie ergänzte die zuvor umrissenen Aussagen des Gemeinderatsbeschlusses zur Neuorganisation „Haus Graz“ über die Steuerung des Hauses Graz neben operativen Details um zwei für den vorliegenden Bericht wesentliche Punkte:

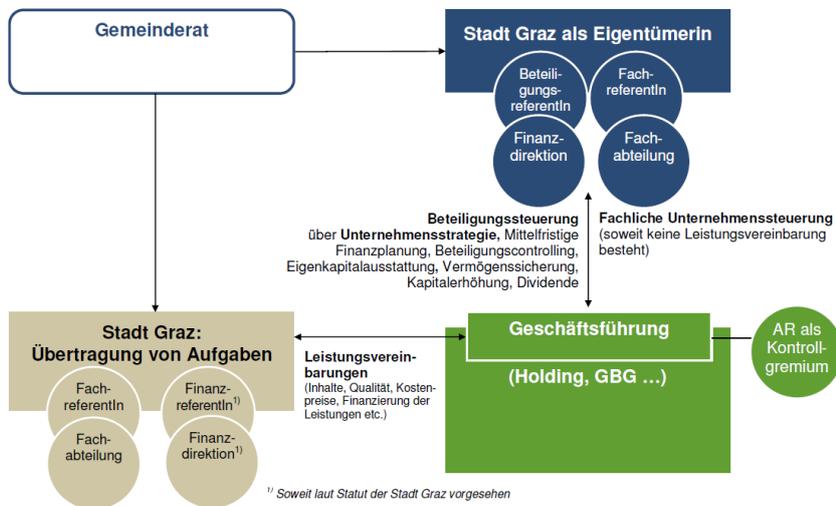
1. Einerseits wurden die zwei Rollen der Stadt gegenüber Ihren Beteiligungsunternehmen, nämlich die der Eigentümerin und die der Auftraggeberin, beschreiben.
2. Andererseits wurde der Grundsatz der Wirkungsorientierung für die Strategieentwicklung in den Fachressorts festgelegt.

Die Stadt Graz hatte gemäß der Steuerungsrichtlinie zwei Rollen. Einerseits die **Rolle als Eigentümerin** der Beteiligungen und andererseits die **Rolle als Übertragende von Aufgaben an die Beteiligung**.

Die **Rolle der Stadt als Eigentümerin** beinhaltete die Steuerung der Beteiligungen über strategische Vorgaben, über Budgets und mittelfristige Finanzpläne sowie Eigenkapitalmaßnahmen. Diese Rolle wurde im Auftrag des Gemeinderates durch die/den Beteiligungsreferenten sowie die Finanzdirektion ausgeübt. Sowohl der Gemeinderatsbeschluss zur Neuordnung des Hauses Graz als auch die Steuerungsrichtlinie legten fest, dass sobald Fragen der fachlichen Steuerung auftraten, BeteiligungsreferentIn und FachreferentIn in Abstimmung zu agieren hatten. Im Gemeinderat war zur Wahrnehmung der städtischen Eigentümerinnenrolle der Personal-, Finanz-, Beteiligungs- und

¹⁰ beschlossen am 23. Oktober 2010 (GZ: MD-23025/2009-13 und A8-022283/2010-1)

Immobilienausschuss als vorberatender Ausschuss eingerichtet.



Die **Rolle der Stadt als Übertragende von Aufgaben** an die Beteiligung meinte die Erstellung von Leistungen durch verbundene Unternehmen im Auftrag der Stadt Graz. Inhalte, Qualität, Quantität, Kosten/Preise sowie die Finanzierung dieser Leistungen waren über Leistungsvereinbarungen zu steuern. Diese Rolle wurde im Auftrag des Gemeinderates durch die jeweiligen Fachreferenten sowie die Fachabteilungen ausgeübt.

Für die vorliegende Prüfung von besonderem Interesse war Punkt 8 der in der Steuerungsrichtlinie genannten Prinzipien:

„Der Zugang zu kommunalen Dienstleistungen bleibt u. a. aus sozialen Gründen allen BürgerInnen zugänglich. Dies zu sichern ist Aufgabe der Politik. Geregelt wird dies über Leistungsvereinbarungen der politischen Ressorts mit den Erbringern der Dienstleistung.“

Im Zuge der vorliegenden Prüfung stellte der Stadtrechnungshof fest, dass entgegen der Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz im Prüfzeitraum nicht zu sämtlichen kommunalen Dienstleistungen (=Leistungen der Daseinsvorsorge) Leistungsvereinbarungen (=Servicevereinbarungen) abgeschlossen wurden und sprach hierzu in Kapitel 3.3. Empfehlungen aus. Einen besonderen Fall stellten Leistungen der Daseinsvorsorge dar, die von Eigenbetrieben erbracht wurden. Die Steuerungsrichtlinie stellte klar, dass diese Leistungen mittels Leistungsvereinbarungen zu steuern waren. Ob dies auch für durch Eigenbetriebe erbrachte Leistungen anzuwenden war, war für den Stadtrechnungshof aus der Beschlusslage nicht eindeutig ableitbar. Aus systematischen Überlegungen sprach aber vieles dafür, auch von Eigenbetrieben erbrachte Leistungen der Daseinsvorsorge mittels Leistungsvereinbarungen zu steuern. Nur bei Anwendung dieses Instrumentes wäre beispielsweise der Gemeinderat durch die Beilagen zum Voranschlag umfassend über sämtliche Leistungen der Daseinsvorsorge strukturiert informiert worden, um das politische Steuerungsinteresse auf

strategischer Ebene wahrnehmen zu können.

Stellungnahme der Holding Graz:

Eingangs möchten wir darauf hinweisen, dass es im vorliegenden Rohbericht für das, was in den vergangenen fünf Jahren in der Holding Graz im Zuge der „Haus Graz“-Umstrukturierungen geleistet und geschaffen wurde, praktisch durchwegs positive Bewertungen und Anerkennung seitens des Stadtrechnungshofes gibt.

Die in den Bereichen Abwasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und -erhaltung sowie Grünraumpflege implementierten Leistungskennzahlen, die Abwicklung von Berichtserstattung und Reporting zur Eigentümerin, Meinungs-, Erfahrungs-, Wissensaustausch (Quartalssitzungen etc.), die Kontakte mit Auftragsmanagern, Fachämtern und insbesondere mit den politischen Referenten und vor allem das Vorhandensein der formalen Voraussetzungen wie Betriebsführungsverträge und Servicevereinbarungen werden im Rohbericht hinsichtlich der uns zugeordneten Aufgabenbereiche mehrfach positiv erwähnt. Bis hin zur Feststellung, dass die Schaffung eigener Buchungskreise hinsichtlich der getätigten Investitionen in Straßen, Brücken und in die Abwasserentsorgung Transparenz und Nachvollziehbarkeit fördert. Wobei wir seitens der Holding Graz gerne anmerken, dass optimale Transparenz und Nachvollziehbarkeit erreicht werden kann, wenn die Anregungen eines international renommierten Beratungsunternehmens, das in unserem Auftrag unsere Organisation durchleuchtet hat, diese Vermögenswerte ins Eigentum der Holding Graz GmbH zu übertragen und uns die Gebühren und Entgelte für die Angelegenheiten der Abfall- und Abwasserwirtschaft zu überlassen, umgesetzt würden.

Wir möchten auch nicht vergessen lassen, dass das im Rohbericht zitierte „Haus Graz“-Ziel der Hebung von Synergiepotenzialen in den betroffenen Bereichen der Holding Graz (in Summe € 10 Mio.) erreicht wurde bzw. diese Vorgaben mehr als erfüllt würden.

Stellungnahme der Baudirektion:

Zur Steuerungsrichtlinie selbst sei angemerkt, dass diese nicht als sakrosankt angesehen werden sollte, sondern dass die nunmehr vorliegenden Erfahrungen Anlass dafür sein könnten, den ein oder anderen Punkt der Steuerungsrichtlinie zu hinterfragen und zu adaptieren.

3.1.4. Beschlüsse zum Voranschlag

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes war der Fluss von Informationen an den Gemeinderat eine wesentliche Voraussetzung, damit dieser seine Rolle in der strategischen Steuerung und Kontrolle des Angebots von

Daseinsvorsorgeleistungen wahrnehmen konnte. Leistungsvereinbarungen im Sinne der Steuerungsrichtlinie waren hierfür ein geeignetes Instrument, da diese dem Voranschlag beizulegen waren und neben der Beschreibung der Leistung und Zielsetzungen auch historische IST-Werte strategischer Kennzahlen abbildeten. Somit kam der Stadtrechnungshof zu folgender Empfehlung, wobei er berücksichtigte, dass Eigenbetriebe zum Zeitpunkt der Prüfung in der Praxis und entgegen der Beschlusslage keine Kontrakte abgeschlossen hatten und dass auch bei Vorliegen von Kontrakten, der Informationsfluss zum Gemeinderat nicht verbessert worden wäre.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Im Sinne der Transparenz und zur Förderung der strategischen Steuerungs- und Kontrollfunktion des Gemeinderates für Daseinsvorsorgeleistungen, die durch Eigenbetriebe erbracht wurden, Leistungsvereinbarungen abzuschließen und diese dem Voranschlag beizulegen.

Stellungnahme der Baudirektion:

Der Bericht selbst gibt einen interessanten und umfassenden Überblick über die unterschiedlichen Steuerungspraktiken im Haus Graz, vergleicht diese mit den Vorgaben der Steuerungsrichtlinie „Haus Graz“ und gibt zahlreiche Empfehlungen ab. Ein wesentlicher Punkt aus Sicht der Stadtbaudirektion wird dabei aber zu wenig berücksichtigt – nämlich die Differenzierung, ob es sich bei den erbrachten Daseinsvorsorgeleistungen um Aufgaben handelt, die im Wege eines Leistungsaustausches zwischen Stadt und Gesellschaft erfolgen oder ob es sich um den reinen Unternehmensgegenstand einer Gesellschaft mit marktbestimmter Tätigkeit handelt. Leistungsvereinbarungen mit Beteiligungen sind nach Ansicht der Stadtbaudirektion dann zweckmäßig, wenn die Abgabenhöhe für den jeweiligen Bereich bei der Stadt Graz liegt bzw. wenn die Stadt Graz Aufgaben an Gesellschaften überträgt (Abfallentsorgung, Abwasserentsorgung, Straßenerhaltung, Grünraumpflege etc.). Bei Gesellschaften bzw. bei Unternehmensgegenständen mit marktbestimmter Tätigkeit und mit Einnahmen- und Tarifhoheit der Gesellschaft (z.B. Wasserversorgung) wäre die Notwendigkeit von Leistungsvereinbarungen zusätzlich zu den Verantwortlichkeiten der Geschäftsführung und den Berichtspflichten und Beschlusspflichten in den Organen der Gesellschaft – also im Aufsichtsrat und in der Generalversammlung – im Sinne einer schlanken Verwaltung zu hinterfragen. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, dass ein wesentlicher Grundsatz bei der Entwicklung des „Hauses Graz“ die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und von Parallelstrukturen war. Auch wurde in der Steuerungsrichtlinie „Haus Graz“ festgehalten, dass für Gesellschaften mit rein marktbestimmter Tätigkeit keine Leistungsvereinbarungen abzuschließen sind.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Wasserversorgung ist jedenfalls und unabhängig von der konkreten Organisationsform als eine Leistung der Daseinsvorsorge anzusehen. Der Stadtrechnungshof anerkennt, dass die Steuerungsrichtlinie an anderer Stelle weniger eindeutige Aussagen hierzu trifft.

3.1.5. Ablauforganisation und Instrumente der Steuerung gemäß Steuerungsrichtlinie

In der Steuerungsrichtlinie wurden folgende Prozesse zur Steuerung und Erfolgskontrolle festgelegt:

Beginn des jährlichen Steuerungszyklus im Haus Graz stellten die Beschlüsse des Gemeinderates dar, die in der Steuerungsrichtlinie als „Strategische Finanzsteuerung durch den Gemeinderat“ bezeichnet wurden:

- zum städtischen Budget des Folgejahres,
- der mittelfristige Finanzvorgaben für alle Abteilungen, Eigenbetriebe und Beteiligungen für die kommenden vier Jahre in Form von Planungseckwerten,
- einer mehrjährigen Investitionsplanung,
- ein- oder mehrjähriger Leistungsvereinbarungen zwischen Abteilungen und Beteiligungen, sowie
- einer langfristigen Finanzstrategie des Hauses Graz.

Für letztere führte die Steuerungsrichtlinie als Beispiel den maximalen Schuldenstand in den nächsten 10 Jahren an.

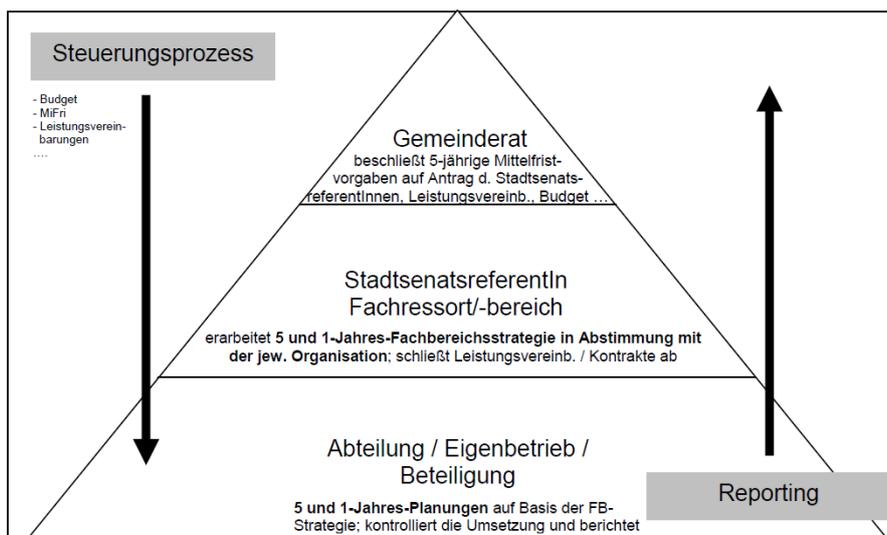


Abbildung 3: Prozesse der Steuerung und Erfolgskontrolle (Steuerungsrichtlinie, 2010)

Basierend auf den Eckwertvorgaben (Mittelfristvorgaben) hatten sämtliche Abteilungen, Eigenbetriebe und Beteiligungen des Hauses Graz Ergebnisse des

laufenden Saldos bzw. EBITDAs, eine Investitionsplanung und eine Fachplanung für das laufende Jahr und die folgenden vier Jahre, durchzuführen und der/dem StadtsekrätzerIn für Finanzen bis spätestens 30. September jeden Jahres vorzulegen.

Für die Fachplanung im Magistrat, den Eigenbetrieben und der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen durch Beteiligungsunternehmen schrieb die Steuerungsrichtlinie die Verwendung von Leistungsvereinbarungen bzw. Kontrakten vor. Beide Instrumente stellen finale, das heißt vertragliche, auf definierte Wirkungsziele gerichtete, Instrumente dar. Die bzw. der zuständige FachsekrätzerIn hatte unter Berücksichtigung von Haus Graz weiten Finanzzielen mit Beteiligungsunternehmen für die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen Leistungsvereinbarungen sowie mit Abteilungen und Eigenbetrieben Kontrakte abzuschließen. Kontrakte dienten der strategischen Steuerung von Abteilungen und Eigenbetrieben und legten Wirkungs-, Qualitäts-, Finanz-, Personal- und Leistungsziele fest. Im Gegenzug dazu stellten Leistungsvereinbarungen ein Instrument zur Steuerung von Daseinsvorsorgeleistungen und nicht von Organisationen dar.

Die Festlegung, dass Daseinsvorsorgeleistungen mittels Leistungsvereinbarungen zu erfolgen hatten, war für die vorliegende Prüfung Ausgangspunkt und Kriterium. Wie im Folgenden dargestellt, zeigte sich, dass bereits innerhalb der Steuerungsrichtlinie die Anwendung von Leistungsvereinbarungen nicht durchgängig schlüssig definiert wurde.

Die Steuerungsrichtlinie beinhaltet auf Seite 6 folgende Darstellung:

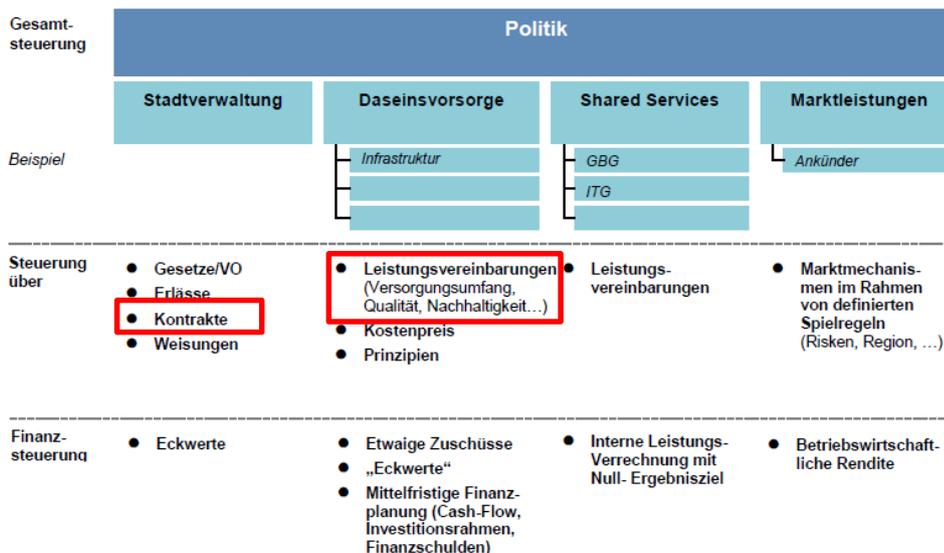


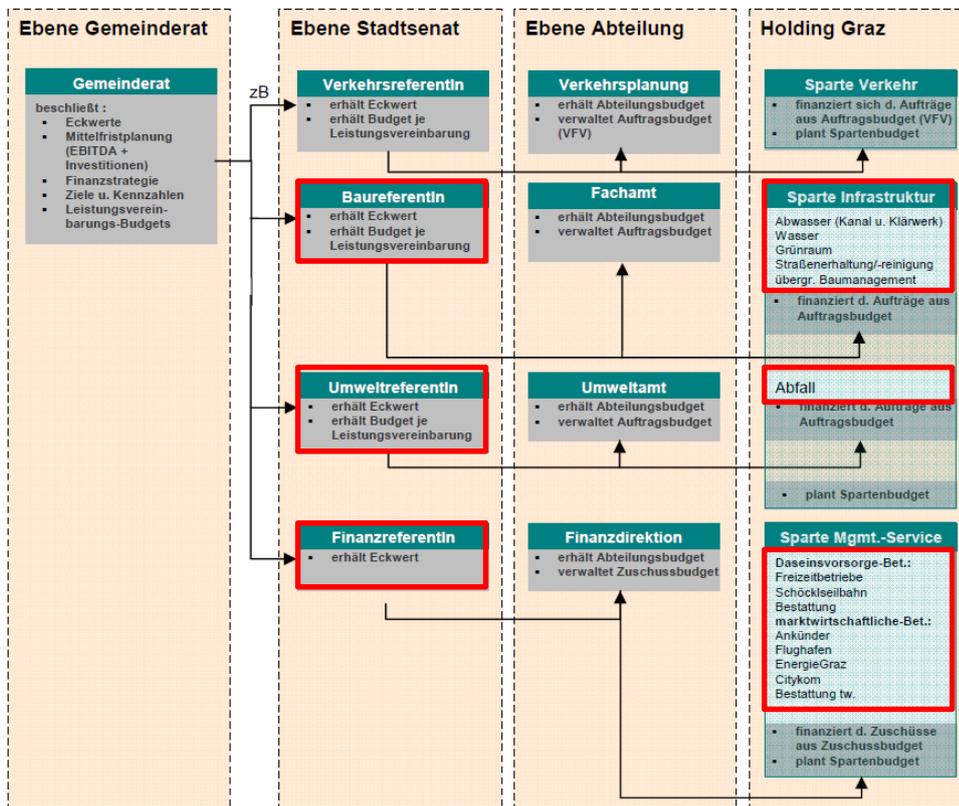
Abbildung 4: Vier-Säulen-Modell (Steuerungsrichtlinie, 2010)

Gezeigt wurden das „Vier-Säulen-Modell“ des Hauses Graz. Für den Umfang der vorliegenden Prüfung von zentralem Interesse war die Festlegung, dass die

Stadtverwaltung unter anderem mittels Kontrakt und die Beteiligungen im Bereich Daseinsvorsorge mittels Leistungsvereinbarungen zu steuern waren. In diesem Punkt deckte sich die Steuerungsrichtlinie vollkommen mit dem zweiten Prinzip aus der Beilage „Eckpunkte und Konsequenzen des neuen Organisationsmodells ‚Haus Graz / Graz GmbH‘“ zum Gemeinderatsbeschluss „Neuordnung Haus Graz¹¹“:

*„Die **Steuerung der kommunalen Dienstleistungen erfolgt durch Leistungsverträge**. Kommunale Dienstleistungen sind jene, bei denen es ein politisches Steuerungsinteresse gibt und die der Grundversorgung der Bevölkerung mit möglichst hoher Qualität dienen (Daseinsvorsorge).“*

Auf Seite 11 zeigte die Steuerungsrichtlinie den zuvor beschriebenen Steuerungsprozess an Hand des Beispiels der Holding Graz GmbH, wobei die Darstellung der Festlegung in der zuvor gezeigten Grafik von Seite 6 widersprach:



Hier wurde gezeigt, dass Betriebe der Daseinsvorsorge innerhalb der Sparte Management Services (Mgmt.-Service, in der Grafik unten rechts) ohne FachreferentIn und Leistungsvereinbarung, sondern durch die bzw. den Finanzreferenten gesteuert wurde. Dies stand nicht nur in Widerspruch zu der vorherigen Grafik und dem bereits 2009 beschlossenen Prinzip, sondern diese Darstellung bildete auch nicht die für die Intention der Steuerungsrichtlinie

¹¹ beschlossen am 14. Dezember 2009 (GZ: MD-23025/2009-12)

wesentliche Erfordernis, die fachliche Steuerung in Koordination zwischen Beteiligungs- (bzw. Finanz-) und FachreferentIn vorzunehmen, ab.

Andererseits zeigte dieselbe Darstellung für die Daseinsvorsorgeleistungen Abwasser, Wasser, Grünraum sowie Straßenerhaltung und -reinigung im Sinne und in Einklang mit der restlichen Steuerungsrichtlinie.

Auf Seite 13 beinhaltete die Steuerungsrichtlinie eine weitere Aussage zum Anwendungsbereich von Leistungsvereinbarungen (Hervorhebungen gemäß Steuerungsrichtlinie):

*„In jenen Bereichen der Beteiligungen, bei denen die **Abgabehoheit bei der Stadt Graz** liegt bzw. die **Stadt Graz Aufgaben an Gesellschaften** überträgt, sind Leistungsvereinbarungen zu schließen. Für **Gesellschaften mit rein marktbestimmter** Tätigkeit sind keine Leistungsvereinbarungen abzuschließen. In den Bereichen der Stadtverwaltung sind Kontrakte abzuschließen.“*

Diese Regelungen mochten mit den in der Darstellung auf Seite 11 in Übereinstimmung stehen, allerdings wäre dann der Begriff Daseinsvorsorge-Betriebe nicht passend gewählt worden. Abschließende klärte das Glossar der Steuerungsrichtlinie Daseinsvorsorge diese Fragestellung wie folgt:

„Daseinsvorsorge: Staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen – die sogenannte Grundversorgung. Dazu zählt als Teil der Leistungsverwaltung die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit, also Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe, Bäder usw. (Infrastruktur)“.

Somit widersprach die beispielhafte Darstellung des Steuerungsprozesses im Haus Graz auf Seite 11 in diesem Punkt Graz der Steuerungsrichtlinie der Regelungen der restlichen Richtlinie sowie einem wesentlichen Prinzip des vorangehenden Gemeinderatsbeschlusses zur Neuordnung des Hauses Graz. Unklar blieb, wie bereits zuvor angemerkt, ob Leistungen der Daseinsvorsorge, die nicht von Beteiligungsunternehmen, sondern von Eigenbetrieben erbracht wurden mittels Leistungsvereinbarungen zu steuern waren oder nicht.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- im Zuge der gemäß der im Grazer Stabilitätspakt geäußerten politischen Willensbildung zu beschließenden Haushaltsordnung die Steuerung der Leistungen der Daseinsvorsorge mittels Leistungsvereinbarungen klar zu regeln und so potentielle Unklarheiten in der Steuerungsrichtlinie auszuräumen.

3.1.6. Ebenen und Steuerungsgrößen der fachliche Steuerung

Ausgehend von den aus dem Beschluss aus 2009 über die Neuordnung des Hauses Graz zur fachlichen Steuerung ableitbaren Zielsetzungen,

- der Absicherung und Erhaltung des städtischen Vermögens,
- der Sicherstellung der politischen Steuerungsinteressen auf Ebene von Strategie, Preisgestaltung und Zuschüssen im Bereich der Daseinsvorsorge und
- der Schaffung einer koordinierten finanziellen Steuerung in Bezug auf übergeordnete mittelfristige Finanzziele unter Einbeziehung wesentlicher Kennzahlen für Nachhaltigkeit und Qualität,

konnte der Stadtrechnungshof folgende schematische Darstellung für notwendige Elemente der fachlichen Steuerung ableiten:

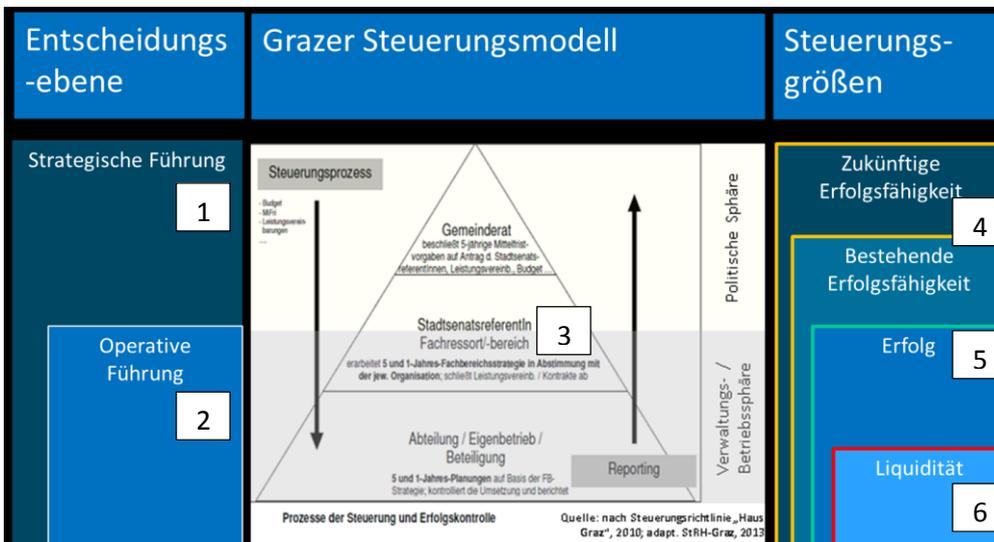


Abbildung 5: Entscheidungsebenen, Grazer Steuerungsmodell und Steuerungsgrößen

Eine wesentliche Intention bei der Schaffung des Hauses Graz war die klare Trennung der strategischen und der operativen Steuerungsebene (Ziffern 1 und 2 in der Grafik). Erstere sollte vom Eigentümer durch Beschlussfassung im Gemeinderat gestaltet werden. Zweitere sollte auf Ebene der Geschäftsführungen im Rahmen der strategischen Rahmenbedingungen, aber ohne direkten politischen Einfluss erfolgen.

Kontrakte bzw. Leistungsvereinbarungen hatten als Koordinationsinstrumente zwischen der strategisch-politischen und der operativen Verwaltungs- bzw. Management Ebene Zielsetzungen zu beiden Entscheidungsebenen zu enthalten. Im Sinne der Beschlusslage waren die Grundlagen für Kontrakte bzw. Leistungsvereinbarungen 5-Jahres Fachstrategien und einjährige Fachplanungen. Diese waren von den zuständigen FachreferentInnen einerseits mit grundlegenden und Rahmen gebenden fachlichen und finanziellen Beschlüssen des Gemeinderats und andererseits mit den operativen Rahmenbedingungen und

Zielen der Leistungserstellung in Einklang zu bringen.

Daraus schloss der Stadtrechnungshof, dass diese beiden Instrumente sowohl für strategische als auch für operative Steuerungsgrößen Ziele und auch geeignete, als Basis für informierte Entscheidungen der jeweiligen Steuerungsebene notwendige Informationen beinhalten mussten.

Der strategischen Ebene konnten, in Anlehnung an den einflussreichen Managementtheoretiker Aloys Gälweiler¹² in zwei Faktoren der Erfolgsfähigkeit (Ziffer 4 in der obigen Grafik) unterteilt werden. Einerseits die bestehenden Erfolgsfaktoren, die bezogen auf die Stadt Graz, beispielsweise Fragen über die Erhaltung, Verwendung und Auslastung von Infrastruktur beinhalteten. Strategische Entscheidungen, bezogen auf diese Steuerungsgröße, betrafen somit die Veränderung von Kapazitäten und des Einsatzbereichs. Typischerweise waren für informierte Entscheidungen auf dieser Ebene Informationen über den Zustand, die Auslastung sowie die Zweckmäßigkeit bezogen auf übergeordnete Ziele von physischer und immaterieller Infrastruktur notwendig.

Darüber dargestellt waren zukünftige Erfolgsfaktoren. Diese hatten die Frage nach Entwicklungen zu stellen, die die Zweckmäßigkeit der bestehenden Erfolgsfaktoren gefährden konnten. Da zukünftige Entwicklungen in Gesellschaft, Technologie oder auch den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen niemals präzise vorhergesagt werden konnten und gleichzeitig Entscheidungen der Stadt diese zumindest regional mit beeinflussten, war es wichtig, wesentliche Trends und Konstanten frühzeitig zu erkennen und städtische Entscheidungen so zu treffen, dass diese unter möglichst vielen verschiedenen Entwicklungsszenarien als funktional anzusehen waren.

Gälweiler rechnete die Erfolgsfaktoren Erfolg und Liquidität der operativen Ebene zu (Ziffern 5 und 6 in der Grafik). Erfolg stellte die Effizienz, das war das Verhältnis von Mitteleinsatz zu erbrachten Leistungen und Produkten dar. Anders als bei profitorientierten Unternehmen konnte Erfolg im Bereich der Daseinsvorsorge nicht auf Gewinnmaximierung verkürzt werden. Vielmehr konnte die Maximierung von angebotener Menge und Qualität bei gleichbleibendem Mitteleinsatz, oder die Sicherstellung eines Versorgungsniveaus bei sinkendem Mitteleinsatz als Erfolgsdefinition dienen.

Liquidität, also die Verfügung über knappe Ressourcen wie beispielsweise Zahlungsmittel stellte eine Grundvoraussetzung für die darüber dargestellten Ebenen dar. Die beste Strategie und die erfolgreichste Leistungserstellung waren ohne ausreichenden Zugang zu Zahlungsmitteln ohne Wert.

Folgende Darstellung fasste die Ebenen, Steuerungsgrößen und die zentralen

¹² Nach: Aloys Gälweiler: Strategische Unternehmensführung. 2. Auflage. Campus Verlag, Frankfurt am Main/ New York 1990.

Fragen je Ebene und Steuerungsgröße zusammen:



Abbildung 6: Entscheidungseben, Steuerungsgrößen und zentrale Fragestellungen (StRH nach A. Gälweiler)

Abschließend konnte festgestellt werden, dass Liquidität zwar Grundvoraussetzung und begrenzender Rahmen, aber niemals strategische Steuerungsgröße sein konnte. Der Einsatz von Liquidität diene der Erzielung von Erfolg, in Kontext dieser Prüfung der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Die strategische Ebene in diesem Kontext beinhaltete Entscheidungen über die Verwendung bestehender Organisationen und Infrastruktur sowie der Ausgestaltung von Organisationen und Infrastruktur unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen.

3.1.7. Kriterien für die Beurteilung der fachlichen Steuerung im Haus Graz

Die fachliche Steuerung von Beteiligungsunternehmen im Bereich Daseinsvorsorge und von Eigenbetrieben im Haus Graz diene, wie zuvor ausgeführt, der koordinierten Vorgabe strategischer Zielsetzungen, der koordinierten Planung und Festlegung der anzubietenden Produkte und Leistungen sowie der Kontrolle der Erbringung. Sie beinhaltete auch die Festlegung, welche steuerungsrelevanten Informationen über Bedarf und die tatsächlich erbrachten Produkte und Leistungen an welche organisatorischen Ebenen zu melden waren. Die fachliche Steuerung war mit der finanziellen Steuerung im Bereich der Daseinsvorsorge, unter Berücksichtigung übergeordneter finanzieller Zielsetzungen abzustimmen.

3.2. Steuerungstypologien für den Bereich der Daseinsvorsorge im Haus Graz in der Praxis

Wie in zuvor ausgeführt, sah die Beschlusslage des Gemeinderates vor, dass die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen mittels Leistungsvereinbarungen, zu steuern war. In jenen Fällen, in denen Leistungen der Daseinsvorsorge durch Eigenbetriebe erbracht wurden, ließ die Steuerungsrichtlinie aus Sicht des Stadtrechnungshofs Interpretationsspielraum. Der Abschluss von Leistungsvereinbarungen war aus Überlegungen zu Transparenz und Sicherstellung der Steuerungs- und Kontrollrechte des Gemeinderates als zweckmäßig anzusehen. Somit erwartete der Stadtrechnungshof im Zuge seiner Erhebung genau dieses Instrument vorzufinden.

Allerdings identifizierte der Stadtrechnungshof eine Reihe von Steuerungspraktiken im Haus Graz, die in diesem Punkt der Beschlusslage nicht entsprachen. Die Erhebungsergebnisse konnten in zwei Gruppen eingeteilt werden. Einerseits jene Leistungen bzw. Organisationen, bei denen die Steuerung auf einer Leistungsvereinbarung basierte und andererseits jene, bei denen dieses Instrument nicht verwendet wurde. In allen Fällen gab es jedenfalls zusätzlich Steuerung aus der Eigentümerrolle der Stadt, sei es durch Budget- bzw. Wirtschaftsplanbeschlüsse, durch Projektgenehmigungen oder durch Eigentümerweisungen, die im Folgenden nicht näher diskutiert wurden.

Untenstehende Grafik stellte die erhobenen Typologien von Steuerungspraktiken dar. Die Typologisierung basierte auf dem überwiegenden Steuerungsmechanismus – im Einzelfall gab es in der Praxis Überschneidungen zwischen und Mischformen der einzelnen Mechanismen.

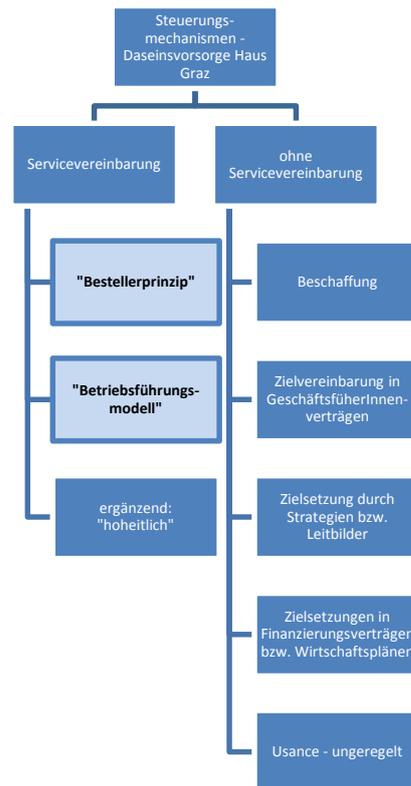


Abbildung 7: erhobene Steuerungstypologien, StRH

In jenen Bereichen, in denen Leistungsvereinbarungen oder Leistungsverzeichnisse vorlagen, konnten an Hand des zentralen Steuerungsprinzips drei Ausprägungen festgestellt werden:

- „Auftragsmanagement“,
- „Betriebsführungsmodell“ sowie
- „Hoheitliche Steuerung“.

Der Beschlusslage entsprachen nach Einschätzung des Stadtrechnungshofs alle drei Typologien.

Bei der Ausprägung „**Bestellerprinzip**“ stand die Leistungsvereinbarung, die die zu erstellenden Leistungen detailliert in Menge und Qualität definierte, im Zentrum der Steuerung. Von Seiten des Auftraggebers, also der Fachabteilung, war somit die Rolle eines Bestellers, eines Einkäufers oder Auftragsmanagers, und von Seiten der gesteuerten Beteiligung die eines Lieferanten zu erfüllen. In den steuernden Fachabteilungen war die Rolle „Auftragsmanager“ auch eine Stellenbezeichnung und somit formal implementiert. Zentrales Steuerungsparadigma stellte hier die in Leistungsvereinbarungen definierte, von der Fachabteilung bei der Beteiligung „bestellte“ Leistung sowie die Kontrolle der Leistungserbringung dar. Im Bereich der Abfallwirtschaft erfolgte die Steuerung, ergänzt um hoheitliche Elemente, grundsätzlich nach dieser Logik.

Die Ausprägung „**Betriebsführungsmodell**“ unterschied sich zu der zuvor

beschriebenen Ausprägung „Bestellerprinzip“ in der Rollendefinition des Auftragsmanagers, der sich in dieser Ausprägung nicht als Besteller oder Einkäufer definierte, sondern als Schnittstelle zwischen Stadt und Gesellschaft, die den Strategiefindungsprozess unterstützte, Leistungsvereinbarungen vorbereitete, die Abstimmung der beteiligten Organisationen unterstützt, die Auszahlung des vereinbarten Kostenersatzes abwickelte und die Quartalsberichte entgegennahm und prüfte. Zentrales Steuerungsparadigma war hier die in Betriebsführungsverträgen übertragene Verantwortung für die Leistungserbringung von der Stadt an die Beteiligung, Steuerungsinstrument die Kontrolle über die Verwendung der Zahlungsmittel. Die Steuerungstypologie „Betriebsführungsmodell“ wurde überwiegend in den Bereichen Grünraum und Abwasserwirtschaft angewendet.

Eine strukturelle Erklärung für die zuvor beschriebenen unterschiedlichen Ausprägungen „Bestellerprinzip“ und „Betriebsführungsmodell“ konnte damit begründet werden, dass im Bereich Abfallwirtschaft das Auftragsmanagement, das nach dem „Bestellerprinzip“ agierte, direkt in der Fachabteilung angesiedelt war. In den Bereichen in denen das „Betriebsführungsmodell“ vorherrschte war das Auftragsmanagement nicht in die Fachabteilung integriert und wies daraus folgend einen stärkeren koordinativen Charakter auf.

Eine in der Prüfung erhobene weitere Ausprägung war besonders im Straßenraum festzustellen. Hier folgte das Auftragsmanagement in der Baudirektion der Ausprägung „Betriebsführungsmodell“, zentrales operatives Steuerungsinstrument waren aber **hoheitliche Akte** (Bescheide).

In Widerspruch zur Beschlusslage des Gemeinderates standen jene Steuerungstypologien, denen keine Leistungsvereinbarung zu Grunde lagen. Hierzu sprach der Stadtrechnungshof in Kapitel 3.3. Empfehlungen aus. So beispielsweise die rein auf einem **Beschaffungsvorgang** beruhende Steuerung im Bereich Straßenbeleuchtung. Ebenfalls auf einem Beschaffungsprozess basierte die Steuerung der Leistungen der Ordnungswache. Allerdings war hier ergänzend eine laufende und sehr enge operative Steuerung durch das Auftragsmanagement in der Magistratsdirektion festzustellen. Das Auftragsmanagement in der Magistratsdirektion stellte auch einen systematischen operativen Informationsfluss zur Fachabteilung und zum Stadtsenatsreferenten sicher.

Stellungnahme der Magistratsdirektion:

Nicht nachvollziehbar ist, dass auf S. 32 ein „Widerspruch zur Beschlusslage des Gemeinderates“ darin gesehen, dass die Magistratsdirektion das GPS entsprechend dem 2012 gefassten Beschluss des Gemeinderates „Ordnungswache Graz; Beauftragung des GPS“ mittels Leistungsverzeichnis beauftragte. Grundsätzlich sind Beschlüsse des Gemeinderates gleichwertig. Stehen sie zueinander im Widerspruch, so kann dieser Widerspruch durch die Regeln lex posterior (die spätere Beschluss hebt den früheren auf) oder die lex specialis (der speziellere Beschluss geht dem allgemeinen vor) gelöst werden.

Da dieser Beschluss sowohl lex posterior als auch lex specialis zur Steuerungsrichtlinie war, ist ein Widerspruch zur Steuerungsrichtlinie selbstverständlich nicht gegeben. Die vom StRH vorgeschlagene Vorgangsweise des Abschlusses einer Leistungsvereinbarung stünde allenfalls im Widerspruch zur Beschlusslage des Gemeinderates, weshalb sie selbstverständlich nicht gewählt wurde.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof bedankt sich für die Klarstellungen zur Beschlusslage.

Im Kulturbereich zeigte die Erhebung des Stadtrechnungshofs, dass die Fachabteilung über Zielsetzungen bzw. Zielvereinbarungen, die in **GeschäftsführerInnenverträgen, Leitbildern, Finanzierungsverträgen** oder **Wirtschaftsplänen** verankert waren, steuerte. Diese Instrumente waren je nach gesteuerter Gesellschaft sehr differenziert ausgestaltet. Hier zeigte sich, dass die Kontrolle der Zielerreichung durch Aufsichtsräte sowie der Informationsrückfluss an die Fachreferentin potentielle Problemfelder darstellten, die zum Zeitpunkt der Erhebung funktional gelöst waren.

Strategische und operative Zielsetzungen, die prozessual direkt in den Budgetprozess und somit mit dem Wirtschaftsplan verbunden waren zeichneten auch das Steuerungssystem der Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz (GGZ), einem Eigenbetrieb, sowie der Steuerung der Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH aus. Beide Organisationen konnten im Zuge der Prüfung schlüssige Zielkaskaden, eine Vielzahl von steuerungsrelevanter Information sowie durchdachte Informationsflüsse darstellen.

Stellungnahme der GGZ:

Die fachliche Steuerung des Gesundheitswesens im Leistungsbereich der Geriatrischen Gesundheitszentren erfolgt durch die Geschäftsführung und die Kollegiale Führung (KoFü) gemäß KAKUG, fein geregelt in der erforderlichen Krankenanstalts-Ordnung der Geriatrischen Gesundheitszentren, indem die Letztverantwortung festgelegt ist. In Analogie verhält es sich ähnlich auch gemäß Pflegeheimgesetz. Eine zusätzliche fachliche Steuerung (wer trägt nun wirklich die Entscheidungsverantwortung) hätte wahrscheinlich eine mehr als rechtsproblematische Bedeutung, und wäre ggf. rechtswidrig.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Fachliche Steuerung durch den Gemeinderat sowie zuständige StadtsenatsreferentInnen betrifft im Sinne der Steuerungsrichtlinie ausschließlich die strategische Ebene.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass das systematisch erhobene und berichtete Indikatoren- und Kennzahlenbündel im Bereich Tourismusförderung und Stadtmarketing, besonders dank Kapazitätsinformationen und einem österreichischen Städtevergleich, eine gute Basis für die Beurteilung der strategischen Ausrichtung darstellte,
- dass der Strategie- und Budgetierungskreislauf in Verbindung mit dem integrierten Management bzw. Qualitätssystem der GGZ ein gutes Beispiel für den Prozess einer wirkungsorientierten Steuerung darstellte.

Die Daseinsvorsorgeleistung Wasserversorgung wurde von der Stadt Graz fachlich nicht gesteuert, sondern wurde von der Holding Graz als Marktleistung angeboten. Dies entsprach nicht der Beschlusslage und der Stadtrechnungshof sprach hierzu Empfehlungen in Kapitel 3.3. aus.

Zusammenfassend konnte der Stadtrechnungshof feststellen, dass Daseinsvorsorgeleistungen im Haus Graz nicht durchgängig mit dem in der Steuerungsrichtlinie festgelegten Instrument gesteuert wurden. Weiters zeigten sich im Zuge der Erhebung unterschiedliche Rollenwahrnehmungen auf Seiten der Fachabteilungen in Zusammenhang mit der strategischen Steuerung und operativen Kontrolle der Leistungserbringung. Dies zeigte sich sowohl an den gewählten Instrumenten als auch den konkreten Tätigkeiten. Hieraus schloss der Stadtrechnungshof, dass die Prüfungsfrage nach der subjektiven Nützlichkeit der erhobenen Indikatoren und Kennzahlen im Zuge dieser Erhebung nicht aussagekräftig beantwortet werden konnte, da hierfür ein genaues Verständnis des subjektiven Steuerungsverständnisses der jeweiligen Führungsperson notwendig wäre. Dies war im Zuge der Erhebung des Stadtrechnungshofes nicht leistbar.

3.3. Im Haus Graz systematisch für die Steuerung der Daseinsvorsorge erhobene Daten

In den folgenden Kapiteln wurden die Erhebungsergebnisse zu den im Haus Graz systematisch erfassten Indikatoren und Kennzahlen sowie zur Frage, ob diese geeignet waren, übergeordnete Zielsetzungen des STEK 4.0 und des Grazer Smart City Projekts steuerbar zu machen dargestellt. Recherche und Auswahl der übergeordneten Zielsetzungen aus STEK 4.0 und dem Smart City Projekt sowie die Zuordnung von Zielsetzungen aus Verträgen und Leistungsvereinbarungen wurden vom Stadtrechnungshof für diese Prüfung vorgenommen. Die so entwickelten Zielkaskaden bestanden zum Zeitpunkt der Prüfung im Haus Graz in dieser Form zumindest explizit nicht.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- in Anlehnung an die in diesem Bericht dargestellte erste Annäherung an eine Zielkaskade, diese in den jeweiligen Fachabteilungen kritisch zu hinterfragen und aus der Fachsicht zu überarbeiten.

Die Berichterstattung folgte der Klassifizierung der Staatsaufgaben nach COFOG der Vereinten Nationen.

Die folgende Übersicht stellte die in dieser Erhebung berücksichtigten Daseinsvorsorgeleistungen, die Organisationen im Haus Graz, die diese Leistungen erbrachten sowie die Fachabteilungen, die die fachliche Steuerung vornahmen dar. Ergänzend wurden, so vorhanden, die vertragliche Basis, der Titel des Kontraktes bzw. der Leistungsvereinbarung sowie sonstige Instrumente der fachlichen Steuerung dargestellt. Die in allen Bereichen angewendete finanzielle Steuerung wurde nicht dargestellt.

Aufgaben (COFOG)	Daseinsvorsorgeleistungen der Hauses Graz	Leistungs-erbringung durch	Fachliche Steuerung durch	Vertragliche Basis	Kontrakt / Leistungs- bzw. Servicevereinbarung	sonstige Steuerungs-instrumente
03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	Ordnungswache	GPS (Eigenbetrieb), operativ durch GPS Grazer Parkraum Service Personalbereitstellung GmbH	Magistratsdirektion, Auftragsmanagement Ordnungswache	Leistungsverzeichnis - Ordnungswache	(*)	Beschaffungsvorgänge; anlassbezogen direkt
04 Wirtschaftliche Angelegenheiten	Straßenbau, Straßenerhaltung und Grünraumpflege	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	Straßnamt (Baudirektion, Auftragsmanagement); Abteilung für Grünraum und Gewässer	Betriebsführungs-vertrag (Straße), 21.12.2010 Betriebsführungs-vertrag (Grünraum), 21.12.2010	Servicevereinbarung Bereich Stadtraum-Strasse Servicevereinbarung Bereich Stadtraum-Grünraum	hoheitlich (Bescheide); direkte Kontrolle der Investitionsmittel keine Angabe
	Tourismusförderung	Graz Tourismus Stadtmarketing GmbH	Amst für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung	keine Angabe	(*)	Strategieprozess; Workshops; Jour fixes
05 Umweltschutz	Abfallwirtschaft	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	Umweltamt, Abfallwirtschaftscontrolling	Entsorgungsvertrag, 21.12.2010	Servicevereinbarung Spartenbereich-Abfallwirtschaft	Meetings 2-4 p.a.
	Straßenreinigung	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	Baudirektion, Auftragsmanagement	Betriebsführungs-vertrag (Straße), 21.12.2010 Betriebsführungs-vertrag (Grünraum), 21.12.2010	Servicevereinbarung Bereich Stadtraum-Strasse Servicevereinbarung Bereich Stadtraum-Grünraum	hoheitlich (Bescheide) keine Angabe
	Abwasserwirtschaft	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	Baudirektion, Auftragsmanagement	Betriebsführungs-vertrag (Abwasser), 21.12.2010	Servicevereinbarung Bereich Abwasser	direkte Kontrolle der Investitionsmittel
06 Wohnungsangelegenheiten und kommunale Einrichtungen	Trinkwasserversorgung	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	keine Angabe	keine Angabe	(*)	keine Angabe
	Straßenbeleuchtung	Energie Graz GmbH & Co KG	Straßnamt	Wartungs- und Instandhaltungsvertrag	(*)	Bestellungen, Bescheidmäßig
07 Gesundheitswesen	Geriatrische und Gerontologische Versorgung	Geriatrische Gesundheitszentren (Eigenbetrieb)	keine Angabe	Statut	(*)	Verwaltungsausschuss; Balanced Score Card (BSC); aus BSC abgeleiteter Wirtschaftsplan
08 Freizeit, Sport, Kultur, Religion	Kunst- und Kulturangebot	Stadtmuseum GmbH; Theaterholding Graz/Steiermark GmbH; Universalmuseum Joanneum GmbH; steirischer herbst festival GmbH;	Kulturamt	Geschäftsführerverträge; Finanzierungsverträge	(*)	Ziele in Geschäftsführerverträgen bzw. Leitbilder bzw. Finanzierungsverträge; Fachreferentin ist Eigentümervertreterin / Lenkungsausschußmitglied

* ... gemäß Beschlusslage waren für Leistungen der Daseinsvorsorge Leistungsvereinbarungen abzuschließen;
 (*) ... für Leistungen der Daseinsvorsorge, die von Eigenbetrieben erbracht wurden, war die Beschlusslage nicht eindeutig ob Leistungsvereinbarungen abzuschließen waren oder nicht.

Abbildung 8: Übersicht der in der Erhebung berücksichtigten Leistungen

Stellungnahme der Baudirektion:

ad „Abbildung 8: Übersicht der in der Erhebung berücksichtigten Leistungen“:
In Spalte 4 / Zeile 3 müsste auch die Abteilung für Grünraum und Gewässer angeführt werden, da die fachliche Steuerung der Grünraumpflege durch diese Abteilung erfolgt.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofs:

Der Stadtrechnungshof bedankt sich für diesen Hinweis und hat die Abbildung ergänzt.

Die zuvor zusammengefasste Beschlusslage sah vor, dass im Bereich der Daseinsvorsorge Leistungsvereinbarungen abzuschließen waren. Die grau hinterlegte Spalte zeigte jene Bereiche mit einem ✘ markiert, in denen diese Beschlusslage nicht umgesetzt wurde. Die Beschlusslage regelte im Verständnis des Stadtrechnungshofes nicht eindeutig, ob Leistungen der Daseinsvorsorge, die von Eigenbetrieben erbracht wurden auch durch Leistungsvereinbarungen zu steuern waren. Der Stadtrechnungshof empfahl die Verwendung dieses Instrumentes um Transparenz zu fördern.

Hierzu sprach der Stadtrechnungshof in den folgenden Kapiteln Empfehlungen aus.

Für die Darstellung der erhobenen Indikatoren wurden vom Stadtrechnungshof Leistungs- bzw. Servicevereinbarungen, regelmäßig erstellte fachliche Reportings sowie der Leistungsbericht des Hauses Graz herangezogen. Im Haus Graz darüber hinaus verfügbare Daten, die unabhängig von der direkten fachlichen Steuerung von Daseinsvorsorgeleistungen erhoben wurden, wie beispielsweise die Lebensqualitätsindikatoren¹³ (LQI), wurden nur dann in die Übersichten aufgenommen, wenn in den steuerungsrelevanten Dokumenten explizit auf diese verwiesen wurde.

Die Intention der Beschlusslage sah vor, dass der Gemeinderat Daseinsvorsorgeleistungen strategisch steuerte, während Angebot und Qualität der tatsächlichen operative Leistungserbringung durch die zuständigen Fachabteilungen zu kontrollieren waren. Schnittstelle zwischen strategischer Ausrichtung und operativer Ausgestaltung der Leistungen, unter Berücksichtigung finanzieller Rahmenbedingungen, waren die zuständigen FachreferentInnen. Somit erwartete der Stadtrechnungshof, dass

- für die Beurteilung der strategischen Entwicklung relevante Indikatoren an den Gemeinderat und die zuständigen FachreferentInnen, sowie
- Kennzahlen für die Abbildung der tatsächlich erbrachten Leistungen an

¹³ <http://www.graz.at/cms/beitrag/10232914/5568057/>

die zuständigen FachreferentInnen

systematisch berichtet wurden.

Im Zuge der Erhebung zeigte sich, dass die verfügbaren Indikatoren und Kennzahlen nicht als strategische oder operative gekennzeichnet waren. Für den Stadtrechnungshof waren relevante strategische Indikatoren, wie beispielsweise zur Abbildung von für die Angebotsplanung relevanter Trends sowie zu bestehenden Kapazitäten und deren Auslastung nicht durchgängig erkennbar.

Weiters zeigte sich, dass ein Großteil der Kennzahlen, die die Leistungserfüllung im Rahmen der strategischen und finanziellen Vorgaben kontrollierbar machen sollten, beschreibend waren, ohne dass Zielwerte wie beispielsweise Schwellwerte, Minima oder Maxima fixiert worden wären. Der Stadtrechnungshof hinterfragte grundsätzlich, ob auf dieser Basis die Leistungserfüllung kontrolliert werden konnte.

Empfehlungen zu beiden Sachverhalten wurden in den folgenden Kapiteln ausgesprochen.

3.3.1. Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Ordnungswache

Die Leistungen der Ordnungswache umfassten die Überwachung der Einhaltung von ortspolizeilichen Verordnungen, einzelner Bestimmungen des Landessicherheitsgesetzes und den hierzu ergangenen Verordnungen sowie den Vollzug weiterer Landesgesetze im Rahmen der darin enthaltenen Ermächtigungen. Weiters waren die Durchführung von Kontrollen im Interesse von Fachämtern sowie des Ordnungsdienstes in Amtsgebäuden Teil des Leistungsspektrums. Die Erbringung der Leistung erfolgte mittels Streifendiensten, Sondereinsätzen und im Falle besonderer Vorkommnisse durch so genannte „short call Einsätze“.

Basis für die Leistungserbringung war ein Leistungsverzeichnis, das am 1. März 2013 zwischen Stadt Graz und dem Eigenbetrieb Grazer Parkraum Service (GPS) abgeschlossen wurde. Dieses Leistungsverzeichnis definierte die organisatorische und personelle Durchführung der Ordnungswache unter Definition von Einheitspreisen und eines maximal durch die Stadt abrufbaren wöchentlichen sowie monatlich mindestens abzurufenden Stundenkontingents. Für die operative Durchführung bediente sich der Eigenbetrieb GPS der GPS Grazer Parkraum Service Personalbereitstellung GmbH, einer zu 100% im Eigentum der Stadt stehenden Unternehmung.

Das vorliegende Leistungsverzeichnis, das zwischen der Magistratsdirektion und der Geschäftsführung der GPS mit Zustimmung des zuständigen Stadtsenatsreferenten abgeschlossen wurde definierte unter anderem die zu erbringenden Leistungen und Einheitspreise der Ordnungswache. Im Unterschied

zu einer Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie war dieses Leistungsverzeichnis nicht Teil des Voranschlags. Das Leistungsverzeichnis Ordnungswache war weiters als Vertrag zu werten, während eine Leistungsvereinbarung auch eine Reporting-Funktion hatte, da historische Kennzahlen neben Zielwerten dargestellt wurden.

Die fachliche Steuerung der Leistungen der Ordnungswache erfolgte durch das in der Magistratsdirektion verortete Referat „Sicherheitsmanagement und Bevölkerungsschutz“ einerseits mittels Bestellvorgängen, andererseits durch Durchsicht und Freigabe von Streifenplänen sowie der direkten Erteilung inhaltlicher Vorgaben.

Die folgende Grafik stellte die Zielsetzungen sowie die erhobenen Indikatoren und Kennzahlen dar:

Ordnungswache

Steuerung durch: Magistratsdirektion

Leistungserbringung durch: Grazer Parkraum Service (Eigenbetrieb)

		Ziel 1	Ziel 2
Zielsetzungen	aus STEK 4.0	Förderung der Sicherheit für die gesamte anwesende Bevölkerung	Stärkung von Graz als international attraktive touristische Destination - Pflege und Erhaltung der Angebotsstärken der Stadt Graz (Kunst und Kultur, Altstadt, südliches Flair, Sauberkeit)
	aus Smart City Projekt	Themefeld Gesellschaft (D2): Die Stadt Graz ist ein attraktiver Standort zum Wohnen und Arbeiten für jeden Lebensabschnitt. Die Gesellschaft ist eine offene, kinderfreundliche, demokratisch und gemeinschaftlich handelnde Community, in der die BürgerInnen aktiv ihr Lebensumfeld gestalten. Es gibt ein hohes Bewusstsein für Ressourcenschonung und nachhaltigen Lebensstil, welches sich im täglichen Leben manifestiert.	
	aus Servicevereinbarung	(x)	
	aus Leistungsverzeichnis	Überwachung der Einhaltung von ortspolizeilichen Verordnungen, einzelner Bestimmungen des Landessicherheitsgesetzes, weiterer Landesgesetze im Rahmen der erhaltenen Ermächtigungen	
		Kontrollen im Interesse von Fachämtern	Prävention durch Streifendienst
Indikatoren	aus monatlichem Leistungsverzeichnis- und Auftrag Reporting	geleistete Stunden	
		Einsatzstatistik	
	aus Leistungsbericht Haus Graz	Amtshandlungen der Ordnungswache (Anzahl)	
	aus LQI Erhebung	Handlungsbedarf Sicherheit im öffentlichen Raum (Smart City Zielwert: kein Handlungsbedarf)	

(x) ... für Leistungen der Daseinsvorsorge, die von Eigenbetrieben erbracht wurden, war die Beschlusslage nicht eindeutig ob Leistungsvereinbarungen abzuschließen waren oder nicht.

Abbildung 9: Ordnungswache - Zielsetzungen und Indikatoren (StRH)

Der Informationsfluss an die Magistratsdirektion erfolgte einerseits durch monatliche Leistungsaufstellungen als Teil der von der GPS gelegten Rechnungen sowie mittels monatlicher Einsatzstatistiken. Andererseits erfolgten anlassbezogenen Meldungen zu besonderen Vorkommnissen und Berichte zu gesonderten Aufträgen. 14-tägig fanden Jour fixe Treffen mit dem Büro des zuständigen Stadtsenatsreferenten statt.

Die Information der Öffentlichkeit im Leistungsbericht des Hauses Graz

beschränkte sich auf die Nennung der jährlichen Anzahl der Amtshandlungen der Ordnungswache. Der öffentliche Leistungsbericht wurde dem Gemeinderat nicht zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Im Smart City Projekt wurde im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit der Lebensqualitäts-Indikator „Handlungsbedarf zu Sicherheit im öffentlichen Raum“ aus der Grazer LQI Untersuchung mit dem Zielwert „Null – kein Handlungsbedarf“ angeführt. Die Ordnungswache konnte nur als einer von vielen Einflussfaktoren zur Steigerung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung angesehen werden.

Conclusio: Daseinsvorsorgeleistungen der Ordnungswache im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit wurden zum Zeitpunkt der Prüfung nicht mittels einer Leistungs- bzw. Servicevereinbarung gesteuert. Die operative Steuerung erfolgte einerseits durch Bestellvorgänge und andererseits durch direkte Anweisungen. Der Informationsfluss folgte nicht der Steuerungsrichtlinie, ermöglichte aber eine systematische Information des zuständigen Stadtsenatsreferenten auf operativer Ebene. An den Gemeinderat fand keine systematische Berichterstattung als Basis für die Wahrnehmung strategischer Steuerung im Sinne der Beschlusslage statt.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- für die Steuerung der Daseinsvorsorgeleistungen der Ordnungswache eine Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie abzuschließen und in diesem Sinne ein fachliches Reporting einzurichten,
- geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen für übergeordnete Zielsetzungen der Ordnungswache zu entwickeln und in das noch einzuführende Reporting zur Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- den Informationsfluss an den Gemeinderat so zu gestalten, dass dieser strukturierte strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen zu relevanten Entwicklungen im Zusammenhang mit beschlossenen übergeordneten strategischen Zielsetzungen der Ordnungswache erhält und seine Kontrollaufgaben wahrnehmen kann.

Stellungnahme der Magistratsdirektion:

Der Stadtrechnungshof geht - zumindest in der Empfehlung - davon aus, dass Eigenbetriebe den Beteiligungen der Stadt Graz im Wesentlichen gleichzustellen sind und diese auch Leistungsverträge abzuschließen haben. Er übersieht dabei, dass das Kapitel B.2. „Steuerung Stadt – Beteiligungen“ nicht für die Eigenbetriebe gilt. Vielmehr ist dort unter Bezugnahme auf das davor dargestellte 4-Säulenmodell klargestellt, dass dieses Kapitel nur für „Daseinsvorsorge, Shared Services und die Erbringung von Marktleistungen“ gilt. Eigenbetriebe fallen nicht unter die Säule II des 4-Säulenmodells, sondern sind - als unter 100% politischem Einfluss stehend - dem Bereich der Stadtverwaltung zuzuordnen.

Für Eigenbetriebe sind daher nicht Leistungsverträge, sondern allenfalls Kontrakte abzuschließen. Dies ist auch in den Beschlüssen zum Budget (unter III Strategie- und Managementgrundsätze) so vorgesehen. Weiters entspricht dies der Tatsache, dass Eigenbetriebe zu 100% durch Weisung des zuständigen Stadtsenatsreferenten bzw. der Verwaltungsausschüsse gesteuert werden können, im Wesentlichen den Regelungen der Geschäftsordnung des Magistrats unterliegen und hinsichtlich der operativen und strategischen Steuerungszuständigkeiten den Regelungen des Statuts und der Eigenbetriebsstatuten unterliegen. Weder für die Abteilungen der Stadt Graz noch für die Eigenbetriebe bedarf es daher eines Beteiligungscontrollings.

Diese Feststellung wird übrigens auch in der Steuerungsrichtlinie „Haus Graz“ selbst auf Seite 13 oben getroffen. Dort lautet es wortwörtlich: „In jenen Bereichen der Beteiligungen, bei denen die Abgabehoheit bei der Stadt Graz liegt bzw. die Stadt Graz Aufgaben an Gesellschaften überträgt, sind Leistungsvereinbarungen zu schließen. Für Gesellschaften mit rein marktbestimmten Tätigkeiten sind keine Leistungsvereinbarungen abzuschließen. In den Bereichen der Stadtverwaltung sind Kontrakte abzuschließen.“ Kontrakte sind somit im Bereich der Stadtverwaltung (und dazu gehören auch die Eigenbetriebe) das Gegenstück zu Leistungsvereinbarungen.

Im Detail ist der vom StRH gewünschte Informationsfluss an den Gemeinderat vielleicht erstrebenswert, er ist aber aus dem Statut nicht ableitbar. Strategische fachliche Vorgaben für Abteilungen und Eigenbetriebe fallen laut Statut der Landeshauptstadt Graz in der Regel in die Restkompetenz der StadtsenatsreferentInnen, allenfalls in die Grundsatzkompetenz des Stadtsenats als Kollegialorgan. Auch die Eigenbetriebsstatuten sehen nichts anderes vor.

Dennoch erfolgt natürlich eine Information und zwar über den Leistungsbericht: Diese Zusammenstellung von Information ist sogar österreichweit einmalig.

Bei der Behandlung der Ordnungswache wird auf S 39 festgestellt, dass der Leistungsbericht nicht dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass der Leistungsbericht nicht nur öffentlich ist, sondern auch allen Mitgliedern des Gemeinderates persönlich zugestellt wurde.

Zusammenfassung betreffend Ordnungswache:

Der GR hat mit Beschluss vom 18.9.2012 den Auftrag erteilt, dass die Steuerung der Ordnungswache über einen Leistungsverzeichnis erfolgen soll. Es besteht daher keinerlei Veranlassung einen Leistungsvertrag abzuschließen.

Über Indikatoren und Statistiken lässt sich im Bereich Sicherheit lange diskutieren. Die MD wird auch in Zukunft versuchen, bessere Indikatoren auszuarbeiten und im Leistungsbericht zu veröffentlichen. Jede Zahl bedarf hier aber sicher einer gesonderten Interpretation.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof stimmt der Magistratsdirektion zu, dass für Eigenbetriebe gemäß Steuerungsrichtlinie sowie gemäß den für den Prüfungszeitraum gültigen Beschlüssen zum Voranschlag Kontrakte abzuschließen gewesen wären. Die Empfehlung des Stadtrechnungshofes aus Gründen der Transparenz für den Gemeinderat eine Leistungsvereinbarung abzuschließen basiert auf der im Bericht begründeten Annahme, dass die Leistungen der Ordnungswache (funktional) als Leistungen der Daseinsvorsorge anzusehen waren.

Der Stadtrechnungshof stimmt mit der Magistratsdirektion überein, dass die Veröffentlichung des Leistungsberichtes die Transparenz der Leistungen im Haus Graz fördert und ein wichtiges Informationsmittel darstellt.

Dem Hinweis auf die Notwendigkeit Kennzahlen, Indikatoren und Statistiken sorgsam zu interpretieren kann der Stadtrechnungshof vollinhaltlich zustimmen und versucht in seinen Berichten eine sorgsame Interpretation durch objektive und unabhängige Analysen zu unterstützen.

3.3.2. Wirtschaftliche Angelegenheiten

Straßenverkehr (ohne Grünraum)

Leistungen der Daseinsvorsorge im Bereich des Straßenverkehrs beinhalteten im Wesentlichen die betriebliche Straßenerhaltung, die Straßenkontrolle sowie die bauliche Straßenerhaltung.

Vertragliche Basis für Leistungen im Bereich Straßenverkehr war ein Betriebsführungsvertrag (Straße) vom 21. Dezember 2010, der zwischen Stadt Graz und der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH abgeschlossen worden war. Mit diesem Vertrag übertrug die Stadt die technische und kaufmännische Betriebsführung des Straßendienstes an die Holding Graz.

Die fachliche Steuerung dieser Leistungen erfolgte zum Zeitpunkt der Prüfung auf Basis einer Servicevereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie für den Bereich Stadtraum-Straße und wurde operativ durch das Straßenamt unter Einbeziehung des Auftragsmanagements der Baudirektion durchgeführt.

Die folgende Grafik stellte die Zielsetzungen sowie die erhobenen Indikatoren und Kennzahlen dar:

Straßenverkehr (ohne Grünraum)

Steuerung durch: Baudirektion, Straßenamt

Leistungserbringung durch: Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH

		Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3
Zielsetzungen	aus STEK aus STEK 4.0			
	aus Smart City Projekt			
	aus Betriebsführungsvertrag	Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit	Gewährleistung einer nachhaltigen Werterhaltung	
	aus Servicevereinbarung	Gewährleistung von Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs	Erhaltung des mittleren Straßenzustandes von 2011	
Indikatoren	aus Servicevereinbarung Reporting	Straßenmarkierungen p.a. [lfm/m ²]	Straßenerneuerungen [m ²]	Fläche des öffentlichen Straßen- und Wegenetzes [m ²]
		Streusplittverbrauch [t p.a.]	Straßenerneuerungsquote [%]	Jahresschneehöhe aufsummiert [cm p.a.]
		Streusalzverbrauch [t p.a.]	Straßeninstandsetzungen [m ²]	Frosttage pro Kalenderjahr
			Straßeninstandsetzungsquote [%]	
			Werterhaltungsquote Straßen (Investitionen/ Wertverlust) [%]	
			Mittlerer Straßenzustand [Schulnote]	
			Mittlerer Brückenzustand [Schulnote]	
			Anteil der Straßen im Zustand bis Schulnote 2,0 [%]	
	aus Leistungsbericht Haus Graz	Streusplittverbrauch [t p.a.]	Straßenerneuerungsquote [%]	
		Streusalzverbrauch [t p.a.]	Straßeninstandsetzungsquote [%]	
		Mittlerer Straßenzustand [Schulnote]		

Abbildung 10: Straßenverkehr (ohne Grünraum) - Zielsetzungen und Indikatoren (StRH)

Für den Bereich Straßenverkehr (ohne Grünraum) lagen keine übergeordneten Zielsetzungen wie beispielsweise aus dem STEK 4.0 vor. Die im Betriebsführungsvertrag genannten Ziele waren inhaltlich mit jenen in der Servicevereinbarung ident.

Stellungnahme der Holding Graz:

Wir erlauben uns aber auch die Anmerkung, dass die Holding Graz aus Effizienzgründen dafür eintritt, eine einzige Servicevereinbarung für

den gesamten Bereich Stadtraum, mit einer korrespondierenden Fachabteilung zu schaffen (derzeit getrennt Straßenerhaltung/ Straßenreinigung und Grünraumpflege)

Der Informationsfluss an das Auftragsmanagement der Baudirektion beinhaltete das Quartalsreporting mit den in der obigen Grafik dargestellten Kennzahlen sowie direkte Einsichtnahmen in SAP. Hierfür war ein eigener Buchungskreis im SAP System der Holding für das Investitionsprogramm für Straßen und Brücken eingerichtet worden, das die einfache Überprüfung der widmungsgemäßen Mittelverwendung durch das Auftragsmanagement ermöglichte.

Ein unterjähriger regelmäßiger und systematischer Informationsfluss über die in der Servicevereinbarung definierten Kennzahlen an die Fachabteilung sowie an den Fachreferenten war zum Zeitpunkt der Prüfung eingerichtet. Der Fachreferent wurde hierzu jedenfalls im Zuge des Neuabschlusses der Servicevereinbarung persönlich informiert, da die Servicevereinbarung historische IST-Werte enthielt.

Die Information des Gemeinderates erfolgte durch die Beilage der Servicevereinbarung zum Voranschlag. Diese Informationen waren somit öffentlich einsehbar. In dieser Beilage waren die verfügbaren IST Werte der Kennzahlen der letzten Jahre dargestellt. In der Servicevereinbarung des Bereichs Straße für 2015 und 2016 wurden historische IST Kennzahlen für die Jahre 2010 bis 2013 sowie Vorschauwerte (Forecast) für 2014 dargestellt.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes war die Zielsetzung der nachhaltigen Werterhaltung der Straßen von strategischer Bedeutung. Die Servicevereinbarung setzte hierfür als Zielwert den mittleren Straßenzustand des Jahres 2011 fest. Die Ermittlung des Straßenzustandes erfolgte mittels stichprobenmäßiger technischer Begutachtung unter Hinzuziehung eines technischen Büros.

Neben dem Straßenzustand, der in Schulnoten ausgedrückt wurde, war die Werterhaltungsquote von besonderer Bedeutung, da die Absicherung und Erhaltung des städtischen Vermögens ein übergeordnetes Ziel des Beschlusses über die Neuordnung des Hauses Graz aus 2009 war. Anders als in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserwirtschaft stellte die Werterhaltungsquote hier das Verhältnis von Investitionen zu dem technische ermittelten Wertverlust, bewertet zu Wiederherstellungskosten, statt zu einer buchhalterischen Abschreibung dar. Hierfür wurde das Straßenvermögen in einem ersten Schritt zu Wiederherstellungskosten, also jenen Kosten, die ein Neubau zum Zeitpunkt der Bewertung verursachen würde, geschätzt. Auf Basis des technisch erhobenen Zustandes angesetzte Wertminderungen führten dann zu dem anzusetzenden Wert zum Bewertungsstichtag. Die jährliche Veränderung dieses so erhobenen Wertes stellte den Wertverlust dar, der in die Berechnung der Werterhaltungsquote einfluss.

Im Zuge der Sichtung der Werte zeigte sich, dass sich trotz einer im dargestellten

Zeitraum durchgängig unter 100% liegenden Werterhaltungsquote, die einen Wertverlust des Vermögens ausdrückte, der mittlere Straßenzustand verbessert hatte.

	2011 IST	2012 IST	2013 IST	2014 FC
Mittlerer Straßenzustand	2,4 (Zielwert)	2,4	2,33	2,23
Wererhaltungsquote (Investitionen / Wertverlust)	21,8%	32,0%	26,5%	33,0%

Im Zuge der Erhebung wurde als eine mögliche Ursache dieser Verbesserung des Straßenzustandes die Bauarbeiten von Leitungsträgern, Kanal oder Straßenbahnschienen identifiziert. Diese Aufwendungen wurden dem Unternehmensrecht entsprechend den jeweiligen Gewerken als Herstellungskosten zugerechnet und schienen somit nicht als Investitionen in den Straßenraum auf, obwohl diese den technisch erhobenen Straßenzustand verbesserten. Dies führte zu einer Doppelerfassung des Wertzuwachses in den Büchern des Hauses Graz, insbesondere im Zuge des konsolidierten Rechnungsabschlusses. Die Höhe der Doppelerfassungen wurde vom Stadtrechnungshof im Zuge der vorliegenden Prüfung nicht erhoben, allerdings waren Doppelerfassungen im Vermögensbereich grundsätzlich kritisch anzusehen, da die Gegenüberstellung von Schulden und Vermögen eine wesentliche Information zur Finanzlage der Stadt darstellte.

Conclusio: Im Bereich Straßenverkehr wurden zum Zeitpunkt der Prüfung die in der Steuerungsrichtlinie vorgesehenen Instrumente Servicevereinbarung und fachliches Quartalsreporting angewendet. Der unterjährige Informationsfluss zum zuständigen Fachreferenten war systematisch gewährleistet. Der Gemeinderat wurde im Zuge des Voranschlags durch die Beilage der Servicevereinbarung systematisch informiert.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die Abwicklung von für Investitionen in Straßenraum und Kunstbauten (Brücken) gewidmeten Geldern über einen eigenen Buchungskreis die Transparenz und Nachvollziehbarkeit wesentlich förderte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- zukünftig bei der wertmäßigen Bewertung des Straßenvermögens die aus den unterschiedlichen Bewertungsverfahren resultierenden Doppelerfassungen mittels pauschaler Korrekturen zu vermeiden, um so Verzerrungen bei der Vermögensdarstellung, insbesondere bei der Gegenüberstellung zu den konsolidierten Finanzschulden des Hauses Graz zu vermeiden.

Stellungnahme der Baudirektion:

Die Stadtbaudirektion begrüßt die positive Hervorhebung des Stadtrechnungshofes und fühlt sich bestätigt, dass die Abwicklung der Investitionen in den Bereichen Straßen, Brücken und Abwasser über eigene Buchungskreise die Transparenz und Nachvollziehbarkeit wesentlich förderte. Gerade im Bereich Straßen- und Brückeninvestitionen hat es im Vorfeld intensive Diskussionen zwischen Vertretern der Stadtbaudirektion und der Holding gegeben und galt es, Widerstände zu überwinden. Mittlerweile hat sich die gewählte Form der Abwicklung für beide Seiten bestens bewährt und ist nicht mehr wegzudenken.

Stellungnahme der Holding Graz:

Zur Empfehlung der Aufnahme einer pauschalen Wertkorrektur bei der Bewertung des Straßenvermögens im Bereich Stadtraum (vom Stadtrechnungshof angemerkte doppelte Aufnahme von wertsteigernden Bauhandlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen): Diesbezüglich gilt festzustellen, in welchem Ausmaß Doppelerfassungen stattfinden, da auch Straßeninstandsetzungen durch Leitungsträger stattfinden, welche den Straßenzustand nicht verbessern.

Grünraum (Teil von Straßenverkehr)

In der COFOG Klassifizierung staatlicher Aufgaben waren Grünraumpflege, -erhaltung und -ausbau dem Straßenverkehr zugeordnet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit stellte der Stadtrechnungshof diesen Bereich der Daseinsvorsorge in einem eigenen Kapitel dar.

Im Bereich Grünraum waren folgende Leistungen beinhaltet:

- Pflege von Park- und Grünanlagen
- Baumpflege
- Erhaltung und Wartung der Parkinfrastruktur und der öffentlichen Spielplätze
- Pflanzenverleih, Ämterschmuck und Ehrengräber
- Kontrolle, Pflege und Instandhaltung schutzwasserbaulicher Anlagen und Gewässerhaltung

Auch im Bereich Grünraum war die vertragliche Basis ein Betriebsführungsvertrag, der genauso wie die Verträge für Straße und Abwasser am 21. Dezember 2010 zwischen der Stadt Graz und der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH abgeschlossen worden war. Mit diesem Vertrag übertrug die Stadt die technische und kaufmännische Betriebsführung des Straßendienstes an die Holding Graz.

Basierend auf diesem Vertrag lag zum Zeitpunkt der Prüfung eine Servicevereinbarung 2015 und 2016 für den Bereich Stadtraum-Grünraum vor. Die

fachliche Steuerung erfolgte durch das Auftragsmanagement der Baudirektion und die Abteilung für Grünraum und Gewässer.

Die folgende Grafik zeigte die übergeordneten Zielsetzungen im Bereich Grünraum sowie Ziele aus dem Betriebsführungsvertrag und der Servicevereinbarung. Im unteren Teil wurden die im Reporting zur Servicevereinbarung und im Leistungsbericht des Hauses Graz dargestellten Indikatoren angeführt.

Grünraum

Steuerung durch: Baudirektion; Abteilung für Grünraum und Gewässer

Leistungserbringung durch: Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH

		Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5
Zielsetzungen	aus STEK 4.0	Vernetzung von Biotopen, Grünflächen und Freiräumen	Erhaltung bzw. Schaffung einer ausreichenden Infrastruktur an öffentlichen Freiflächen (stadteil- und quartierbezogene Park und Grünanlagen).	Reduktion des Konfliktpotenzials zwischen Menschen und Hunden		
			Einführung von anzustrebenden Richtwerten (m ² /EW) für eine entsprechende öffentliche Freiflächenausstattung von Stadtteilen	Ausbau von ausgewiesenen Hundewiesen und Hundezonen in den öffentlichen Parks – nicht auf Kosten von öffentlichem Raum für Kinder		
			Ankauf neuer Flächen vor Sanierung bestehender Flächen			
			Schutz und Sanierung bestehender Parkanlagen			
	aus Smart City Projekt					
aus Betriebsführungsvertrag		Gewährleistung einer nachhaltigen Werterhaltung				
aus Servicevereinbarung			Pflegezustand Parks/Grünanlagen erhalten (Bezugsgröße 2011)		Forcierung der Jungbaumpflege; Vermeidung bzw. Verringerung von Mähschäden	Einführung Grünflächeninformationssystem
			Bekämpfung von Neophyten		Erhalten des Baumbestandes	
Indikatoren	aus Servicevereinbarung Reporting		betreute Flächen Park- und Grünanlagen [m2/Jahr]		Anzahl der zu betreuenden Bäume gesamt	
			Aufgliederung der Flächen nach Pflegekategorien (1-3) [m2/Jahr]		Anzahl der betreuten Bäume [Stk/Jahr]	
			Betreute Fläche schutzwasserbauliche Anlagen und Uferböschungen [m2/Jahr]		Anzahl Baumkontrollen [Stk/Jahr]	
	aus Leistungsbericht Haus Graz		Anzahl der betreuten Spielplätze [Stk/Jahr]			
		betreute Flächen Park- und Grünanlagen [m2/Jahr]		Anzahl der zu betreuenden Bäume gesamt		

Abbildung 11: Grünraum - Zielsetzungen und Indikatoren (StRH)

Die Ziele aus der Servicevereinbarung wurden, mit Ausnahme der geplante Einführung eines Grünflächeninformationssystems, umfassend mittels Indikatoren und Kennzahlen abbildbar, kontrollierbar und steuerbar gemacht. Für

übergeordnete Zielsetzungen konnten die erhobenen Indikatoren und Kennzahlen diese Anforderung nicht erfüllen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war ein geordneter Informationsfluss von der Holding zum Auftragsmanagement und zu der zuständigen Fachabteilung und dem Stadtsenatsreferenten eingerichtet. Der Gemeinderat wurde mittels Vorlage der Servicevereinbarung im Zuge des Beschlusses zum Voranschlag informiert.

Die im Betriebsführungsvertrag als Zielsetzung genannte nachhaltige Werterhaltung der Park- und Grünraumanlagen wurde im Betriebsführungsvertrag implizit mit dem Begriff Erhaltungspflege präzisiert. Somit erschien die Wahl der Indikatoren, insbesondere die Aufgliederung der betreuten Flächen nach Pflegekategorien zweckmäßig.

Conclusio: Im Bereich Grünraum wurden zum Zeitpunkt der Prüfung die in der Steuerungsrichtlinie vorgesehenen Instrumente Servicevereinbarung und fachliches Quartalsreporting angewendet. Der Informationsfluss zur Fachabteilung, zum zuständigen Fachreferenten sowie zum Gemeinderat war systematisch gewährleistet.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen zu sämtlichen übergeordneten strategischen Zielsetzungen im Bereich Grünraum zu entwickeln und in das Reporting zur Leistungsvereinbarung aufzunehmen.

Wirtschaftsförderung - Tourismus und Stadtmarketing

Leistungen im Bereich Tourismus und Stadtmarketing betrafen die Förderung dieser Bereiche durch Werbung, Verkaufsförderung und Öffentlichkeitsarbeit, die Koordination dieser Tätigkeiten, Förderung von Kooperationen und die Beratung von Betrieben. Leistungen in diesem Bereich betrafen nicht eine unmittelbare finanzielle Unterstützung der gewerblichen Tourismuswirtschaft, sondern die Schaffung von Rahmenbedingungen, die diese förderten.

Ob Leistungen im Bereich Tourismus und Stadtmarketing als Daseinsvorsorge zu klassifizieren waren, und somit für diese Leistungen die Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz anzuwenden war, erschloss sich aus der Beschlusslage in Graz nicht explizit. In Österreich führte das KDZ Wirtschafts- und Tourismusförderung und Stadtmarketing explizit als Leistungen der Daseinsvorsorge¹⁴. Somit schloss der Stadtrechnungshof, auch unter Berücksichtigung der Praxis in Deutschland, dass Leistungen der Tourismusförderung und des Stadtmarketings als Daseinsvorsorge

¹⁴ Steuerung und Organisation kommunaler Daseinsvorsorge, Grundlagenpapier zum Arbeitskreis 1 des Österreichischen Städtetages 2008 in Innsbruck, KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung

anzusehen waren, somit ein politisches Steuerungsinteresse im Sinne der Beschlusslage zum Haus Graz vorlag und daher die Steuerungsrichtlinie anzuwenden war.

Die Erbringung dieser Leistungen erfolgte im Haus Graz durch die Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH (GTG). Die Steuerung dieser Leistungen erfolgte durch das Amt für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lag keine Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie vor. Zentrale Instrumente der strategischen Steuerung waren ein jährlich stattfindendes Strategieforum, bei dem verschiedene Interessensgruppen eingebunden wurden sowie die Tourismusstrategie (als Teil der Wirtschaftsstrategie). Operativ steuerte die Fachabteilung über ca. vierteljährlich stattfindende Workshops sowie 14-tägige Jour fixe Treffen, an denen neben der Geschäftsführung und der Abteilungsleitung auch der zuständige Stadtsenatsreferent bzw. sein Büro teilnahm.

In den folgenden Grafiken stellte der Stadtrechnungshof Zielsetzungen sowie Indikatoren und Kennzahlen dar:

Tourismus

Steuerung durch: Amt für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung

Leistungserbringung durch: Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH

	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3
Zielsetzungen	aus STEK 4.0 Ausbau des Städtetourismus durch Stärkung der Position als urbanes, offenes und kulturelles Zentrum in Europa mit den Prioritätsachsen Kulturhauptstadt, Genusshauptstadt und Wissensstadt		Verbesserung des Angebotes an barrierefreien Tourismuseinrichtungen
	Stärkung von Graz als internationale und attraktive touristische Destination		
	aus Smart City Projekt		
	aus Servicevereinbarung ✘		
aus Strategiepapier GTG	Steigerung der Nächtigungsgäste in allen Beherbergungskategorien. Durch eine gute Auslastung in Hotels, Restaurants etc. kann die, für den Business-Reiseverkehr nötige Tourismusinfrastruktur in zufriedenstellender Qualität geboten und erhalten werden. Zielwert 2015: mehr als 1 Million Nächtigungen	Steigerung der tourismusinduzierten Wertschöpfung	

✘ ... gemäß Beschlusslage waren für Leistungen der Daseinsvorsorge Leistungsvereinbarungen abzuschließen

Abbildung 12: Wirtschaftsförderung - Tourismus und Stadtmarketing - Zielsetzungen (StRH)

Tourismus

Steuerung durch: Amt für Wirtschafts- und Tourismusedwicklung

Leistungserbringung durch: Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH

		Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	
Indikatoren	aus jährlicher Tourismusbilanz GTG	Nächtigungen (Anzahl)			
		Nächtigungen im österreichischen Städtevergleich			
		Nächtigungen nach Hotelkategorien (Anzahl)			
		Nächtigungen nach Quellmärkten (Anzahl und Prozent)			
		Ankünfte (Anzahl)			
		durchschnittliche Aufenthaltsdauer (in Tagen)			
		aus GTG Quartalsbericht	Nächtigungen (Anzahl)	Besucher- und Anfragenfrequenz Informationsbüro Herrengasse	
			Nächtigungen nach Hotelkategorien (Anzahl)		
	Auflistung der Aktivitäten der Presse- Öffentlichkeitsarbeit				
	Auflistung der Aktivitäten Convention Bureau, Kongress- und Veranstaltungsservice				
	Auflistung der Aktivitäten Citymanagement				
	Zugriffstatistik Homepage				
	Graz Gutscheine Umsatz (Euro)				
	Graz Gemeinsam handeln Umsatz (Euro)				
	Graz Gemeinsam handeln Frequenzzahlen (Anzahl)				
	aus monatlicher Nächtigungsbilanz GTG		Nächtigungen (Anzahl)		
			Nächtigungen nach Hotelkategorien (Anzahl)		
			Nächtigungen nach Quellmärkten (Anzahl und Prozent)		
		Nächtigungen im österreichischen Städtevergleich			
	aus Leistungsbericht Haus Graz	Nächtigungen (Anzahl)	durchschnittliche Tagesausgaben in Euro		
Bettenauslastung 4-Sterne Häuser [%]		Anzahl der Betriebe die den Graz Gutscheine akzeptieren			
Bettenauslastung 3-Sterne Häuser [%]		Umsatz Graz Gutscheine in Euro			
Bettenauslastung 2-/1-Sterne Häuser [%]					

Abbildung 13: Wirtschaftsförderung - Tourismus und Stadtmarketing - Indikatoren (StRH)

Der Informationsfluss an die Fachabteilung erfolgte über 14-tägige Sitzungen, monatliche Statistiken sowie Quartalsberichte und ca. vierteljährliche Workshops. Der Informationsfluss zum Fachreferenten war sichergestellt. Die Information des Gemeinderates und der Öffentlichkeit erfolgte jährlich durch den Wirtschaftsbericht, der im Gemeinderat beschlossen wurde, sowie durch die Tourismusbilanz.

Conclusio: Tourismusförderung und Stadtmarketing waren als Leistungen der Daseinsvorsorge anzusehen. Somit war die Steuerungsrichtlinie anzuwenden. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag keine Leistungsvereinbarung vor. Der Informationsfluss zur Fachabteilung, zum zuständigen Stadtsenatsreferenten sowie zum Gemeinderat war systematisch gewährleistet.

Der Stadtrechnungshof zog, wie bereits zuvor genannt, den Schluss,

- dass das systematisch erhobene und berichtete Indikatoren- und Kennzahlenbündel im Bereich Tourismusförderung und Stadtmarketing, besonders dank Kapazitätsinformationen und einem österreichischen Städtevergleich, eine gute Basis für die Beurteilung der strategischen Ausrichtung darstellte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Steuerungsrichtlinie für die Daseinsfürsorgeleistung Tourismusförderung und Stadtmarketing anzuwenden, eine Leistungsvereinbarung abzuschließen und ein fachliches Reporting im Sinne der Richtlinie einzurichten,
- das übergeordnete Ziel zur Verbesserung des Angebotes an barrierefreien Tourismuseinrichtungen zu spezifizieren und durch geeignete Indikatoren und Kennzahlen abbildbar und steuerbar zu machen.

Stellungnahme der Abteilung für Wirtschaft- und Tourismusentwicklung:

Die Umsetzung der gesamten operativen Tourismusagenden wurde mit Gesellschaftsvertrag im Jahr 1993 und der Geschäftsbereich des Stadtmarketings im Jahre 2008 an die Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH, in der Folge GTG genannt, ausgegliedert. Die jährlichen Tourismusbilanzen dokumentieren die erfolgreiche Positionierung von Graz als touristische Destination. Die Steuerungsinstrumente der GTG wie vor allem das jährliche Strategieforum sind Tools, die zur gelungenen Umsetzung beitragen. Weiters bieten das quartalsmäßige Reporting an die Fachabteilung sowie die regelmäßigen Abstimmungsgespräche den notwendigen Gesamtblick über die strategische und operative Unternehmensführung.

Mit dem neuen Geschäftsführungsvertrag vom 18.6.2015 wurden die Kriterien für die Zielerreichung aktualisiert bzw. erweitert, um auf die

strategische Steuerung der GTG Einfluss zu nehmen.

Die gute Kooperation mit der GTG-Geschäftsführung trägt Anteil am erfolgreichen Tourismusgeschehen in Graz und basiert auf einem vom Gemeinderat beschlossenen Finanzierungsvertrag, der bis Ende 2016 Gültigkeit hat.

Die Empfehlung des Stadtrechnungshofes eine Leistungsvereinbarung mit der GTG abzuschließen, wird in die Verhandlungsgespräche zwischen Politik und Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Finanzressort, im Zuge der Vorbereitungen zum Abschluss des neuen Finanzvertrages ab 2017, einfließen. Es wird in diesen Verhandlungsgesprächen eine Implementierung von Leistungsvereinbarungen sowohl inhaltlich als auch formalrechtlich, unter Berücksichtigung von umsatzsteuerrechtlichen Fragen, zu klären sein.

Zur Empfehlung das barrierefreie Angebot für Tourismuseinrichtungen zu spezifizieren wird auf die GTG-Homepage <https://www.graztourismus.at/de/gut-zu-wissen/graz-barrierefrei> hingewiesen, in der das barrierefreie Angebot bereits nach folgenden Gruppen aufbereitet ist:

- Anreise
- Öffentlicher Verkehr
- Unterkünfte
- Sightseeing
- Museen
- Essen & Trinken
- Veranstaltungsorte
- Services

In der Beurteilung der Barrierefreiheit geht die GTG den Weg, von der CFS - Consulting, Franchise & Sales GmbH, Heinrichstraße 145, 8010 Graz (<https://www.capito.eu>) mit Hilfe des Systems CEDOS (Capito Eigendokumentations System) die Barrierefreiheit von touristischen Einrichtungen überprüfen zu lassen. Das System basiert auf einer detaillierten Erfassung der relevanten Daten, die jeden Menschen dazu befähigen zu beurteilen, ob ein bestimmtes Angebot für ihn/für sie wahrgenommen werden kann.

Jedes neu errichtete Hotel oder jedes renovierte bzw. umgebaute bestehende Hotel ist natürlich eine Chance, dieses Angebot zu erweitern und diese Betriebe werden von der GTG aktiv angesprochen und gebeten bzw.

aufgefordert sich überprüfen zu lassen. Die Kosten der Überprüfung werden dabei zumeist zur Gänze von der GTG getragen.

3.3.3. Umweltschutz

Abfallwirtschaft

Leistungen der Abfallwirtschaft beinhalteten

- die Sammlung und Abfuhr von Abfällen,
- die Behandlung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen sowie
- die Übernahme von Klärwerkabfällen.

Vertragliche Basis für die Erbringung dieser Leistungen der Daseinsvorsorge war ein in Dezember 2010 abgeschlossener Entsorgungsvertrag, in dem die Stadt Graz, diese Aufgaben an die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH sowie an deren inzwischen mit dieser verschmolzenen Tochtergesellschaft AEVG Abfall-Entsorgungs- und VerwertungsGmbH übertrug.

Im Zuge der Erhebung stellte der Stadtrechnungshof fest, dass basierend auf diesem Entsorgungsvertrag budgetsynchrone Servicevereinbarungen zwischen der bzw. dem FachreferentIn und der bzw. dem FinanzreferentIn und der beauftragten Beteiligung abgeschlossen wurden.

Die fachliche Steuerung dieser Leistungen erfolgte durch das Umweltamt.

Für das fachliche Reporting wurden in der Servicevereinbarung sieben beschreibende Kennzahlen vereinbart, wobei vier dieser Kennzahlen quartalsweise und drei jährlich erhoben und berichtet wurden. Das quartalsweise Reporting wies zusätzliche Details auf. Dieses Vorgehen entsprach der Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz.

Folgende Abbildung stellte die Zielkaskade von übergeordneten Fachzielen über Zielsetzungen sowie die in der Servicevereinbarung bzw. im Reporting und im Leistungsbericht dargestellten Kennzahlen zusammen.

Abfallwirtschaft

Steuerung durch: Umweltamt

Leistungserbringung durch: Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH

		Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3		
Zielsetzungen	aus STEK 4.0	geordnete Abfallentsorgung	Ausbau und Verbesserung der Mülltrennung	Steigerung der Energieeffizienz		
	aus Smart City Projekt		Abfallmengen, die auf die Deponien gehen (Startwert/Zielwert)			
			Erhöhung der Wiederverwendung			
	aus Entsorgungsvertrag und Servicevereinbarung		Berücksichtigung der Abfallhierarchie	Tourenoptimierung		
			Ausbau von Abfallvermeidung und Wiederverwendung	Entsorgungsvertrag (CO2+ Transportoptimierung)		
		Hohe stoffliche Verwertung	Effizientes Ressourcenmanagement			
Indikatoren	aus Servicevereinbarung Reporting	Restmüllmenge je EW und Jahr [kg/EW*J]	Stoffliche Verwertungsquote [%]	gefahrte KM je Tonne [km/To]	KundInnenzufriedenheit	
		gefahrte KM je Tonne [km/To]	Thermische Verwertungsquote [%]	angeschlossene Liegenschaften		
		angeschlossene Liegenschaften	Restmüllmenge je EW und Jahr			
		Öffentliche Sammelstellen Einfahrten RC1+RC2	Öffentliche Sammelstellen Einfahrten RC1+RC2			
			Getrennt erfasste Abfälle [t]			
	aus Leistungsbericht Haus Graz		Getrennt gesammelt pro EW pro Jahr [kg]			
			Gesamtrecyclingquote [%]			
			Siedlungsabfälle [t]			

Abbildung 14: Abfallwirtschaft - Zielsetzungen und Indikatoren (StRH)

Die übergeordneten strategischen Zielsetzungen aus dem STEK 4.0 wurden teilweise durch spezifische Ziele im Entsorgungsvertrag sowie in der Leistungsvereinbarung heruntergebrochen. Jede der festgelegten übergeordneten Zielsetzungen wurde durch einen oder mehrere Indikatoren bzw. Kennzahlen in der Servicevereinbarung selbst und in dem quartalsweisen Reporting abbildbar gemacht. Zusätzlich wurde die KundInnen-Orientierung als Verwaltungsprinzip der Stadt Graz durch die Darstellung der KundInnenzufriedenheit nach Schulnoten aufgenommen. Kritisch anzumerken war, dass keine Informationen über die strategisch relevanten bestehenden Kapazitäten im Bereich Abfallwirtschaft und deren Auslastung im Reporting zur Servicevereinbarung dargestellt wurden. Weiter war anzumerken, dass die Kennzahlen ausschließlich beschreibend waren und keine Schwellwerte oder Wachstumsraten vorgaben.

Der Informationsfluss im Bereich Abfallwirtschaft an Auftragsmanagement, Abteilungsleitung und Fachreferent basierte einerseits auf dem quartalsweisen Reporting zu den in der Servicevereinbarung definierten Kennzahlen und andererseits auf zumindest halbjährlichen Sitzungen zwischen der Holding Graz als Leistungserbringerin, der Fachabteilung, dem Fachreferenten und dem Finanzreferenten.

Die Information des Gemeinderates erfolgte durch die Beilage der Servicevereinbarung zum Voranschlag. Diese Informationen waren somit öffentlich einsehbar. In dieser waren die verfügbare IST Werte der Kennzahlen der letzten Jahre dargestellt. In der Servicevereinbarung 2015/2016 zur Abfallwirtschaft wurden historische IST Kennzahlen für die Jahre 2011 bis 2013 dargestellt.

Der ebenfalls allgemein veröffentlichte Leistungsbericht des Hauses Graz 2014 stellte, wie in der obigen Abbildung gezeigt, ergänzende Kennzahlen dar.

Conclusio: Im Bereich Abfallwirtschaft wurden zum Zeitpunkt der Prüfung die in der Steuerungsrichtlinie vorgesehenen Instrumente Servicevereinbarung und fachliches Quartalsreporting angewendet. Ein strukturierter Informationsfluss zur Fachabteilung, Fachreferenten und Gemeinderat war eingerichtet. Für die strategische Steuerung fehlten im Quartalsreporting zumindest Informationen über die Kapazitäten in der Abfallwirtschaft.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen wie beispielsweise für Kapazitäten in der Abfallwirtschaft in das Reporting zur Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- neben beschreibenden Indikatoren und Kennzahlen im Bereich Abfallwirtschaft auch Schwellwerte oder Wachstumswerte zur besseren Überprüfbarkeit der tatsächlichen Leistungserbringung in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen.

Straßenreinigung

Leistungen der Straßenreinigung beinhalteten die händische und maschinelle Reinigung auf öffentlichem Gut, wie beispielsweise Fahrbahnen, Geh- und Radwege oder Marktplätze.

Vertragliche Basis für Leistungen im Bereich Straßenreinigung waren zwei Betriebsführungsverträge (Straße und Grünraum), die beide am 21. Dezember 2010 zwischen Stadt Graz und der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH abgeschlossen worden waren. Mit diesen Verträgen übertrug die Stadt einerseits die technische und kaufmännische Betriebsführung des Straßendienstes, und somit auch die Straßenreinigung, sowie andererseits die technische und kaufmännische Betriebsführung der Grünraumpflege an die

Holding Graz.

Die Daseinsvorsorgeleistungen wurden, basierend auf diesen Betriebsführungsverträgen in zwei budgetsynchronen Servicevereinbarungen, einerseits für den Bereich Stadtraum- Straße und andererseits Stadtraum-Grünraum spezifiziert. Straßenreinigung war ein Teil dieser beiden Leistungsvereinbarungen. Die Steuerung der Leistungen erfolgte operativ durch das Straßenamt sowie die Abteilung für Grünraum und Gewässer unter Einbeziehung des Auftragsmanagements der Baudirektion.

Das fachliche Reporting beinhaltet für den Bereich Straßenreinigung, wie in der folgenden Grafik dargestellt, drei beschreibende Kennzahlen.

Straßenreinigung

Steuerung durch: Baudirektion und Straßenamt

Leistungserbringung durch: Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH

Ziel 1

Zielsetzungen	aus STEK 4.0	Stärkung von Graz als international attraktive touristische Destination - Pflege und Erhaltung der Angebotsstärken der Stadt Graz (Kunst und Kultur, Altstadt, südliches Flair, Sauberkeit)
	aus Smart City Projekt	
	aus Servicevereinbarung	Sicherstellung eines lebenswerten und sauberen Lebensraums für die BürgerInnen Sicherstellung einer sauberen Stadt Sauberkeit von Parks, Grünanlagen und Böschungen erhalten bzw. verbessern.
Indikatoren	aus Servicevereinbarung Reporting	Kehricht [t]
		Anzahl der Papierkörbe
		Restmüll (Papierkörbe, Flächenreinigung) [t]
	aus Leistungsbericht Haus Graz	Kehricht [t]
	Restmüll (Papierkörbe, Flächenreinigung) [t]	

Abbildung 15: Straßenreinigung - Zielsetzungen und Indikatoren (StRH)

Die einzige übergeordnete strategische Zielsetzung aus dem STEK 4.0, die mit der Daseinsvorsorgeleistung Straßenreinigung in Verbindung gebracht werden konnte, wurde durch die in den Servicevereinbarungen genannten Ziele befördert. Die Aussagekraft der dargestellten Kennzahlen zur Beurteilung ob das übergeordnete Ziel durch erbrachte Leistungen befördert wurde oder nicht sowie die Relevanz für strategische Entscheidungen wurde vom Stadtrechnungshof nicht

erkannt. In den internen Qualitätsberichten der Holding Graz flossen zum Zeitpunkt der Prüfung bereits räumliche Sauberkeitsmessungen nach einem international anerkannten und validen Mess- und Bewertungssystem ein.

Der Informationsfluss im Bereich Straßenreinigung an Auftragsmanagement, Baudirektion und Fachabteilung erfolgte durch das Quartalsreporting zur Servicevereinbarung, das das Auftragsmanagement in der Baudirektion an die Abteilungsleitungen des Straßenamts sowie der Abteilung Grünraum und Gewässer weiterleitete. Das Straßenamt als Behörde hatte zudem in jenen Fällen, in denen es als Behörde auftrat, bescheidmäßige Anordnungen an die Holding als Straßenerhalterin zu richten und behördliche Nachschau zu halten. Ein unterjähriger regelmäßiger und systematischer Informationsfluss über die in der Servicevereinbarung definierten Kennzahlen an den Fachreferenten war zum Zeitpunkt der Prüfung eingerichtet. Der Fachreferent erhielt hierzu jedenfalls im Zuge des Neuabschlusses der Servicevereinbarung Informationen, da die Servicevereinbarung historische IST-Werte enthielt.

Die Information des Gemeinderates erfolgte durch die Beilage der Servicevereinbarung zum Voranschlag. Diese Informationen waren somit auch öffentlich einsehbar. In dieser waren die verfügbare IST Werte Kennzahlen der letzten Jahre dargestellt. In den Servicevereinbarungen 2015 und 2016 Stadtraum-Straße und Stadtraum-Grünraum wurden historische IST Kennzahlen für die Jahre 2010 bis 2013 dargestellt.

Conclusio: Im Bereich Straßenreinigung wurden zum Zeitpunkt der Prüfung die in der Steuerungsrichtlinie vorgesehenen Instrumente Servicevereinbarung und fachliches Quartalsreporting angewendet. Der Informationsfluss zu den zuständigen Fachabteilungen, zum Fachreferenten sowie zum Gemeinderat war systematisch gewährleistet. Im Quartalsreporting fehlten nach Ansicht des Stadtrechnungshofes für die strategische Steuerung relevante Kennzahlen, wie beispielsweise eine Aussage über die Sauberkeit des öffentlichen Raums.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- im Bereich Straßenreinigung geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen wie beispielsweise die bereits Holding intern verfügbaren Sauberkeitsindikatoren in das Reporting zur Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- neben beschreibenden Indikatoren und Kennzahlen auch Schwellwerte oder Wachstumswerte zur besseren Überprüfbarkeit der tatsächlichen Leistungserbringung im Bereich Straßenreinigung in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen.

Stellungnahme der Baudirektion:

Was die Empfehlungen des Stadtrechnungshofes hinsichtlich der Entwicklung geeigneter Indikatoren, Kennzahlen und Schwellen- oder Wachstumswerte zur besseren Steuerung bzw. Überprüfung der Leistungserbringung betrifft, werden seitens der Stadtbaudirektion weitere Anstrengungen unternommen werden, diese zu optimieren.

Abwasserwirtschaft

Die Daseinsvorsorgeleistungen im Bereich der Abwasserwirtschaft beinhalteten

- die Grundstückentwässerung,
- abwasserwirtschaftliche Planung, Bau und Dokumentation sowie
- den laufenden Betrieb des Kanalnetzes und der Kläranlage.

Vertragliche Basis für Leistungen im Bereich Abwasserwirtschaft war ein Betriebsführungsvertrag (Abwasser), der am 21. Dezember 2010 zwischen Stadt Graz und der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH abgeschlossen worden war. Vertragsgegenstand war die Übernahme der technischen und kaufmännischen Betriebsführung der Abwasserentsorgung der Stadt Graz durch die Holding Graz.

Für den Bereich Abwasserwirtschaft lag zum Zeitpunkt der Prüfung eine Servicevereinbarung für 2014 und 2015 vor. Die Steuerung der Leistungen erfolgte durch das in der Baudirektion angesiedelte Auftragsmanagement.

Die folgende Grafik stellte die übergeordneten Zielsetzungen aus dem STEK 4.0 sowie aus dem Smart City Projekt mit den Zielen aus dem Betriebsführungsvertrag und der Servicevereinbarung in Beziehung. Im unteren Teil der Grafik stellte der Stadtrechnungshof die im Reporting zur Servicevereinbarung und im Leistungsbericht des Hauses Graz abgebildeten Indikatoren und Kennzahlen dar.

Abwasserwirtschaft

Steuerung durch: Baudirektion

Leistungserbringung durch: Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH

		Ziel 1	Ziel 2	Ziel 4	Ziel 5	Ziel 6	
Zielsetzungen	aus STEK 4.0	Verbesserung der hydraulischen Leistungsfähigkeit des Kanalnetzes und Verringerung der Überstauereignisse					
	aus Smart City Projekt		Bauliche Sanierung des Kanalnetzes und bedarfsgerechter Kanalneubau im Interesse des Grundwasserschutzes	Reduktion des Schmutzfrachtaustrages über die Mischwasserentlastung			
	aus Betriebsführungs-vertrag		Gewährleistung einer angemessenen Entsorgungssicherheit		Nutzen des Abwasser als Energie- und Stoffquelle	Erhöhung der Wiederverwendung	
	aus Servicevereinbarung	Die Abwasserentsorgung der Stadt Graz entspricht auch künftig den hygienischen, technischen, ökologischen, ökonomischen und gesetzlichen Ansprüchen.	Gewährleistung einer nachhaltigen Werterhaltung				
Indikatoren	aus Servicevereinbarung Reporting	gereinigtes Abwasser [Mio m ³]	Kanalnetzlänge [km]	Mischwasserspeichervolumen [m ³]			
		Klärschlamm [t]	Werterhaltungsquote [%]				
			gereinigte Kanäle [km]				
			Kanalreinigungsquote [%]				
	aus Leistungsbericht Haus Graz		Neuanschlüsse (neu errichtete Abzweiger)				
		Gereinigtes Abwasser [Mio. m ³]	Leitungsbau Kanal [km]				
			Kanalreinigungsquote [%]				
			Werterhaltungsquote Abwasser [%]				

Abbildung 16: Abwasserwirtschaft - Zielsetzungen und Indikatoren (StRH)

Sämtliche übergeordneten strategischen Zielsetzungen aus dem STEK 4.0 wurden durch spezifische Ziele im Entsorgungsvertrag sowie in der Leistungsvereinbarung heruntergebrochen.

Die Ziele laut Servicevereinbarung sowie die erhobenen und berichteten Kennzahlen waren nicht geeignet die Zielsetzungen aus dem Smart City Projekt steuerbar zu machen.

Der Informationsfluss an das Auftragsmanagement beinhaltete, gleich wie im Bereich Straßenverkehr, das Quartalsreporting mit den in der obigen Grafik dargestellten Kennzahlen sowie direkte Einsichtnahmen in SAP. Auch hier war ein eigener Buchungskreis im SAP System der Holding eingerichtet worden, das die einfache Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Investitionsmittel

durch das Auftragsmanagement ermöglichte.

Ein unterjähriger regelmäßiger und systematischer Informationsfluss über die in der Servicevereinbarung definierten Kennzahlen an die Baudirektion, den Fachreferenten sowie den Gemeinderat war zum Zeitpunkt der Prüfung eingerichtet. Der Fachreferent erhielt hierzu jedenfalls im Zuge des Neuabschlusses der Servicevereinbarung Informationen, da die Servicevereinbarung historische IST-Werte enthielt.

Die Information des Gemeinderates erfolgte durch die Beilage der Servicevereinbarung zum Voranschlag. Diese Informationen waren somit öffentlich einsehbar. In dieser waren die verfügbare IST Werte Kennzahlen der letzten Jahre dargestellt. In der Servicevereinbarung des Bereichs Abwasser für 2015 und 2016 wurden historische IST Kennzahlen für die Jahre 2010 bis 2013 sowie Vorschauwerte (Forecast) für 2014 dargestellt.

Der Stadtrechnungshof wies auch hier, wie im Bereich Wasserversorgung, im Zusammenhang mit dem Indikator Werterhaltungsquote darauf hin, dass die Absicherung und Erhaltung des städtischen Vermögens ein übergeordnetes Ziel des Beschlusses über die Neuordnung des Hauses Graz aus 2009 war. Der Betriebsführungsvertrag legte hierzu im Einklang als Ziel eine nachhaltige Werterhaltung fest. Diese Werterhaltung wurde durch funktional definierte Erhaltungspflichten präzisiert. In den Servicevereinbarungen für 2012, für 2013 und 2014 sowie für 2015 und 2016 wurde jeweils ein Mindestverhältnis der Investitionen zu den Abschreibungen von 60% festgelegt. Die Werterhaltungsquote im Bereich Abwasserwirtschaft stellte das Verhältnis von Investitionen und buchhalterischen Abschreibungen, bezogen auf historische Anschaffungskosten, des laufenden Jahres in Prozent dar. Gemäß Servicevereinbarung für 2015 und 2016 betrug die Werterhaltungsquote im Jahr 2013 33%, in 2012 75%, in 2011 57% und im Jahr 2010 63%. Dieser Indikator war insbesondere bei Vorliegen von bereits vollständig abgeschriebenem aber noch genutztem Vermögen nur mäßig aussagekräftig, da in einer solchen Konstellation selbst eine Werterhaltungsquote von über 100% keinen buchhalterischen Werterhalt abbildete. Zum Zeitpunkt der Erhebung waren ca. 23% des summierten historischen Anschaffungswertes des Vermögens der Abwasserwirtschaft vollständig abgeschrieben.

Conclusio: Im Bereich Abwasserwirtschaft wurden zum Zeitpunkt der Prüfung die in der Steuerungsrichtlinie vorgesehenen Instrumente Servicevereinbarung und fachliches Quartalsreporting angewendet. Der Informationsfluss zur Baudirektion, zum zuständigen Fachreferenten sowie zum Gemeinderat war systematisch gewährleistet.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die Abwicklung von für Investitionen im Bereich der Abwasserwirtschaft gewidmeten Geldern über einen eigenen

Buchungskreis die Transparenz und Nachvollziehbarkeit wesentlich förderte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- den Begriff der Werterhaltung und dessen Abbildung mittels Indikatoren für den Bereich Abwasserwirtschaft im Sinne der Beschlusslage zu präzisieren,
- neben beschreibenden Indikatoren und Kennzahlen auch Schwellwerte oder Wachstumswerte zur besseren Überprüfbarkeit der tatsächlichen Leistungserbringung im Bereich Abwasserwirtschaft in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen.

3.3.4. Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste

Trinkwasserversorgung

Die Trinkwasserversorgung betraf die Bereiche

- Betrieb der Wasserwerke, Pumpstationen, Hochbehälter und Grundwasseranreicherungsanlagen
- Rohnetzbau
- Instandhaltung des Leitungsnetzes
- Instandhaltung und Erneuerung der Anlagen
- Wasserzählertausch
- Wasseruntersuchungen
- Technische Dienstleistungen
- Handel und Consulting
- Wasserschutzgebiete, Grundstücke, Forste .

Seit den 1960er Jahren erfolgte die Erbringung von Leistungen der Wasserversorgung durch die Grazer Stadtwerke und ihren Nachfolgegesellschaften auf Basis von privatrechtlichen Verträgen mit den VerbraucherInnen.

Der Stadtrechnungshof stellte in seiner Erhebung fest, dass die Wasserversorgung im Haus Graz als ein Bereich mit rein marktbestimmter Tätigkeit im Sinne von Seite 13 der Steuerungsrichtlinie angesehen wurde. Dies stand aber in direktem Widerspruch zu der Definition von Daseinsvorsorgeleistungen und den hierzu anzuwendenden Regelungen der Steuerungsrichtlinie.

Weiters wurde die Wasserversorgung im Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung¹⁵ als

¹⁵ <http://www.ris.bka.gv.at/Gesetzesnummer=20008504>

Teil der Daseinsvorsorge definiert und die Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden hierfür festgelegt.

Es lagen zum Zeitpunkt der Prüfung weder eine vertragliche Regelung über die Leistungserbringung, wie beispielsweise ein Betriebsführungsvertrag, noch eine Leistungsvereinbarung zwischen erbringender Beteiligung und FachreferentIn vor. Zentrales Steuerungsinstrument des Gemeinderates war die Beschlussfassung des Wirtschaftsplans der Holding.

Es war kein quartalsweises Fachreporting im Sinne der Steuerungsrichtlinie eingerichtet. Im jährlichen Leistungsbericht des Hauses Graz wurden unter den Leistungskennzahlen der Holding zur Wasserwirtschaft die in der folgenden Tabelle dargestellten Indikatoren zur Wasserversorgung dargestellt. Der Stadtrechnungshof stellte diesen übergeordnete Zielsetzungen aus dem Stadtentwicklungskonzept (STEK 4.0) und dem Grazer Smart City Projekt gegenüber und ordnete die berichteten Indikatoren den Zielsetzungen zu.

Wasserversorgung

Steuerung durch: Beteiligungsreferentin

Leistungserbringung durch: Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH

		Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5	Ziel 6
Zielsetzungen	aus STEK 4.0	Aufrechterhaltung und Absicherung der bestehenden Trinkwassergewinnung	Anpassung an den steigenden Bedarf an Trinkwasser	Optimierung Trinkwasserspeicherung und -verteilung	Aufrechterhaltung der Qualität des Grund- und Trinkwassers	Versorgungssicherheit Wasser	
	aus Smart City Projekt						Verminderter Trinkwasserverbrauch pro EW
	aus Servicevereinbarung	x					
Indikatoren	aus Leistungsbericht Haus Graz	Wasseraufbringung [m³]	Wasseraufbringung [m³]	Leitungsbau Wasser VL[km]	Probeentnahmen, Untersuchungen, Prüfberichte und Gutachten [Stück]	Wasseraufbringung [m³]	Pro-Kopf-Wasserverbrauch [l pro Tag]
		Wasserverlustquote [%]	Pro-Kopf-Wasserverbrauch[l pro Tag]			Wasserverlustquote [%]	
		Werterhaltungsquote Wasser [%]	Wasserverlustquote [%]				

x ... gemäß Beschlusslage waren für Leistungen der Daseinsvorsorge Leistungsvereinbarungen abzuschließen

Abbildung 17: Wasserversorgung - Zielsetzungen und Indikatoren (StRH)

Der Stadtrechnungshof wies im Zusammenhang mit dem Indikator Werterhaltungsquote, wie im Bereich Abwasserwirtschaft, darauf hin, dass die Absicherung und Erhaltung des städtischen Vermögens ein übergeordnetes Ziel des Beschlusses über die Neuordnung des Hauses Graz aus 2009 war. Die Werterhaltungsquote im Bereich Wasserversorgung stellte das Verhältnis von Investitionen und buchhalterischen Abschreibungen, bezogen auf historische Anschaffungskosten, des laufenden Jahres in Prozent dar. Gemäß Leistungsbericht 2014 betrug die Werterhaltungsquote im Jahr 2014 169% und im Jahr 2013 183%. Dieser Indikator war insbesondere bei Vorliegen von bereits vollständig abgeschriebenem aber noch genutztem Vermögen nur mäßig aussagekräftig, da in einer solchen Konstellation eine Werterhaltungsquote von über 100% nicht zwangsläufig einen buchhalterischen Werterhalt abbildete. Zum Zeitpunkt der

Erhebung waren ca. 14% des summierten historischen Anschaffungswertes des Vermögens der Wasserwirtschaft vollständig abgeschrieben.

Zum Ziel der Aufrechterhaltung der Qualität des Grund- und Trinkwassers wurden im Leistungsbericht keine Leistungskennzahlen genannt. In der verbalen Tätigkeitsbeschreibung bezifferte der Leistungsbericht Probeentnahmen, Untersuchungen sowie Prüfberichte und Gutachten wobei offen blieb, ob diese der Wasserversorgung oder der Abwasserwirtschaft zuzurechnen wären.

Conclusio: Es konnte festgehalten werden, dass Wasserversorgung eine Daseinsvorsorgeleistung darstellte, somit im Sinne der Beschlusslage ein politisches Steuerungsinteresse vorlag und hierfür das Instrument der Leistungsvereinbarung samt fachlichem Reporting einzuführen war. Zum Zeitpunkt der Prüfung bestand weder eine Leistungsvereinbarung noch ein geeigneter Informationsfluss, der dem Fachsenatsreferenten und dem Gemeinderat die Wahrnehmung der strategischen Steuerung im Sinne der Steuerungsrichtlinie ermöglichen konnte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Steuerungsrichtlinie für die Daseinsfürsorgeleistung Wasserversorgung anzuwenden, eine Leistungsvereinbarung abzuschließen und ein fachliches Reporting einzurichten,
- zu jeder übergeordneten, strategischen Zielsetzungen im Bereich Wasserversorgung geeignete Indikatoren bzw. Kennzahlen zu entwickeln und im Sinne der Steuerungsrichtlinie zu berichten,
- die tatsächliche Leistungserbringung im Bereich Wasserversorgung durch geeignete Leistungsindikatoren bzw. Leistungskennzahlen kontrollier- und steuerbar zu machen und im Sinne der Steuerungsrichtlinie zu berichten,
- den Begriff der Werterhaltung und dessen Abbildung mittels Indikatoren für den Bereich Wasserversorgung im Sinne der Beschlusslage zu präzisieren.

Stellungnahme der Holding Graz:

Die Empfehlung des Stadtrechnungshofes, analog zu den anderen bereits gelebten Servicevereinbarungen zwischen Stadt Graz und Holding Graz in den Bereichen Abfallwirtschaft, Abwasserwirtschaft, Straßenerhaltung, Straßenreinigung und Grünraumpflege auch eine korrespondierende Leistungsvereinbarung für den Bereich Trinkwasserversorgung zu erstellen, wird zur Kenntnis genommen. Die Wasserversorgung ist gemäß Glossar der Steuerungsrichtlinie Teil der Daseinsvorsorge.

Es existiert für den Aufgabenbereich Trinkwasserversorgung ein

Leistungskennzahlengerüst, das seit Jahren verwendet wird. Dass eine Leistungsvereinbarung betreffend Trinkwasserversorgung (noch) nicht existiert, scheint uns aber ein Zeichen dafür zu sein, dass wir in den Jahren zuvor wie auch heute noch die – laut Rohbericht von uns wie eine Marktleistung angebotene – Trinkwasserversorgung für die Stadt Graz und auch andere Gemeinden offensichtlich klaglos bewerkstelligt haben und durchführen.

Straßenbeleuchtung

Die Straßenbeleuchtung betraf die elektrische Beleuchtung und die Gasbeleuchtung auf öffentlichem Gut sowie beleuchtete Verkehrszeichen als Teil der Straßenausrüstung der Stadt Graz und Straßenbeleuchtung auf Privatstraßen, die durch Grundbesitzer oder Anrainer auf deren Kosten errichtet und in die Erhaltung durch die Stadt übernommen wurde.

Im Jahr 1987 wurden die damaligen Stadtwerke von der Stadt Graz mit Instandhaltung, Wartung und dem Betrieb der Straßenbeleuchtung in einem privatrechtlichen Vertrag¹⁶ beauftragt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung erfolgten auf Grund der gesellschaftsrechtlichen Veränderungen seit 1987 die Leistungen im Bereich der Straßenbeleuchtung durch die Energie Graz GmbH als Auftragnehmer und Leistungserbringer auf Basis einen Wartungsvertrages mit dem Straßenamt. Über die Straßenbeleuchtungsinstandsetzung hinausgehende Leistungen wurden durch Bestellungen des Straßenamtes bei der Energie Graz beschafft.

Straßenbeleuchtung war nach allgemeiner Ansicht als Daseinsvorsorgeleistung anzusehen, auch wenn diese nicht explizit in der Steuerungsrichtlinie des Hauses Graz genannt wurde. Somit war gemäß Steuerungsrichtlinie eine Leistungsvereinbarung abzuschließen und das entsprechende fachliche Reporting einzurichten. Der Umfang der Leistungsvereinbarung und des Reportings war gemäß Steuerungsrichtlinie an die politischen Steuerungsbedürfnisse anzupassen und somit sprachen mögliche Bedenken gegenüber einer Überverwaltung nicht gegen die Herstellung eines richtlinienkonformen Zustandes.

¹⁶ Vertrag vom 26. März 1987 (GZ: A 10/1-I-201/10-1987)

Straßenbeleuchtung

Steuerung durch: Straßenamt

Leistungserbringung durch: Energie Graz GmbH & Co KG

	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3
Zielsetzungen	aus STEK 4.0 Energieverbrauch im öffentlichen Raum optimieren; Energierminimierte Straßenbeleuchtungen forcieren; Erfahrungen aus der Umstellung „Verkehrslichter LED“ auswerten und umsetzen	Erhalt und weitere Steigerung der Aufenthaltsqualität und des subjektiven Wohlbefindens im öffentlichen Raum - Maßnahmen zur Beleuchtung und Belebung der öffentlichen Räume	
	aus Smart City Projekt		
	aus Servicevereinbarung	X	
Indikatoren	aus jährlicher Pauschalabrechnung	Elektrische Beleuchtung (Anzahl)	
		Gasbeleuchtung (Anzahl)	
	aus Leistungsbericht Haus Graz		Störungen (Anzahl)
		Ausbauten (Anzahl)	
		Erneuerungen (Anzahl)	

* ... gemäß Beschlusslage waren für Leistungen der Daseinsvorsorge Leistungsvereinbarungen abzuschließen

Abbildung 18: Straßenbeleuchtung - Zielsetzungen und Indikatoren (StRH)

Im Leistungsbericht wurden zur Straßenbeleuchtung keine Leistungskennzahlen genannt. In der verbalen Tätigkeitsbeschreibung führte der Leistungsbericht des Straßenamtes die Anzahl von Störungen, Ausbauten und Erneuerungen mengenmäßig an.

Conclusio: Zusammenfassend konnte festgehalten werden, dass Straßenbeleuchtung eine Daseinsvorsorgeleitung darstellte, somit im Sinne der Beschlusslage ein politisches Steuerungsinteresse vorlag und hierfür das Instrument der Leistungsvereinbarung samt fachlichem Reporting einzuführen war. Zum Zeitpunkt der Prüfung bestand weder eine Leistungsvereinbarung noch ein geeigneter Informationsfluss, der bzw. dem Fachsenatsreferenten und dem Gemeinderat die Wahrnehmung der strategischen Steuerung im Sinne der Steuerungsrichtlinie ermöglichen konnte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Steuerungsrichtlinie für die Daseinsfürsorgeleistung Straßenbeleuchtung anzuwenden, eine Leistungsvereinbarung

abzuschließen und ein fachliches Reporting einzurichten.

Stellungnahme der Magistratsdirektion:

M.E ist auch nicht zutreffend, dass die Straßenbeleuchtung der Steuerungsrichtlinie unterliegt. Die EGG wurde nie als dem Haus Graz zugehörig angesehen, da der alleinige Einfluss der Stadt dort nicht gegeben ist. Überdies wäre die EGG, wenn überhaupt, den reinen Marktleistern zuzuordnen.

Allenfalls wäre hinsichtlich der Beteiligungen, auf die die Stadt keinen alleinigen Einfluss hat, eine Klarstellung vorzunehmen. Das gilt z.B. auch für die Theaterholding.

Generell ist die Steuerungsrichtlinie für einen Bereich beschlossen werden, für den zumindest österreichweit keinerlei Vorbild erhalten konnte. Eine Überarbeitung nach den gewonnenen Erfahrungen (und Missverständnissen) wäre daher jedenfalls zu befürworten.

3.3.5. Gesundheitswesen - Geriatrische Gesundheitszentren

Im Bereich des Gesundheitswesens umfasste die Prüfung des Stadtrechnungshofes Leistungen der Daseinsvorsorge im Bereich der geriatrischen und gerontologischen Versorgung. Diese beinhalteten den Betrieb stationärer, teilstationärer und ambulanter Einrichtungen. Das Versorgungsangebot umfasste Sonderkrankenanstalten für geriatrische Erkrankungen, Pflegewohnheime, betreute Wohnformen, Tagesstätten und -zentren, Ambulanzen sowie SeniorInnenwohnungen. Weiters wurde ein Institut für Geriatrie und Gerontologie betrieben.

Die Leistungen wurden durch die Geriatrischen Gesundheitszentren der Stadt Graz (GGZ), einem Eigenbetrieb der Stadt, auf Basis eines eigenen Organisationsstatuts erbracht. Es lag im Prüfungszeitraum keine Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie vor. Die strategische Steuerung der Leistungen erfolgte im Zuge des jährlichen Strategieprozesses der zu einer GGZ-weiten Balanced Score Card (BSC) sowie zu neun Produkt-BSCs führte. Der jährliche Strategieprozess endete mit einer Führungskräftekonferenz, an der nach Auskunft der GGZ auch der zuständige Stadtsenatsreferent sowie die Vorsitzende des Verwaltungsausschusses teilnahmen. Die strategischen Zielrichtungen bildeten die Basis für den Budgetprozess und flossen so in den vom Gemeinderat zu beschließenden Wirtschaftsplan der GGZ ein.

In der folgenden Abbildung stellte der Stadtrechnungshof übergeordnete fachliche Ziele, Zielsetzungen aus dem Strategieprozess sowie Indikatoren und Kennzahlen der GGZ dar. Hier war anzumerken, dass die GGZ intern weitere sehr detaillierte produktbasierte Indikatoren-Sets aus dem hausinternen Qualitätsmanagementsystem erstellte.

Gesundheitswesen

Steuerung durch: FinanzreferentIn, Verwaltungsausschuß

Leistungserbringung durch: Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz (Eigenbetrieb)

Ziel 1

Zielebetzungen	aus STEK 4.0	Aktiver Umgang mit dem Folgen des demographischen Wandels - Schaffung bzw. laufende Adaptierung einer bedarfsorientierten, abgestuften Altenversorgung; Unterstützung der Errichtung von Alterswohnsitzen Sicherstellung dezentraler öffentlicher und privater Infrastruktur als Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Wohnen im Alter Erhaltung und bedarfsgerechte Ausweitung der Mobilen Dienste Schaffung von zusätzlichen Kurzzeitpflegeplätzen Erhöhung der Anzahl von betreuten Plätzen in dezentralen Wohngemeinschaften und Einzelwohnungen
	aus Smart City Projekt	
	aus GGZ Gesamt BSC	Erfüllung des Versorgungsauftrages in voller Güte Aufbau eines abgestuften Versorgungsangebotes um ein bedarfsgerechtes, leistbares Gesundheits- und Sozialsystem zu erreichen Ausbau zum österreichischen Kompetenzzentrum für Geriatrie und Gerontologie um Qualität und Wissen zu steigern Als interuniversitäre Forschungseinrichtung nutzen wir der Gesellschaft und schaffen die wissenschaftlichen Grundlagen für Entwicklung Wir sind Vordenker und Wegbereiter und schaffen durch Innovationen einen gesellschaftlichen Mehrwert Nachhaltiges zukunfts- und wirkungsorientiertes Handeln zum Nutzen der Gesellschaft Durch ökologisches, nachhaltiges Handeln leisten wir einen Beitrag zur Erhaltung einer sauberen Umwelt Hohe KundInnenzufriedenheit Qualitätssicherung der pflegerischen, medizinisch-therapeutischen Leistungen
	aus Servicevereinbarung	(x)
Indikatoren	aus BSC Kennzahlen	TeilzahlerInnenquote (unterer Schwellwert) Produktentwicklung Anzahl Stakeholder GGZ Gesamt Anzahl laufender wissenschaftlicher Projekte Anfragen zu Referenzbesuchen in den GGZ Anzahl Medienberichterstattungen Bekanntheitsgrad GGZ Anzahl MitarbeiterInnen Gesamtverbrauch kWh/Bett Standort Gries KundInnenzufriedenheit GGZ Mittelwert Zufriedenheit aus verschiedenen Befragungen Anzahl Beschwerden AG/R PatientInnenzufriedenheit Anzahl Danksagungen Angehörigenzufriedenheit Kennzahlen der therapeutischen Leistungen Kennzahlen der medizinischen Leistungen Kennzahlen der pflegerischen Leistungen Änderung Barthel-Index Sturzrate Anzahl Reintegrationen / Entlassungen nach Hause
	aus Leistungsbericht Haus Graz	Auslastung GGZ stationär [%] Betten Albert Schweitzer Klinik I und II Betten / Plätze Albert Schweitzer Hospiz und Tageshospiz Plätze Akutgeriatrie / Remobilisation Tagesklinik Plätze Betreutes Wohnen Plätze Tageszentren Betten Pflegewohnheime Betreute PatientInnen Auszeichnungen

(x) ... für Leistungen der Daseinsvorsorge, die von Eigenbetrieben erbracht wurden, war die Beschlusslage uneindeutig ob Leistungsvereinbarungen abzuschließen waren

Abbildung 19: Gesundheitswesen GGZ - Ziele und Indikatoren (StRH)

Der Informationsfluss für die fachliche Steuerung an den Fachreferenten erfolgte im Zuge der jährlichen Führungskräftekonferenz. Die Öffentlichkeit und der Gemeinderat wurden über die im Leistungsbericht des Hauses Graz berichteten Kennzahlen informiert, wobei Auslastung, Bettenkapazität und die Anzahl der PatientInnen grundsätzlich als für die Beurteilung der strategischen Grundausrichtung als relevante Informationen anzusehen waren.

Stellungnahme der GGZ:

Der Informationsfluss an den zuständigen Stadtrat der Geriatrischen Gesundheitszentren erfolgt nicht nur im Zuge der jährlichen Führungskräftekonferenz, sondern vor allem auch im Zuge der Sitzungen des Verwaltungsausschusses, des Gemeinderates und im Rahmen von Jour Fixen mit der Geschäftsführung der Geriatrischen Gesundheitszentren.

Die im öffentlichen Leistungsbericht des Hauses Graz berichteten Kennzahlen und Informationen zu den Geriatrischen Gesundheitszentren könnten zur Beurteilung der strategischen Grundausrichtung dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme vorgelegt werden.

Die operative Steuerung erfolgte ausschließlich durch die Geschäftsführung der GGZ. Hierfür zeigte die Erhebung des Stadtrechnungshofes, dass zur Abbildung und Steuerung ein integriertes Management bzw. Qualitätssystem Verwendung fand.

Conclusio: Zum Zeitpunkt der Prüfung erfolgte die Steuerung der Leistungen der GGZ nicht durch eine Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie. Der Informationsfluss zum zuständigen Stadtsenatsreferenten sowie zum Verwaltungsausschuss der GGZ war systematisch gewährleistet.

Der Stadtrechnungshof zog, wie bereits zuvor genannt, den Schluss,

- dass der Strategie- und Budgetierungskreislauf in Verbindung mit dem integrierten Management bzw. Qualitätssystem der GGZ ein gutes Beispiel für den Prozess einer wirkungsorientierten Steuerung darstellte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- für Daseinsvorsorgeleistungen die durch den Eigenbetrieb GGZ erbracht werden eine Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie abzuschließen und ein fachliches Reporting im Sinne dieser Richtlinie einzurichten.

Stellungnahme der GGZ:

Wie vom Stadtrechnungshof beschrieben besteht Klärungsbedarf hinsichtlich dessen, ob die Geriatrischen Gesundheitszentren der Stadt Graz ein Betrieb der Daseinsvorsorge sind und somit im Sinne der Beschlusslage Leistungsvereinbarungen abzuschließen haben, oder nicht?

Dazu ist anzumerken, dass zwar im Glossar der Steuerungsrichtlinie Daseinsvorsorge Krankenhäuser beispielhaft angeführt sind, der diesbezügliche Versorgungsauftrag jedoch den Ländern obliegt und keine bereitzustellende Grundversorgung von Gemeinden ist (daher greift die Argumentation für eine Stadt wohl nicht). Zudem wird Auf Seite 13 der Steuerungsrichtlinie weiter ausgeführt, dass für Gesellschaften mit rein marktbestimmter Tätigkeit keine Leistungsvereinbarung abzuschließen ist. Gemäß Organisationsstatut sind die Geriatrischen Gesundheitszentren „ein gemeinnütziger, nicht gewinnorientierter Betrieb mit marktbestimmter Tätigkeit“. Aufgrund dessen, wie auch aufgrund der im Prüfbericht beschriebenen Tatsache, dass „der Informationsfluss zum zuständigen Stadtsenatsreferenten sowie zum Verwaltungsausschuss der GGZ systematisch gewährleistet ist“, aufgrund des Bestehens eines Organisationsstatutes, welches den Informationsaustausch mit den zuständigen Gremien und Eigentümer genau regelt, und aufgrund der Definition von Zielen im Rahmen des Wirtschaftsplanes, erscheinen die für die Beurteilung der strategischen Grundausrichtung relevanten Informationen bereits als ausreichend gegeben.

3.3.6. Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion

Museen, Theater, Oper

Das Angebot der Daseinsvorsorgeleistungen im Kulturbereich umfasste im Haus Graz das Programm folgender Kulturinstitutionen:

- Stadtmuseum Graz GmbH (inkl. Stadtarchiv) [100% Kontrolle durch die Stadt]. Das Stadtarchiv war als hoheitliche Leistung nicht durch diese Prüfung umfasst.
- steirischer herbst festival GmbH [33,33%]
- Theaterholding Graz / Steiermark GmbH (Schauspielhaus, Oper, Orpheum, Schlossbergbühne Kasematten, Dom im Berg, Next Liberty Jugendtheater) [50%]
- Universalmuseum Joanneum GmbH (Kunsthau) [15%]

Die fachliche Steuerung dieser Leistungen erfolgte seit dem Jahr 2014 durch das Kulturamt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war mit keiner dieser zu steuernden Beteiligungen

eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die fachlich-strategische Steuerung bediente sich der Verankerung kulturpolitischer Zielsetzungen in Geschäftsführungsverträgen bzw. wo dies nicht möglich war, in Finanzierungsverträgen bzw. in Leitbildern. In jenen Fällen, in denen kulturpolitische Zielsetzungen in Geschäftsführungsverträge einfließen, dienten diese auch als Teilziele für variable Gehaltsbestandteile. Die folgende, vom Stadtrechnungshof erstellte Darstellung diente der exemplarischen Übersicht der übergeordneten Zielsetzungen, der konkretisierten Ziele und der Indikatoren.

Museen, Theater, Oper

Steuerung durch: Kulturamt

Leistungserbringung durch: Stadtmuseum Graz GmbH, steirischer herbst festival GmbH, Theaterholding Graz GmbH und Töchter, Universalmuseum Joanneum

Ziel 1

Zielsetzungen	aus STEK 4.0	Sicherung und Weiterentwicklung der Kulturstadt Graz als Beitrag zu einer hohen Lebensqualität sowie für den Städte- und Kulturtourismus Gezielte Förderung der Freien Szene und generell der zeitgenössischen Kunstformen
	aus Smart City Projekt	
	aus GF- bzw. Finanzierungsverträgen	Zielsetzungen zu Neu- bzw. Co-Produktionen (stückmäßige Vorgabe)* Kooperation mit anderen steirischen Kulturveranstaltern* Vorgaben zur Mindestanzahl zahlender BesucherInnen* Vorgaben zur Mindestanzahl der Vorstellungen*
	aus Leitbild	Einbindung in die Stadt* Ausrichtung des Marketings* Vermittlung forcieren und Niederschwelligkeit anstreben* Inhaltliche Positionierung*
	aus Servicevereinbarung	x
aus Leistungsbericht Haus Graz	Besucherkennzahlen Stadtmuseum Verhältnis zahlende / nicht zahlende BesucherInnen Stadtmuseum [%] Museologische Qualität Stadtmuseum [Schulnote] Wissenschaftliche Publikationen Stadtmuseum [Seitenzahl] Selbst erstellte Ausstellungen Stadtmuseum [Anzahl der Säle] Stadtarchiv - KundInnenfrequenz Stadtarchiv - Aushebungen Stadtarchiv - Historisches Anfragen KundInnenzufriedenheit (ohne AbonentInnen) [Schulnote]** KundInnenzufriedenheit (AbonentInnen) [Schulnote]** KundInnenzufriedenheit GroßkundInnen [Schulnote]** Zufriedenheit Serviceleistungen [Schulnote]**	

x ... gemäß Beschlusslage waren für Leistungen der Daseinsvorsorge Leistungsvereinbarungen abzuschließen

* je nach Gesellschaft wurden zutreffende, konkrete Zielsetzungen formuliert. Diese Darstellung dient ausschließlich der allgemeinen Information.

** Kennzahlen von Opernhaus, Schauspielhaus und Next Liberty

Abbildung 20: Ziele und Indikatoren – Museen, Theater, Oper (StRH)

Bezüglich der im Leistungsbericht genannten Kennzahlen war kritisch anzumerken, dass für Opernhaus, Schauspielhaus und Next Liberty zwar die KundInnenzufriedenheit, aber keine BesucherInnenzahlen bzw. die Auslastung berichtet wurde. Zu den strategischen kulturpolitischen Zielsetzungen Neu-/Co-Produktionen sowie regionale Kooperationen wurden keine Kennzahlen veröffentlicht.

Stellungnahme des Kulturamtes:

Seitens des Kulturamtes ergeht das Ersuchen, dass künftig das Einholen von Daten von Tochtergesellschaften von der Magistratsdirektion bereits im Vorfeld mit den Fachabteilungen abgestimmt und diesen auch die Möglichkeit eingeräumt wird, Kennzahlen zur verpflichtenden Veröffentlichung einholen zu können.

Der Informationsfluss von den Leistungserbringern zur Fachabteilung und der zuständigen Fachreferentin erfolgt im Zuge von Jour fixe Sitzungen, die gemäß Auskunft der Fachabteilung immer vor den Aufsichtsratssitzungen terminisiert waren, sowie durch Übermittlung von Aufsichtsratsprotokollen und an den Aufsichtsrat gerichteten Berichten.

Im Zuge der Erhebung stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die zuständige Fachreferentin für die Stadtmuseum Graz GmbH, die steirischer herbst festival GmbH und die Universalmuseum Joanneum GmbH Eigentümervertreterin der Stadt Graz war. Weiters war sie Mitglied des Lenkungsausschusses der Theaterholding Graz / Steiermark GmbH. Die Wahrnehmung dieser Funktionen verbesserte den Informationsfluss zur Fachreferentin und die Wahrung der Steuerungsinteressen erheblich.

Gemeinderat und Bevölkerung wurden im Leistungsbericht des Hauses Graz über das Stadtmuseum sowie über Oper, Schauspielhaus und Next Liberty mittels ausgewählten Kennzahlen informiert, wobei diese Kennzahlen nur eingeschränkt aussagekräftig waren. Neben dem Leistungsbericht lag der Ende eines jeden Jahres für das Vorjahr erscheinende Kunst- und Kulturbericht der Stadt Graz für die Jahre 2003 bis 2013 online verfügbar vor. Für 2014 war der Bericht zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht veröffentlicht worden. Der Kunst- und Kulturbericht der Stadt Graz sollte einen umfassenden Gesamtkulturnachweis erbringen und stellte neben Budgets, Inhalte, Projekte und KünstlerInnen und Künstler dar.

Stellungnahme des Kulturamtes:

Das Kulturamt hat den Kunst- und Kulturbericht 2014 in der Gemeinderatssitzung am 19.11.2015 aufgelegt und gleichzeitig auf den Kulturserver www.kultur.graz.at gestellt.

Conclusio: Im Bereich Kultur wurden Leistungen von Unternehmen erbracht, wobei nur die Stadtmuseum Graz GmbH vollständig durch die Stadt kontrolliert wurde. Zum Zeitpunkt lagen keine Leistungsvereinbarungen im Sinne der Steuerungsrichtlinie vor, wobei der Stadtrechnungshof zumindest für Leistungen der Daseinsvorsorge, die das Stadtmuseum erbrachte, eine solche voraussetzte. Der Informationsfluss zur zuständigen Fachreferentin wurde durch deren Rolle als Eigentümervertreterin bzw. Mitglied im Lenkungsausschuss der Theaterholding unterstützt.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass Zielsetzungen in Geschäftsführungsverträgen, Unternehmens Strategien und Leitbildern bei jenen Gesellschaften, die nicht mehrheitlich durch die Stadt kontrolliert waren und mit denen deshalb keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden konnten, eine geeignete Möglichkeit der fachlich strategischen Steuerung darstellten.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Steuerungsrichtlinie für Leistungen der Daseinsvorsorge der Stadtmuseum Graz GmbH anzuwenden, eine Leistungsvereinbarung abzuschließen und ein fachliches Reporting einzurichten;
- geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen in den Leistungsbericht aufzunehmen.

3.4. Ergänzende Analyse und Beantwortung der Prüfungsfragen

3.4.1. Beschlussumsetzung

Die Erhebung des Stadtrechnungshofs zeigte, dass die Umsetzung der Beschlusslage, insbesondere des Beschlusses zur Neuordnung des Hauses Graz aus dem Jahr 2009 sowie der Steuerungsrichtlinie von 2010 zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vollständig erfolgt war. Hierbei wurden zu fehlenden Leistungsvereinbarungen für einzelne Leistungen der Daseinsvorsorge Empfehlungen ausgesprochen.

3.4.2. Daten, Indikatoren und Kennzahlen – Datenherkunft und Verfügbarkeit

Zu Datenherkunft, Zeitreihen und Verfügbarkeit der systematisch erhobenen Indikatoren und Kennzahlen stellte der Stadtrechnungshof je nach gesteuertem Bereich unterschiedliche Ausformungen fest. Grundsätzlich zeigte sich, dass die Datenherkunft, bis auf wenige Beispiele externer Daten wie Benchmarks, direkt bei den gesteuerten Organisationen lag. Somit waren geeignete Maßnahmen der steuernden Fachabteilungen zur Sicherstellung der Validität, Genauigkeit und Vollständigkeit zu erwarten. Im Zuge der Erhebung nahm der Stadtrechnungshof keine systematischen Maßnahmen zur Überprüfung der Validität der übermittelten Daten durch die steuernden Abteilungen wahr.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- dass sich steuernde Fachabteilungen regelmäßig und in dokumentierter Weise der Validität, Genauigkeit und Vollständigkeit der erhobenen und gemeldeten fachlichen Daten, Indikatoren und Kennzahlen versichern.

Insbesondere für die strategische Gesamtsteuerung relevante Daten, Indikatoren und Kennzahlen waren aus Sicht des Stadtrechnungshofs zentral zu sammeln und Fachabteilungen, StadtsenatsreferentInnen sowie dem Gemeinderat quartalsweise als Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollgrundlage verfügbar zu machen. Dies war einerseits aus dem politischen Steuerungsinteresse auf strategischer Ebene im Bereich der Daseinsvorsorge und andererseits als Entscheidungs- und Kontrollgrundlage bezogen auf die vom Gemeinderat beschlossenen übergeordneten Zielsetzungen wie beispielsweise des Stadtentwicklungskonzeptes als zweckmäßig anzusehen. Hierfür war aus Sicht des Stadtrechnungshofs zu prüfen, inwiefern bereits bestehende Infrastruktur, wie beispielsweise GIS Anwendungen effizient eingesetzt und mit bereits bestehenden GIS basierten Steuerungsinformationen, wie beispielsweise mit dem LQI Modell, in Beziehung gebracht werden konnten. Hierbei waren insbesondere strategische Treiber, wie beispielsweise demografische Veränderungen sowie strategische Kennzahlen wie beispielsweise Kapazitäten der Leistungserbringung auch räumlich zu verorten, da Räumlichkeit eine wesentliche Dimension für die strategische Steuerung von Daseinsvorsorgeleistungen einer Gebietskörperschaft war. Als mögliches verwaltungsinternes Vorbild hierfür verwies der Stadtrechnungshof auf eine im Zuge einer aktuellen Prüfung des Stadtrechnungshofes zum Thema „Bedarfsprüfung Schulausbauprogramm der Stadt Graz¹⁷“ erhobenen und auf Grund der Empfehlungen des Stadtrechnungshofes weiter verbesserten GIS-basierten Auswertung, die Demographie, geplante Wohnbauprojekte und Kapazitäten der Volksschulen zu entscheidungsrelevanter Information verdichtet.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- für die strategische Gesamtsteuerung relevante Daten, Indikatoren und Kennzahlen, wie beispielsweise Nachfragetrends und Kapazitäten, zentral zu sammeln und Fachabteilungen, StadtsenatsreferentInnen sowie dem Gemeinderat quartalsweise als Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollgrundlage verfügbar zu machen,
- strategische Daten, Indikatoren und Kennzahlen durch örtliche Informationen zu ergänzen, da Räumlichkeit eine wesentliche Dimension für die strategische Steuerung von Daseinsvorsorgeleistungen einer Gebietskörperschaft war.

Stellungnahme der Magistratsdirektion:

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass die Empfehlungen des StRH ein hohes Maß an zusätzlicher Bürokratie erfordern könnten, die aufgrund

¹⁷ Prüfbericht 8/2014, StRH – 024126/2014:

http://www.graz.at/cms/dokumente/10029027_4900941/ad36b6d4/Schulausbauprogramm%20Endfassung_sig.pdf

der Erfahrungen mit der BSC und der damit zusammenhängenden Controllingberichte erst in den letzten Jahren bewusst abgebaut wurde. Das gilt nicht nur, aber besonders auch für die Empfehlung der quartalsweisen Sammlung und Meldung von Daten, Indikatoren und Kennzahlen.

Stellungnahme der Holding Graz:

Generell empfiehlt der Stadtrechnungshof in seinem Bericht, strategische Indikatoren und Kennzahlen sowie Schwellwerte und Wachstumswerte in die Leistungsberichte einbauen. Auch hier kann seitens der Holding Graz ein wesentlicher Beitrag geleistet werden und könnte dies bei den nächsten SLA-Verhandlungen Berücksichtigung finden.

Wir erinnern an den Vorschlag unsererseits, die Werte der permanent durchgeführten standardisierten Sauberkeitsmessungen im Bereich Stadtraum zu einer solchen Kennzahl zu machen. Es wird unsererseits auch die Schaffung eines übergeordneten Datenpools, der Daten für die strategische Gesamtsteuerung bereitstellen könnte und als Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollgrundlage dienen könnte, begrüßt.

Wir werden diese Empfehlung jedenfalls verfolgen und nach Möglichkeit „Haus Graz“-interne Abstimmungen treffen.

3.4.3. Beantwortung der Prüfungsfragen

- 1. Welche Daten wurden systematisch und regelmäßig zur Steuerung der Daseinsvorsorge im Magistrat, den Eigenbetrieben sowie den Unternehmen der II. Säule gem. Grazer Steuerungsrichtlinie, ausgenommen Öffentlicher Verkehr und Freizeit, erhoben?**

Die systematisch und regelmäßig zur Steuerung der Daseinsvorsorge erhobenen Daten, Indikatoren und Kennzahlen wurden in Kapitel 3.3., nach Staatsaufgaben im Sinne der Klassifizierung der Vereinten Nationen (COFOG) dargestellt. Die Daten, Indikatoren und Kennzahlen waren nicht als strategisch oder operativ gekennzeichnet und beschreiben größtenteils die erbrachten Leistungen. Strategisch relevante Informationen hätten nach Sicht des Stadtrechnungshofes wesentliche Trends, die die Angebotsgestaltung beeinflussen könnten sowie bestehende und zukünftige Kapazitätsinformationen beinhalten sollen. Zur Kontrolle der tatsächlichen Leistungserbringung waren neben deskriptiven Informationen auch Schwellwerte, Mindest- und Maximalwerte für Menge und Qualität zu erheben gewesen.

- 2. Waren die Daten der Funktionsbereiche geeignet die im erweiterten Stadtentwicklungskonzept (STEK 4.0.) sowie im Smart City Projekt festgelegten Ziele und Maßnahmen steuerbar zu machen?**

Wie in den Übersichten in Kapitel 3.3. dargestellt stellte der Stadtrechnungshof fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung nicht sämtliche

übergeordneten Ziele des STEK 4.0 und des Smart City Projektes durch die erhobenen Daten, Indikatoren und Kennzahlen abgebildet und damit steuerbar gemacht wurden. Auf Grund des Planungshorizontes des STEK von 15 Jahren ging der Stadtrechnungshof davon aus, dass die nicht abgebildeten Zielsetzungen zu einem späteren Zeitpunkt abgebildet und steuerbar gemacht wurden.

3. Waren die Daten aus Sicht der ErstellerInnen und EmpfängerInnen (bis inkl. Abteilungsleitung der steuernden Fachabteilung) für die Steuerung und Aufsicht nützlich?

Die im Zuge der Erhebung festgestellte und in Kapitel 3.2. berichtete Uneinheitlichkeit der im Haus Graz angewendeten Steuerungsinstrumente und des dahinter anzunehmenden unterschiedlichen Verständnisses von Steuerung ließen eine valide Aussage zur subjektiven Nützlichkeit nicht zu. Somit wurde diese nicht erhoben.

4. Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass das systematisch erhobene und berichtete Indikatoren- und Kennzahlenbündel im Bereich Tourismusförderung und Stadtmarketing, besonders dank Kapazitätsinformationen und einem österreichischen Städtevergleich, eine gute Basis für die Beurteilung der strategischen Ausrichtung darstellte,
- dass der Strategie- und Budgetierungskreislauf in Verbindung mit dem integrierten Management bzw. Qualitätssystem der GGZ ein gutes Beispiel für den Prozess einer wirkungsorientierten Steuerung darstellte,
- dass die Abwicklung von für Investitionen in Straßenraum und Kunstbauten (Brücken) gewidmeten Geldern über einen eigenen Buchungskreis die Transparenz und Nachvollziehbarkeit wesentlich förderte,
- dass die Abwicklung von für Investitionen im Bereich der Abwasserwirtschaft gewidmeten Geldern über einen eigenen Buchungskreis die Transparenz und Nachvollziehbarkeit wesentlich förderte,
- dass Zielsetzungen in Geschäftsführungsverträgen, Unternehmens Strategien und Leitbildern bei jenen Gesellschaften, die nicht mehrheitlich durch die Stadt kontrolliert waren und mit denen deshalb keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden konnten, eine geeignete Möglichkeit der fachlich strategischen Steuerung darstellten.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Im Sinne der Transparenz und zur Förderung der strategischen Steuerungs- und Kontrollfunktion des Gemeinderates für Daseinsvorsorgeleistungen, die durch Eigenbetriebe erbracht wurden, Leistungsvereinbarungen abzuschließen und diese dem Voranschlag beizulegen,
- im Zuge der gemäß der im Grazer Stabilitätspakt geäußerten politischen Willensbildung zu beschließenden Haushaltsordnung die Steuerung der Leistungen der Daseinsvorsorge mittels Leistungsvereinbarungen klar zu regeln und so potentielle Unklarheiten in der Steuerungsrichtlinie auszuräumen,
- in Anlehnung an die in diesem Bericht dargestellte erste Annäherung an eine Zielkaskade, diese in den jeweiligen Fachabteilungen kritisch zu hinterfragen und aus der Fachsicht zu überarbeiten,

- für die Steuerung der Daseinsvorsorgeleistungen der Ordnungswache eine Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie abzuschließen und in diesem Sinne ein fachliches Reporting einzurichten,
- geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen für übergeordnete Zielsetzungen der Ordnungswache zu entwickeln und in das noch einzuführende Reporting zur Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- den Informationsfluss an den Gemeinderat so zu gestalten, dass dieser strukturierte strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen zu relevanten Entwicklungen im Zusammenhang mit beschlossenen übergeordneten strategischen Zielsetzungen der Ordnungswache erhält und seine Kontrollaufgaben wahrnehmen kann,
- zukünftig bei der wertmäßigen Bewertung des Straßenvermögens die aus den unterschiedlichen Bewertungsverfahren resultierenden Doppelerfassungen mittels pauschaler Korrekturen zu vermeiden, um so Verzerrungen bei der Vermögensdarstellung, insbesondere bei der Gegenüberstellung zu den konsolidierten Finanzschulden des Hauses Graz zu vermeiden,
- geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen zu sämtlichen übergeordneten strategischen Zielsetzungen im Bereich Grünraum zu entwickeln und in das Reporting zur Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- die Steuerungsrichtlinie für die Daseinsfürsorgeleistung Tourismusförderung und Stadtmarketing anzuwenden, eine Leistungsvereinbarung abzuschließen und ein fachliches Reporting im Sinne der Richtlinie einzurichten,
- das übergeordnete Ziel zur Verbesserung des Angebotes an barrierefreien Tourismuseinrichtungen zu spezifizieren und durch geeignete Indikatoren und Kennzahlen abbildbar und steuerbar zu machen,
- geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen wie beispielsweise für Kapazitäten in der Abfallwirtschaft in das Reporting zur Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- neben beschreibenden Indikatoren und Kennzahlen im Bereich Abfallwirtschaft auch Schwellwerte oder Wachstumswerte zur besseren Überprüfbarkeit der tatsächlichen Leistungserbringung in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- im Bereich Straßenreinigung geeignete strategische Indikatoren bzw. Kennzahlen wie beispielsweise die bereits Holding intern verfügbaren Sauberkeitsindikatoren in das Reporting zur Leistungsvereinbarung

aufzunehmen,

- neben beschreibenden Indikatoren und Kennzahlen auch Schwellwerte oder Wachstumswerte zur besseren Überprüfbarkeit der tatsächlichen Leistungserbringung im Bereich Straßenreinigung in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- den Begriff der Werterhaltung und dessen Abbildung mittels Indikatoren für den Bereich Abwasserwirtschaft im Sinne der Beschlusslage zu präzisieren,
- neben beschreibenden Indikatoren und Kennzahlen auch Schwellwerte oder Wachstumswerte zur besseren Überprüfbarkeit der tatsächlichen Leistungserbringung im Bereich Abwasserwirtschaft in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen,
- die Steuerungsrichtlinie für die Daseinsfürsorgeleistung Wasserversorgung anzuwenden, eine Leistungsvereinbarung abzuschließen und ein fachliches Reporting einzurichten,
- zu jeder übergeordneten, strategischen Zielsetzungen im Bereich Wasserversorgung geeignete Indikatoren bzw. Kennzahlen zu entwickeln und im Sinne der Steuerungsrichtlinie zu berichten,
- die tatsächliche Leistungserbringung im Bereich Wasserversorgung durch geeignete Leistungsindikatoren bzw. Leistungskennzahlen kontrollier- und steuerbar zu machen und im Sinne der Steuerungsrichtlinie zu berichten,
- den Begriff der Werterhaltung und dessen Abbildung mittels Indikatoren für den Bereich Wasserversorgung im Sinne der Beschlusslage zu präzisieren,
- die Steuerungsrichtlinie für die Daseinsfürsorgeleistung Straßenbeleuchtung anzuwenden, eine Leistungsvereinbarung abzuschließen und ein fachliches Reporting einzurichten,
- für Daseinsvorsorgeleistungen die durch den Eigenbetrieb GGZ erbracht werden eine Leistungsvereinbarung im Sinne der Steuerungsrichtlinie abzuschließen und ein fachliches Reporting im Sinne dieser Richtlinie einzurichten.
- die Steuerungsrichtlinie für Leistungen der Daseinsvorsorge der Stadtmuseum Graz GmbH anzuwenden, eine Leistungsvereinbarung abzuschließen und ein fachliches Reporting einzurichten,
- dass sich steuernde Fachabteilungen regelmäßig und in dokumentierter Weise der Validität, Genauigkeit und Vollständigkeit der erhobenen und

gemeldeten fachlichen Daten, Indikatoren und Kennzahlen versichern,

- für die strategische Gesamtsteuerung relevante Daten, Indikatoren und Kennzahlen, wie beispielsweise Nachfragetrends und Kapazitäten, zentral zu sammeln und Fachabteilungen, StadtsenatsreferentInnen sowie dem Gemeinderat quartalsweise als Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollgrundlage verfügbar zu machen,
- strategische Daten, Indikatoren und Kennzahlen durch örtliche Informationen zu ergänzen, da Räumlichkeit eine wesentliche Dimension für die strategische Steuerung von Daseinsvorsorgeleistungen einer Gebietskörperschaft war.

5. Prüfungsmethodik

Für die vorliegende Prüfung wurde die Faktenerhebung einerseits mittels deduktiver Ableitung eines Soll Zustandes aus der vorliegenden Beschlusslage und andererseits einer Erhebung der tatsächlichen Steuerungspraxis in Form von strukturierten Gesprächen mit Steuernden und Gesteuerten sowie durch Einsichtnahmen in Verträge, Vereinbarungen und Reportings durchgeführt. Die Analyse und Beurteilung erfolgte einerseits durch den Stadtrechnungshof an Hand von eigens entwickelten Beurteilungskriterien und andererseits im Zuge der Besprechungen durch Einholung von ExpertInnenmeinungen.

5.1. Beurteilungskriterien

Aus der Beschlusslage und den obigen Überlegungen zu Ebenen und Steuerungsgrößen der fachlichen Steuerung in Kapitel 3.1. leitete der Stadtrechnungshof folgende Beurteilungskriterien für die Beantwortung der Prüfungsfrage nach der Steuerbarkeit der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen auf Grund der im Berichtswesen den EntscheidungsträgerInnen gemeldeten Daten.

Prüfkriterium 1	Das Vorliegen von Daten, die als Basis für das politische Steuerungsinteresse auf Ebene von Strategie, Preisgestaltung und Zuschüssen geeignet waren. Hierfür waren nach Einschätzung des Stadtrechnungshofes Daten, Indikatoren und Kennzahlen zur Beschreibung strategisch relevanter Trends und Bewegungen sowie zu Veränderungen von Bedarf und Kapazitäten vorauszusetzen.
Prüfkriterium 1.1	Das Vorliegen von übergeordneten strategischen Zielsetzungen wurde als implizites Kriterium angesehen, da dies Voraussetzung war, um entscheidungsrelevante Daten überhaupt identifizieren zu können.
Prüfkriterium 2	Das Vorliegen von Daten, Indikatoren und Kennzahlen als Grundlage für die Kontrolle von Umfang und Qualität der operativen Leistungserbringung gemäß Leistungsvereinbarung bzw. Leistungsbestellung. Hierfür waren nach Einschätzung des Stadtrechnungshofes Daten, Indikatoren und Kennzahlen, die Mindestmengen, Qualitätsausprägungen und ähnliches abbildeten notwendig.
Prüfkriterium 2.1	Das Vorliegen von detaillierten Leistungsbeschreibungen wurde als implizites Kriterium angesehen, da dies als Voraussetzung für die Überprüfung der Leistungserbringung geeignete Daten, Indikatoren und Kennzahlen festzulegen, angesehen wurde.

Prüfkriterium 3.1	Der Informationsfluss hatte sicher zu stellen, dass der Gemeinderat und die bzw. der fachlich zuständige StadtsenatsreferentIn die Ausrichtung der Daseinsvorsorgeleistungen auf übergeordnete strategische Zielsetzungen kontrollieren und bei Bedarf steuern konnten.
Prüfkriterium 3.2	Der Informationsfluss hatte sicher zu stellen, dass die fachlich zuständige StadtsenatsreferentIn, die Abteilungsleitungen und, wo zutreffend, das Auftragsmanagement Menge und Qualität der tatsächlich erbrachten Daseinsvorsorgeleistungen kontrollieren und bei Bedarf steuern konnten.

5.2. Eingesehene Unterlagen

Neben den im Berichtstext sowie in den Tabellen genannten Unterlagen wurden keine weiteren Quellen hinzugezogen.

5.3. Besprechungen

Es fanden Besprechungen mit VertreterInnen folgender Organisationen statt:

- Amt für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung
- Baudirektion
- Geriatriische Gesundheitszentren der Stadt Graz (Eigenbetrieb)
- GPS Grazer Parkraum Service Personalbereitstellung GmbH
- Grazer Parkraum Service (Eigenbetrieb)
- Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH
- Kulturamt
- Magistratsdirektion
- Straßenamt
- Umweltamt

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 gelangte Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA

	Signiert von	Windhaber Hans-Georg
	Zertifikat	CN=Windhaber Hans-Georg,O=Magistrat Graz,L=Graz,ST=Styria,C=AT
	Datum/Zeit	2016-01-22T11:11:22+01:00
	Hinweis	Dieses Dokument wurde digital signiert und kann unter: https://sign.app.graz.at/signature-verification verifiziert werden.