



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 18. JULI 2013

REIHE STEIERMARK 2013/2

NUTZUNG DES ÖFFENTLICHEN RAUMES
IN DER LANDESHAUPTSTADT GRAZ

INHALTSVERZEICHNIS

Prüfungsziel	3
Überblick	3
Transparenz des Mitteleinsatzes	4
Abwicklung	6
Schlussempfehlungen	6

NUTZUNG DES ÖFFENTLICHEN RAUMES IN DER LANDESHAUPTSTADT GRAZ

Die Landeshauptstadt Graz erzielte im Jahr 2011 aus der Bewirtschaftung des öffentlichen Gutes und öffentlich zugänglicher Flächen Einnahmen von rd. 3,10 Mio. EUR. Sie gewährte zahlreiche Ermäßigungen bzw. Nachlässe; diese waren nicht transparent dargestellt. Aussagen über die Einnahmehöhe einzelner Abgaben im öffentlichen Gut bzw. über die Wirtschaftlichkeit waren nur eingeschränkt möglich.

In einigen Fällen waren die Berechnungsgrundlagen von Entgelten mangelhaft; weiters fehlten Wertsicherungen oder es blieben ausständige Zahlungen unbemerkt.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Bewirtschaftung des öffentlichen Raumes der Landeshauptstadt Graz, der diesbezüglichen Bewilligungen und der Verfahrensabläufe sowie der Entwicklung der Einnahmen im überprüften Zeitraum von 2006 bis 2011. (TZ 1)

ÜBERBLICK

Der öffentliche Raum in Graz umfasste das öffentliche Gut, die Marktgebiete sowie öffentlich zugängliche Flächen, die im privatrechtlichen Eigentum der Landeshauptstadt standen. Die Landeshauptstadt hob für die Benützung öffentlichen Gutes von gemeindeeigenen Versorgungsunternehmen eine Benützungsabgabe ein. Darüber hinaus regelte sie die Benützung des öffentlichen Gutes sowie öffentlich zugänglicher Flächen durch privatrechtliche Vereinbarungen. Im Bereich der Märkte erließ die Landeshauptstadt Marktgebührenordnungen. (TZ 2)

Durch die verschiedenen und teilweise überlappenden Zuständigkeiten bei der Bewirtschaftung des öffentlichen Raumes entstanden Reibungsverluste; Handhabung und Vollzug waren unterschiedlich. (TZ 3)

Die Benützungsformen umfassten Verkaufseinrichtungen, Werbungen, Materiallagerungen, Grabungen, Leitungen, Bauwerke sowie Veranstaltungen. Auf Marktgebieten befanden sich landwirtschaftliche Produzenten- und Händlermärkte. Die Einnahmen aus der Benützung des öffentlichen Raumes betragen im Jahr 2011 rd. 3,10 Mio. EUR. (TZ 4, 5)

Der Gemeinderat hatte im Juli 1954 die Einhebung einer Benützungsabgabe von 3 % der Betriebserlöse aus den Betriebszweigen Elektrizität, Gas, Wärme, Wasser und öffentlicher

Verkehr beschlossen. Davon war lediglich die Holding Graz — Kommunale Dienstleistungen GmbH (Holding Graz) als einziger gemeindeeigener Versorger betroffen, nicht jedoch andere Unternehmen, wie die Versorgungsgesellschaft des Landes Steiermark bzw. private Versorger. (TZ 6)

Als Voraussetzung für die Beteiligung der Energie Steiermark AG an der Energie Graz GmbH verzichtete die Landeshauptstadt im Rahmen von Verkaufsverhandlungen im Jahr 2002 immerwährend auf die Einhebung der Benützungsabgabe für das öffentliche Gut von jährlich rd. 3,81 Mio. EUR und erhielt im Gegenzug von der Energie Steiermark AG einen einmaligen Abgeltungsbetrag von rd. 14,53 Mio. EUR. Unterlagen über die Festlegung bzw. die Berechnung dieses Abgeltungsbetrags lagen nicht vor. (TZ 6)

Als Bemessungsgrundlage für die Benützungsabgabe im öffentlichen Gut waren die Betriebserlöse heranzuziehen. Der Landeshauptstadt entgingen durch die Verringerung der Bemessungsgrundlage gegenüber der Holding Graz rd. 348.700 EUR pro Jahr, andererseits leistete sie u.a. aufgrund eines Verkehrsfinanzierungsvertrags jährliche Zuschüsse an dasselbe Unternehmen. Darüber hinaus entsprach die Bemessungsgrundlage hinsichtlich der Gleislängen auf öffentlichem Grund nicht mehr dem letzten Stand. (TZ 7)

Vertragliche Regelungen legten fest, dass die Landeshauptstadt Reklamemöglichkeiten bzw. Standorte ausschließlich der im Mehrheitseigentum der Landeshauptstadt stehenden Ankünder GmbH, und zwar ohne privatrechtliches Entgelt, zur Verfügung zu stellen hatte. Für Plakatierungsflächen schrieb die Landeshauptstadt hingegen Entgelte vor. (TZ 8)

Die werblichen Sondernutzungen (z.B. Lichtreklame) waren intransparent. Eine Übersicht aller Gebrauchsnehmer werblicher Sondernutzungen lag der Landeshauptstadt nicht vor. Es konnte auch nicht festgestellt werden, ob die Vorschreibungen gemäß den Tarifen erfolgten bzw. wie sich der übermittelte Betrag zusammensetzte. (TZ 9)

Die Landeshauptstadt sah für werbliche Sonderformen Entgelte vor. Ansuchen und Bewilligungen erfolgten über das Straßenamt, die Vorschreibungen nahm hingegen die Ankünder GmbH vor. Diese überwies der Landeshauptstadt ohne vertragliche Grundlagen jährlich aggregierte Einnahmen (rd. 62.000 EUR im Jahr 2011) und behielt eine Bearbeitungsgebühr von 5 % ein. (TZ 9)

TRANSPARENZ DES MITTELEINSATZES

Dem Gemeinderat war jährlich ein Subventionsbericht für Geld- sowie für Sach- und Dienstleistungen der Landeshauptstadt zur Kenntnis zu bringen. Im vorläufigen Subventionsbericht des Jahres 2011 entfielen von insgesamt rd. 21,63 Mio. EUR an Subventionen rd.

144.000 EUR auf Benützungen bzw. Veranstaltungen im öffentlichen Gut. Leistungen von Unternehmen der Landeshauptstadt waren im Subventionsbericht allerdings nicht anzuführen. (TZ 10)

Die Landeshauptstadt gewährte Gebrauchsnehmern im öffentlichen Gut Nachsichten bzw. Erlässe von Entgelten; diese wertete sie nicht als Subventionen oder geldwerte Leistungen. Zusätzlich setzte sie Einzelmaßnahmen, die zu Mindereinnahmen führten. (TZ 11)

Betreibern von Tiefgaragen hatte die Landeshauptstadt von 1965 bis 2001 — in Abweichung vom Tarif — großzügig reduzierte jährliche Entgelte für die Benützung des öffentlichen Gutes mit Vertragsdauern zwischen 45 und 75 Jahren genehmigt. Vereinzelt unterblieben Entgeltvorschreibungen. (TZ 12)

Die Landeshauptstadt behandelte Veranstaltungen in den Parkanlagen bzw. auf öffentlichem Gut unterschiedlich. Das Straßenamt verrechnete bei Veranstaltungen auf öffentlichem Gut nur die Tage der Veranstaltung, nicht aber jene, die für Auf- und Abbau benötigt wurden. Für Veranstaltungen in Parkanlagen, die sich im Eigentum der Landeshauptstadt befanden oder von dieser verwaltet wurden, schrieb diese — im Gegensatz zu Veranstaltungen in der Uhrturmkasematte und in der Stallbastei — kein Entgelt vor. (TZ 13)

Im Rahmen der Veranstaltung „Advent in Graz“ vermietete die Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH bzw. der dort angesiedelte Organisationsbereich „Citymanagement“ Flächen an „Marktpartner“, die einen Beitrag von 88 EUR pro Marktstand und -woche zu bezahlen hatten. In Summe erhielt sie dafür pro Jahr rd. 43.000 EUR an Marketingbeiträgen. Die Miete für den einzelnen Marktstand sowie der Umsatz der Marktpartner waren der Landeshauptstadt nicht bekannt. Ein vertragliches Einsichtsrecht in die wirtschaftliche Gebarung der Marktpartner vereinbarte das Citymanagement nicht, wodurch u.a. eine Prüfung der Angemessenheit der Beiträge für die Landeshauptstadt nicht möglich war. Die Landeshauptstadt verzichtete jedoch seit 2006 auf die Einhebung der Entgelte für die Benützung des öffentlichen Gutes in Höhe von rd. 36.400 EUR. (TZ 14)

Die Transparenz der Einnahmen war mangelhaft, wodurch Steuerungsinstrumente fehlten. Das Straßenamt konnte keine Aussagen über rund zwei Drittel der Einnahmen aus dem öffentlichen Gut treffen. Den Großteil der Einnahmen (z.B. aus Tarifen für Gastgärten, Werbeträger, Verkaufsstände etc.) verbuchte das Straßenamt auf eine einzige Finanzposition (2011 rd. 796.200 EUR), während andere Finanzpositionen ungenutzt blieben. (TZ 15)

Es waren weder Aussagen über die Kosteneffizienz der Abgabentatbestände möglich noch konnte bei einzelnen Finanzpositionen oder Tarifen der Aufwand dem Einnahmenerfolg

gegenübergestellt werden. Detaillierte Zeitaufzeichnungen bzw. eine umfassende Kostenrechnung lagen nicht vor. (TZ 16, 17)

ABWICKLUNG

Eine Bindung der Tarife an den Verbraucherpreisindex bzw. jährliche Tarifierhöhungen setzte die Landeshauptstadt verspätet um bzw. nahm sie unterschiedliche Tarifierhöhungen vor. (TZ 19)

Die Berechnung der Entgelte war in einigen Fällen weder nachvollziehbar noch transparent, richtete sich nach den Erfahrungswerten der jeweiligen Sachbearbeiter oder wurde nicht kontrolliert. (TZ 20, 21)

Die Tarife für Heimgärten bzw. Kleingärten im öffentlichen Gut wurden mehrfach geändert. Berechnungen oder Grundlagen über die Preisgestaltung lagen nicht vor. Die Anzahl der tatsächlich im Straßenraum vorhandenen Plakatreiecke überstieg die von der Landeshauptstadt bewilligten. (TZ 22, 23)

Das Mahnwesen war durch eine hohe Anzahl an Mahnstufen gekennzeichnet. In den Jahren 2006 bis 2011 musste das Straßenamt aus dem Bereich Benützung des öffentlichen Gutes in Summe rd. 91.100 EUR wegen Uneinbringlichkeit, wie z.B. Insolvenzen, abschreiben. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung bestanden offene Forderungen von rd. 35.000 EUR. Die Abwicklung der Abschreibungen und die Abgabenrückstände waren nachvollziehbar. (TZ 24, 25)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Bemessung der Benützungsabgabe wäre zu aktualisieren. In weiterer Folge wäre ein vereinfachtes System im Rahmen der durch das Benützungsabgabengesetz erteilten Ermächtigung zu prüfen. (TZ 7)

(2) Es wäre eine einheitliche Vorgangsweise bezüglich der Entgelte für sämtliche Werbeträger anzustreben. (TZ 8)

(3) Die Gebrauchsnehmer der werblichen Sondernutzungen wären vollständig zu erfassen, um den Überblick über aufrechte Bewilligungen zu gewährleisten und die Entgelteinnahmen zu sichern. (TZ 9)

(4) Die Beträge im Subventionsbericht der Landeshauptstadt Graz und der Subventionsliste des Straßenamtes wären abzustimmen. (TZ 10)

- (5) Die von Unternehmen der Landeshauptstadt Graz gewährten Subventionen sollten berichtsmäßig erfasst werden. (TZ 10)
- (6) Vergünstigungen und Nachsichten der Landeshauptstadt Graz, die den Eintritt einer wirtschaftlichen Begünstigung auf der Empfängerseite auslösen, wären zu dokumentieren. (TZ 11)
- (7) Bei Neuverträgen mit Garagenbetreibern im öffentlichen Gut wäre ein marktkonformes Entgelt, zumindest jedoch das Tarifentgelt, zu verrechnen. Die Anpassungsmöglichkeit bestehender Verträge wäre zu prüfen. (TZ 12)
- (8) Hinsichtlich der Verrechnung von Zeiten des Auf- und Abbaus von Veranstaltungen wäre betreffend die Nutzung von Parkanlagen und öffentlichem Gut eine Gleichbehandlung herzustellen. (TZ 13)
- (9) Für Veranstaltungen in von der Landeshauptstadt Graz verwalteten Parkanlagen wäre ein Entgelt einzuheben. Bei gemeinschaftlichem Grundbesitz wären entsprechende Vereinbarungen abzuschließen. (TZ 13)
- (10) Es sollte ein Einsichtsrecht in die standortbezogene Gebarung der Marktpartner des „Advent in Graz“ aufgenommen werden, um u.a. die Marketingbeiträge anpassen zu können und somit wettbewerbsgerechte Entgelte zu ermöglichen. (TZ 14)
- (11) Die Aufgliederung der Finanzpositionen wäre in Bezug auf die Einnahmen aus der Benützung öffentlichen Gutes zu überarbeiten. (TZ 15)
- (12) Durch entsprechende Zeitaufzeichnungen sollten die Möglichkeiten für eine wirtschaftliche Abgabeneinhebung ausgelotet werden. (TZ 16)
- (13) Es wären einheitliche Wertsicherungsregelungen einzuführen. (TZ 19)
- (14) Die Markttarife wären gemäß der Wertsicherungsregel zu erhöhen sowie für die Produzentenmärkte an die praxistauglichere Regelung der Grazer Marktgebührenordnung anzupassen. Tarife, die nicht mehr zur Anwendung kamen, wären aus der Richtlinie zu nehmen. (TZ 19)
- (15) Die Nachvollziehbarkeit der Entgeltberechnungen wäre durch Beilage eines Berechnungsblattes bzw. maßstäbliche Lageskizzen oder Pläne sicherzustellen. Darüber hinaus wären Flächenangaben zu überprüfen. (TZ 20)

(16) Die Anwendung eines Mindestflächenentgelts, insbesondere bei Lagerungen, wäre zu überdenken. (TZ 21)

(17) Für die Berechnung des Entgelts der „Sonstigen Benützung von öffentlichen Gütern“ wäre eine einheitliche Vorgangsweise sicherzustellen. (TZ 21)

(18) Die Entgelte für Heimgärtenflächen sollten sich auch an Pachtverträgen anderer Landesverbände orientieren, um ein angemessenes, einheitliches Entgelt vorschreiben zu können. (TZ 22)

(19) Für die Bewilligungen der Plakatdreiecke wäre ein rechtlicher Konsens herzustellen. (TZ 23)