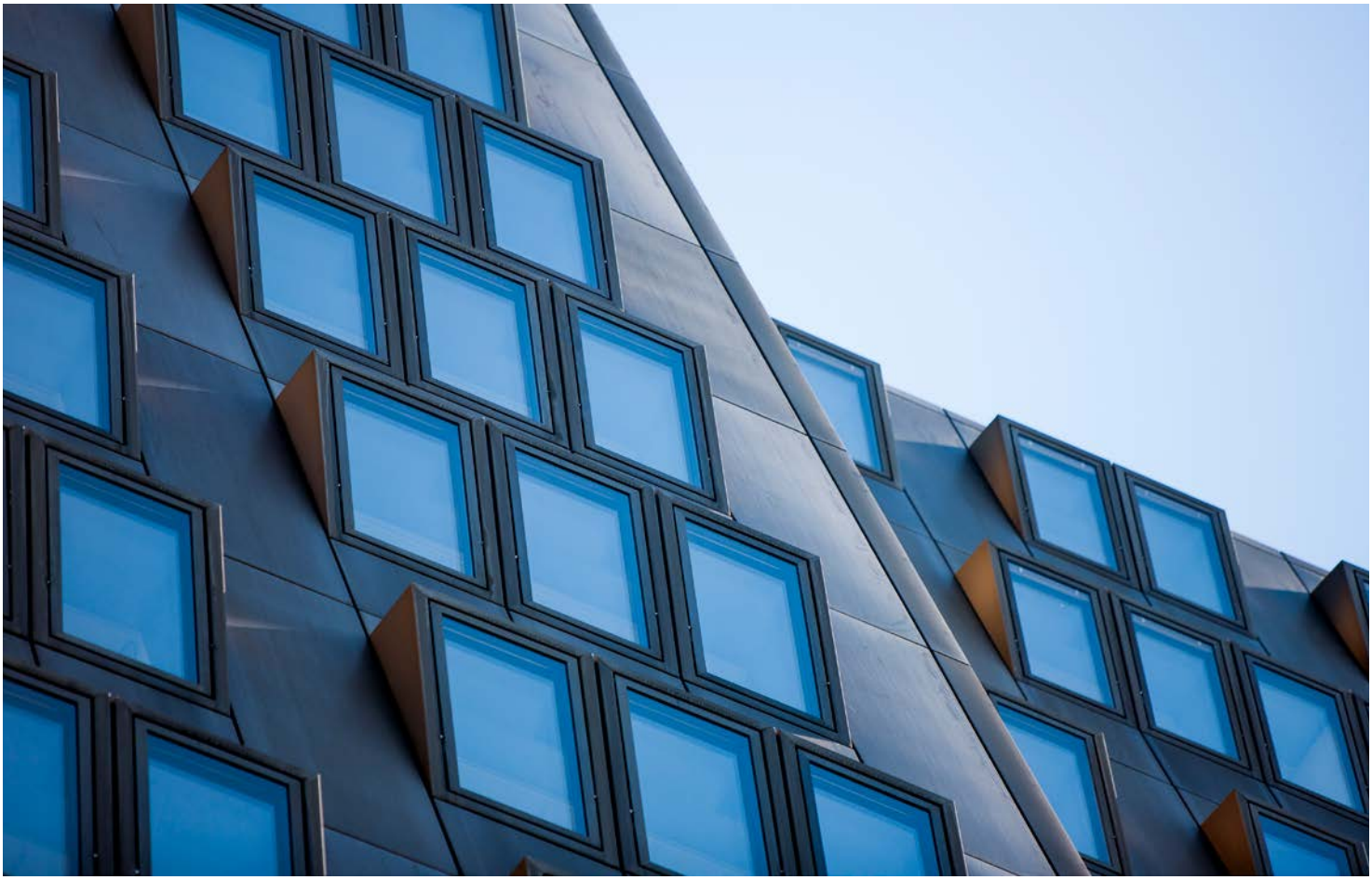
Rechnungshof Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Konsolidierungsmaßnahmen der Landeshauptstadt Graz

Reihe STEIERMARK 2026/3

Bericht des Rechnungshofes



Rechnungshof GZ 2026-0.848.064 (005.257)

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2026

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
Bluesky: @rhsprecher.bsky.social
facebook/RechnungshofAT

CREDITS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek
S. 1 – 2, 4 – 6, 13, 91: Rechnungshof/Achim Bieniek
S. 14: Stadt Graz
S. 27: iStock.com/hsvrs
S. 52: iStock.com/Oleh Slobodeniuk

WEGWEISER

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat. Dieser Bericht wird inhalts- und zeitgleich dem Landtag Steiermark gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 18 Abs. 8 Rechnungshofgesetz 1948 vorgelegt.

Der Bericht ist über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

Berichtsaufbau

Auf einen Blick: enthält auf einer Seite kompakt Kernaussagen der Prüfung.

Kurzfassung: führt in aller Kürze durch die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung, samt den daraus abgeleiteten zentralen Empfehlungen.

Prüfbericht: gibt die Ergebnisse der Prüfung im Einzelnen wieder. Fortlaufend durchnummerierte Textziffern (TZ) gliedern den Text mit jeweils bis zu vier Subziffern:

- TZ x.**1**: vom Rechnungshof erhobener Sachverhalt
- TZ x.**2**: Beurteilung des Sachverhalts durch den Rechnungshof
- TZ x.**3**: Stellungnahme der überprüften Stellen
- TZ x.**4**: Gegenäußerung des Rechnungshofes zu den Stellungnahmen

Das im Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Prüfkompetenz des Rechnungshofes

Zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Der Gesetzgeber versteht die Gebarung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten, nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. „Gebarung“ beschränkt sich also nicht auf den Budgetvollzug; sie umfasst alle Handlungen der prüfungsunterworfenen Rechtsträger, die finanzielle oder vermögensrelevante Auswirkungen haben.

Inhaltsverzeichnis

AUF EINEN BLICK 4
Bericht in Zahlen 5

KURZFASSUNG 6
Zentrale Empfehlungen 11

PRÜFBERICHT 13
Prüfungsablauf und -gegenstand 13
Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen 17
- Rechtliche Grundlagen 17
- Wirtschaftliche Rahmenbedingungen 17
- Bisherige Kontrolltätigkeit des Stadtrechnungshofes 18

Finanzielle Entwicklung der Stadt Graz von 2021 bis 2024 20
- Gesamthaushalt ohne Eigenbetriebe der Stadt Graz 20
- Ergebnishaushalt 21
- Finanzierungshaushalt 22
- Finanzschuldenstand und -entwicklung 26

Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Graz 29
- Selbstverpflichtung 30
- Gesamtstrategie 31
- Finanzielle Konsolidierung 33
- Strukturelle Veränderungen 35
- Umsetzung 36
- Transparenz und Kommunikation über den Konsolidierungsprozess 37
- Zusammenfassende Übersicht 38

Geplante finanzielle Entwicklung von 2025 bis 2030 39
Transferströme 42
- Beteiligungsübersicht 42
- Finanzielle Lage der Beteiligungen 44
- Transferzahlungen 49
- Ergebnisabführungen und Ausschüttungen 51
- Finanzierungsvereinbarungen 54
- Konsolidierung des Beteiligungsportfolios 59

Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (GUF) 68
- Unternehmensgegenstand 68
- Wirtschaftliche Lage 73
- Berichtswesen 87

EMPFEHLUNGEN DES RH 91

Anhang A 98
Anhang B 99
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger 99
Tabellenverzeichnis 100
Abbildungsverzeichnis 101
Abkürzungsverzeichnis 102

AUF EINEN BLICK

Die österreichischen Gemeinden waren in den vergangenen Jahren mit einer gebremsten Einnahmenentwicklung und gleichzeitig einer hohen Ausgabendynamik konfrontiert. Dies spiegelte auch die finanzielle Lage der Landeshauptstadt Graz in den Jahren 2021 bis 2024 wider. Außer 2022 war der Nettofinanzierungssaldo stets negativ. Im Jahr 2024 war die Stadt nicht mehr in der Lage, ihre im operativen Haushalt anfallenden Auszahlungen für den Personal-, Sach-, Transfer- und Finanzaufwand vollständig durch die laufenden operativen Einzahlungen (z.B. Gebühren, Steuern) zu decken. Zudem waren die Finanzschulden der Stadt Graz je Einwohnerin bzw. Einwohner im Vergleich mit den Landeshauptstädten Innsbruck, Klagenfurt, Linz und Salzburg durchschnittlich um das 1,5-Fache bis 35-Fache höher.

Die Stadt Graz verfügte im überprüften Zeitraum zwar über ein Haushaltskonsolidierungskonzept bis 2030, jedoch war das darin enthaltene Konsolidierungsvolumen angesichts der äußerst angespannten finanziellen Lage zu gering. Die im Strategiebericht 2025 beschlossenen Maßnahmen konnten nur mehr darauf abzielen, die Zahlungsfähigkeit der Stadt Graz aufrechtzuerhalten. Sie reichten bei Weitem nicht aus, um den Haushalt zu konsolidieren. Überdies konnte die Stadt Graz die im Konsolidierungskonzept von ihr angenommenen Wachstumsraten wesentlicher Haushaltsfaktoren teilweise nicht direkt steuern. Insbesondere die gesamtstaatliche Konjunkturentwicklung und die Inflation waren wesentliche Einflussfaktoren, die den vorgesehenen Konsolidierungspfad bis 2030 gefährden könnten. Nach Ansicht des RH bedurfte es einer entsprechenden Eigeninitiative der Stadt Graz, um die finanzielle Lage durch wirksame Maßnahmen klar zu verbessern.

Die 71 Betriebe des „Hauses Graz“ benötigten hohe Geldtransfers aus dem städtischen Haushalt: Insgesamt rechnete die Stadt Graz für 2021 bis 2030 mit Transferzahlungen an ihre Beteiligungen und Eigenbetriebe in Höhe von 1,466 Mrd. EUR. Trotz der prekären Finanzsituation war das Leistungsangebot der Stadt Graz sowie ihrer Beteiligungen und Eigenbetriebe (etwa Wohnen Graz) breit gefächert: Es reichte vom geförderten KlimaTicket bis zum Sponsoring von Kultur- und Sportevents. Aus Sicht des RH wäre eine grundlegende Aufgaben- und Leistungskritik durchzuführen.

Trotz der kritischen Finanzlage erhöhten sich die Finanzschulden durch neue Darlehensaufnahmen der Stadt Graz von 1,52 Mrd. EUR (2021) auf 2,11 Mrd. EUR (2025) um rd. 39 %. Im September 2026 verhängte die Stadt Graz wegen Liquiditätsengpässen eine Haushaltssperre.

Kritisch sah der RH auch das Ungleichgewicht in der Fristenkongruenz zwischen vergebenen und aufgenommenen Darlehen und den hohen Anteil an endfälligen Darlehen in der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH, die als Finanzdienstleistungsgesellschaft für die städtischen Unternehmen fungierte. Um das Bewusstsein zur Sicherstellung der Liquidität zu stärken und Risiken zu reduzieren sowie die Planungssicherheit zu erhöhen, wären zukünftig keine endfälligen Darlehen mehr abzuschließen.

Bericht in Zahlen

Konsolidierungsmaßnahmen der Landeshauptstadt Graz						
Rechtsgrundlagen (Auswahl)	Statut der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl. 130/1967 i.d.g.F. Verordnung des Gemeinderats vom 12. Dezember 2019 betreffend die Haushaltsordnung der Landeshauptstadt Graz i.d.g.F. Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015), BGBl. II 313/2015 i.d.g.F. Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBl. 115/1967 i.d.g.F.					
Bevölkerungsstand zum 31. Dezember 2024	305.323 EinwohnerInnen					
Kennzahlen (Auswahl)	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Veränderung 2021 bis 2025**
	in Mio. EUR					in %
Auszahlungen Finanzierungshaushalt	1.200,49	1.206,29	1.342,25	1.603,47	1.686,75	41
Nettoergebnis	-38,75	522,95	-169,72	-134,72	-17,97	54
Finanzschulden	1.520,72	1.564,87	1.660,85	1.886,94	2.109,80	39
Haftungen	208,17	204,17	281,33	262,14	293,15	41
	Anzahl					
EinwohnerInnen	292.630	298.479	302.749	305.323	306.971	5
Finanzschulden je EinwohnerIn[1]	5.571	5.379	5.693	6.352	n.v.	n.v.
Beteiligungen[2]						**Veränderung 2021 bis 2024**
	in Mio. EUR					in %
EBITDA (Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)	2,66	-8,56	-31,78	-5,57	n.v.	-309
Investitionen	137,93	118,96	135,30	179,43	n.v.	30
Transferzahlungen der Stadt Graz[3]	44,18	49,39	286,00	140,61	n.v.	218

Rundungsdifferenzen möglich
n.v. = nicht vorhanden

Quelle: Landeshauptstadt Graz

[1] Daten der Statistik Austria; für das Jahr 2025 lagen noch keine Vergleichsdaten vor.
[2] Per Februar 2025 war die Stadt Graz an 18 Rechtsträgern unmittelbar und an 71 insgesamt beteiligt.
[3] 2023 inklusive Nachholeffekte

WIRKUNGSBEREICH

- Stadt Graz

Konsolidierungsmaßnahmen der Landeshauptstadt Graz

KURZFASSUNG

Der RH überprüfte von Juni bis September 2025 die Gebarung der Landeshauptstadt Graz. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung ihrer finanziellen Lage, der Konsolidierungsmaßnahmen, der geplanten mittelfristigen finanziellen Entwicklung, der Transferströme zwischen der Landeshauptstadt Graz und ihren Unternehmensbeteiligungen sowie der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2021 bis 2024.

Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen

Die Gemeinden waren in den vergangenen Jahren mit einer gebremsten Einnahmenentwicklung und einer gleichzeitig hohen Ausgabendynamik konfrontiert. Letztere war insbesondere durch die Inflation und stark gestiegene Personal- und Energiekosten sowie steigende Umlagen für Gesundheit und Pflege gekennzeichnet. Das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung prognostizierte bis zum Jahr 2028 eine weitere Verschlechterung der Gemeindefinanzen bzw. eine weiterhin sinkende Liquidität. (TZ 3)

Der Stadtrechnungshof Graz bestätigte für die Jahre 2021 bis 2024 jeweils mit Einschränkungen die Vollständigkeit, Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie rechnerische Richtigkeit der Rechnungsabschlüsse der Stadt Graz. Die Entwicklung ihrer finanziellen Lage beurteilte er kritisch und warnte bereits im November 2022 vor einer „akut drohenden Zahlungsunfähigkeit“. Er forderte wiederholt nachhaltige Reformen, um den Haushalt der Stadt Graz strukturell zu konsolidieren. (TZ 4)

Finanzielle Entwicklung der Stadt Graz von 2021 bis 2024

Von 2021 bis 2024 konnte die Stadt Graz ihre Erträge um 29 % steigern, während sich die Aufwendungen um 36 % erhöhten. Die Ergebnisrechnung wies mit Ausnahme des Jahres 2022 jeweils ein negatives Nettoergebnis auf. Unter Berücksichtigung der Jahresabschlüsse der drei Eigenbetriebe verschlechterte sich das jährliche Nettoergebnis im überprüften Zeitraum zusätzlich insgesamt um 37,60 Mio. EUR. (TZ 6)

Im Geldfluss aus der operativen Gebarung konnte die Stadt Graz im Zeitraum 2021 bis 2023 einen positiven Saldo erzielen. Im Jahr 2024 war die operative Gebarung mit -16,63 Mio. EUR negativ. Der Geldfluss aus der investiven Gebarung wies einen negativen Saldo von insgesamt -491,64 Mio. EUR auf. Von 2023 auf 2024 verschlechterte er sich von -95,25 Mio. EUR auf -191,32 Mio. EUR. Der Stadt Graz flossen im überprüften Zeitraum aus Darlehensaufnahmen Geldmittel in Höhe von insgesamt 590,14 Mio. EUR zu. (TZ 7)

Die langfristigen Finanzschulden der Stadt Graz – ohne Eigenbetriebe – stiegen von 2021 bis 2024 von 1,521 Mrd. EUR auf 1,887 Mrd. EUR. Im Jahr 2025 betrugen sie 2,110 Mrd. EUR. Die Darlehen wiesen Laufzeiten von bis zu 60 Jahren auf. Zusätzlich bestanden in den Eigenbetrieben Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz und Wohnen Graz Finanzschulden, die von 178,86 Mio. EUR auf 224,79 Mio. EUR anstiegen. (TZ 8)

Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Graz

Im Mai 2024 beschloss die Stadt Graz die Umsetzung eines Maßnahmenkatalogs mit dem Ziel, Ausgaben zu reduzieren, um den operativen Saldo zu stärken. Das Volumen der geplanten Maßnahmen reichte jedoch nicht aus, um mittelfristig ein ausgeglichenes operatives Finanzergebnis zu erzielen. Zudem waren die vorgesehenen Maßnahmen bis Mitte 2025 noch nicht vollständig umgesetzt. Da die Ergebnishaushalte für 2023 und 2024 im Rechnungsabschluss negativ waren und auch in den Folgejahren von negativen Ergebnishaushalten auszugehen war, legte der Finanzstadtrat bei der Präsentation des Strategieberichts im Jahr 2025 ein Konsolidierungskonzept vor. (TZ 12)

Obwohl die angespannte finanzielle Lage gewichtige Konsolidierungsmaßnahmen erforderte, enthielten der Maßnahmenkatalog und der Strategiebericht – verglichen mit der Finanzplanung von Juni 2025 – keine betraglich bedeutsamen Einsparungen für die Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Graz. (TZ 24)

Der RH kritisierte zudem, dass laut Maßnahmenkatalog für die Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Graz die Wachstumsraten wesentlicher Auszahlungen, wie der Personalkosten, lediglich unter dem Verbraucherpreisindex liegen sollten, ohne dass die Stadt Graz gleichzeitig eine grundlegende Aufgaben- und Produktkritik vornahm. (TZ 24)

Geplante finanzielle Entwicklung von 2025 bis 2030

Laut Voranschlägen 2025 und 2026 sowie mittelfristiger Finanzplanung 2027 bis 2030 verschlechterte sich der Geldfluss aus der operativen Gebarung von 31,19 Mio. EUR (2025) auf -66,22 Mio. EUR (2030). Kumuliert war ein Abgang von -260,14 Mio. EUR geplant. Die laut Maßnahmenkatalog und Strategiebericht vorgesehenen und teilweise umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen sollten demgegenüber zu einer Verbesserung von 113,18 Mio. EUR führen. Trotzdem blieb der Geldfluss aus der operativen Gebarung bis 2030 mit kumuliert -146,96 Mio. EUR deutlich negativ. (TZ 17)

Transferströme

Beteiligungsübersicht

Laut Rechnungsabschluss 2024 war die Stadt Graz an 18 Rechtsträgern unmittelbar beteiligt. Die Ämter und Magistratsabteilungen sowie die drei Eigenbetriebe Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz, Grazer Parkraum- und Sicherheitsservice sowie Wohnen Graz bildeten laut Organigramm der Stadt Graz zusammen mit den insgesamt 71 Beteiligungen das sogenannte „Haus Graz“. Die wesentlichste Beteiligung war die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH (in der Folge: **Holding Graz GmbH**). Sie war in den Bereichen Öffentlicher Personennahverkehr sowie Infrastruktur tätig und verwaltete zudem die marktwirtschaftlich orientierten Beteiligungen. Die sonstigen Beteiligungen waren in unterschiedlichen Geschäftsfeldern aktiv, jedoch insbesondere in den Bereichen Kunst und Kultur. Ende 2023 hatten die ausgegliederten Rechtsträger der Stadt Graz mit rd. 385 Mio. EUR beträchtliche außerbudgetäre Finanzschulden begründet. (TZ 18)

Transferzahlungen

Von 2021 bis 2024 leistete die Stadt Graz an die Holding Graz GmbH Transferzahlungen in Höhe von 318,58 Mio. EUR, von 2025 bis 2030 waren weitere 586,27 Mio. EUR geplant. (TZ 20)

Die sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe erhielten von 2021 bis 2024 städtische Transferzahlungen in Höhe von 201,60 Mio. EUR; für 2025 bis 2030 waren zusätzliche 359,23 Mio. EUR beabsichtigt. (TZ 20)

Insgesamt ging die Stadt Graz für 2021 bis 2030 von Transferzahlungen an ihre Beteiligungen und Eigenbetriebe in Höhe von 1,466 Mrd. EUR aus. (TZ 20)

Finanzierungsvereinbarungen

Für 2027 bis 2030 erwartete die Holding Graz GmbH Verlustabdeckungen und Gesellschafterzuschüsse der Stadt Graz von rd. 120 Mio. EUR jährlich. Trotzdem plante das Unternehmen bis 2030 einen Anstieg der Verbindlichkeiten um rd. 230 Mio. EUR (35 %) von 661,33 Mio. EUR im Jahr 2025 auf 891,14 Mio. EUR im Jahr 2030. (TZ 22)

Die Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträge der Stadt Graz mit ihren sonstigen Beteiligungen stellten nicht durchgängig die Ausfinanzierung dieser Beteiligungen sicher, sodass die Stadt fallweise Sondergesellschafterzuschüsse gewähren musste. Zudem waren die Verträge ohne sachliche Begründung u.a. nicht einheitlich ausgestaltet, es fehlten fallweise Unterschriften und Datierungen sowie Berichterstattungsklauseln; Kontroll- und Einschaurechte waren nicht umfassend geregelt. (TZ 23)

Konsolidierung des Beteiligungsportfolios

Unter den Beteiligungen der Stadt Graz waren auch Kleinstbeteiligungen wie die 2003 – Kulturhauptstadt Europas Organisations GmbH (2024 Umsatzerlöse von 0,30 Mio. EUR, Alleineigentümer Stadt Graz) und die Creative Industries Styria GmbH (2024 vorläufige Umsatzerlöse von 0,17 Mio. EUR, Kapitalanteil Stadt Graz 39 %). (TZ 24)

Das Leistungsangebot der Stadt Graz umfasste u.a. die Freifahrten in der Grazer Altstadt sowie das für jede Person mit Hauptwohnsitz in Graz – unabhängig vom Einkommen – mit 100 EUR bzw. 75 EUR geförderte „KlimaTicket Steiermark Classic Graz“ bzw. „KlimaTicket Steiermark Jugend/Senior/Spezial Graz“. Die Stadt Graz förderte die KlimaTickets von 2021 bis 2024 mit 9,32 Mio. EUR. (TZ 24)

Von 2021 bis 2024 gewährten die Stadt Graz und die Holding Graz GmbH (für die Teilsparte Holding Graz Linien) ihren Bediensteten „Kostenersätze bzw. -zuschüsse“ in Höhe von 6,61 Mio. EUR; davon entfielen 1,83 Mio. EUR auf Angehörige von Bediensteten und Pensionistinnen bzw. Pensionisten der Holding Graz Linien. (TZ 24)

In der Saison 2023/24 bezuschusste die öffentliche Hand (Stadt Graz und Land Steiermark) die Bühnen Graz GmbH samt Tochtergesellschaften mit insgesamt 50,05 Mio. EUR. (TZ 24)

Die Beteiligungen und Eigenbetriebe wendeten von 2021 bis 2024 34,22 Mio. EUR für Werbung und 11,92 Mio. EUR für Sponsoring auf. (TZ 24)

Im Zeitraum 2025 bis 2030 betrugen die von den Beteiligungen und Eigenbetrieben der Stadt Graz geplanten Investitionen 1,024 Mrd. EUR. (TZ 24)

Laut Mitteilung der Stadt Graz hätten die Beteiligungen und Eigenbetriebe bis Mitte 2025 ihr Leistungsangebot nicht wesentlich eingeschränkt. (TZ 20)

Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH

Die Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (**GUF**) fungierte als Finanzdienstleistungsgesellschaft für die Stadt Graz und das Haus Graz und hatte keinen externen Absatzmarkt. Zu ihren Kernaufgaben zählten die Aufnahme und Vergabe von Finanzierungen, das Liquiditätsmanagement und der Betrieb einer Cash-Pooling-Lösung. Die Holding Graz GmbH hatte bis Mitte 2024 dazu parallel einen Cash Pool für alle Konzernunternehmen. (TZ 25, TZ 31)

Die GUF erhielt im überprüften Zeitraum von der Stadt Graz Großmutterzuschüsse in Höhe von 110 Mio. EUR und schüttete insgesamt 175,05 Mio. EUR an die Holding Graz GmbH aus. Sie verfügte über keine dokumentierten Grundsätze zu Gewinnausschüttungen. (TZ 31)

Nach einer Verbesserung bis ins Jahr 2022 verschlechterte sich die Fristenkongruenz der kurzfristigen Finanzmittel der GUF bis 2024 wieder. Zwischen den Darlehen auf der Aktiv- und Passivseite der Bilanz bestand ein Ungleichgewicht bei der Verzinsungsart (fix bzw. variabel) und es überwogen die endfälligen Darlehen. (TZ 30)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Der RH empfahl der Landeshauptstadt Graz,

- vor dem Hintergrund der äußerst angespannten finanziellen Lage zusätzlich wirksame Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten und nach Beschluss des Gemeinderats konsequent umzusetzen. Diese Maßnahmen wären zumindest mittelfristig darauf auszurichten, den Geldfluss aus der operativen Gebarung positiv abzuschließen. (TZ 10, TZ 11, TZ 17)

- das Leistungsangebot des Hauses Graz fortwährend zu hinterfragen und

  - es strukturell zu redimensionieren (z.B. Beteiligungsportfolio straffen, Mehrfachgeschäftsführungen bei Beteiligungsunternehmen reduzieren, bei Pensionierungen Nachbesetzungen selektiv nicht vornehmen, Personalaufwandssteigerungen abmildern, Kooperationen mit dem Land Steiermark prüfen, fortschreitende Digitalisierung für Effizienzgewinne nutzen).
  - geplante Auszahlungen zu reduzieren oder zu streichen (z.B. Investitionen, ausgewählte freiwillige Leistungen, Förderungen, Sponsoring oder Zuschüsse), Leistungsausweitungen nur bei gleichzeitigen Leistungseinschränkungen an anderer Stelle vorzunehmen bzw. das Leistungsangebot generell einzuschränken.
  - die Einnahmen zu erhöhen (z.B. kommunale Immobilien und ungenutzte Liegenschaften zu marktkonformen Preisen vermieten, Erlöse aus kommunalen Dienstleistungen anpassen, erbrachte Leistungen konsequent bepreisen, Verkaufserlöse vereinnahmen, Kostendeckungsgrad bei Entgelten bzw. Gebühren prüfen, etwa bei Wasser, Abwasser und Abfall). (TZ 24)

- die Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungen und Eigenbetriebe auf die Pflichtaufgaben der Stadt zu fokussieren. Um der prekären finanziellen Lage der Stadt Graz Rechnung zu tragen, wären insbesondere freiwillige Leistungen jener Beteiligungen und Eigenbetriebe einzuschränken, die Verluste erwirtschaften. (TZ 20)

Der RH empfahl der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH,

- den Veranlagungsvertrag fortlaufend zu überprüfen sowie die Rückzahlungen mit der Stadt Graz abzustimmen, um Liquiditätsengpässe zu vermeiden und die Planungssicherheit zu erhöhen; dies insbesondere, da die verwahrten Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz die größte Verbindlichkeitsposition der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH waren. Dabei wäre insbesondere auf einen allfälligen Refinanzierungsbedarf nach Auslaufen der dreijährigen Bindefrist von Zahlungsmittelreserven über 160 Mio. EUR (30. Juni 2026) zu achten. (TZ 29)

- analog zum Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 zukünftig ausschließlich laufend zu tilgende Darlehen abzuschließen, um bei den Unternehmen des Hauses Graz das Bewusstsein für die Sicherstellung der Liquidität zu stärken und für die Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH die Risiken zu reduzieren sowie die Planungssicherheit zu erhöhen. (TZ 30)

Konsolidierungsmaßnahmen der Landeshauptstadt Graz

PRÜFBERICHT

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis September 2025 die Gebarung der Landeshauptstadt Graz (in der Folge: **Stadt Graz**).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der finanziellen Lage,
- der Konsolidierungsmaßnahmen,
- der geplanten mittelfristigen finanziellen Entwicklung,
- der Transferströme zwischen der Stadt Graz und ihren Unternehmensbeteiligungen sowie
- der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (**GUF**) als zentraler Finanzierungsgesellschaft des Hauses Graz (das sogenannte Haus Graz bestand aus der Stadtverwaltung, den Eigenbetrieben und den Beteiligungen der Stadt Graz).

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2021 bis 2024. Die Gebarungsüberprüfung des RH berücksichtigte auch seinen Prüfungsschwerpunkt „Vertrauen in den Staat“. Dieser betraf u.a. Gemeinden mit einem hohen Gebarungsvolumen insofern, als die Auswirkungen des gegenwärtigen Verwaltungshandelns auf die zukünftige finanzielle Lage überprüft wurden.

Unter dem Titel „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im September 2015 eine umfangreiche globale Entwicklungsagenda für die nächsten 15 Jahre. Kernstück der Agenda 2030 sind 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals), die durch 169 Unterziele näher ausgeführt werden. Wesentlich für die in der Gebarungsüberprüfung behandelten Themen waren Unterziele des Ziels 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“.

(2) Die Stadt Graz ist die Landeshauptstadt des Bundeslandes Steiermark. Das Gemeindegebiet erstreckt sich über 127,58 km^2 und ist in 17 Bezirke bzw. 28 Katastralgemeinden aufgeteilt. Ende 2024 betrug die Einwohnerzahl 305.323, die Bevöl-

kerungsdichte lag bei 2.393 Einwohnerinnen und Einwohnern pro km². Die Stadt Graz führt die Gemeindeverwaltung und erbringt gemeinsam mit der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH (in der Folge: **Holding Graz GmbH**) Leistungen der Daseinsvorsorge, z.B. Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft. Sie ist für die Errichtung, Erhaltung und den Betrieb von 28 Volksschulen, 17 Mittelschulen und drei Sonderschulen zuständig. Graz ist auch Universitätsstadt mit rd. 63.000 Studentinnen und Studenten. Die Grazer Altstadt gehört seit 1999 zum UNESCO-Weltkulturerbe. Die folgende Abbildung zeigt das Rathaus in der Grazer Altstadt:

Abbildung 1: Luftbildaufnahme des Rathauses der Stadt Graz

Quelle: Stadt Graz; Darstellung: RH

(3) Der RH verwendete insbesondere im Zusammenhang mit der Beurteilung der finanziellen Lage Kennzahlen, die auch für die jährlichen Gemeindefinanzberichte herangezogen werden.

(4) Zu dem im April 2026 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Stadt Graz, die Holding Graz GmbH und die GUF im Juli 2026 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2026.

(5) In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt Graz mit, dass die Grundaussagen des Berichts des RH grundsätzlich auch ihrer Einschätzung entsprächen und die Finanz- und Vermögensdirektion der Stadt Graz (in der Folge: **Finanzdirektion**) die Empfehlungen bei der Erstellung des Voranschlags 2027 einfließen lassen werde. Sie wies zudem darauf hin, dass Ereignisse vor dem überprüften Zeitraum, wie die erfolgreiche Bildung des Hauses Graz im Jahr 2009, mit einer weiten Finanzsteuerung einhergegangen seien, die auf sehr hoch aggregierten, konsolidierten Finanzkennzahlen basiere. Geprägt von den Prinzipien der Good Governance sowie des New Public Management sei die Stadt basierend auf öffentlich verfügbaren konsolidierten Netto-Finanzschulden sowie operativen Cash Flows gesteuert worden. Als Kehrseite

dieser „modernen finanzwirtschaftlichen Kultur“ seien jedoch „althergebrachte kamerale Prinzipien der Haushaltsführung“ teilweise „als veraltet und/oder unwirtschaftlich“ angesehen worden. Exemplarisch nannte die Stadt Graz die Aufnahme von langfristigen endfälligen Darlehen ohne lineare Ansparung einer Tilgungsreserve oder das Cash Pooling, das mangels eines Limits teilweise sehr hohe Verrechnungssalden aufgewiesen habe. Seit November 2022 seien die strukturellen Mängel behoben worden, etwa durch die konsequente Ausrichtung an den seit 2020 geltenden Regeln und die Neuverhandlung von Verträgen mit städtischen Unternehmen. Nunmehr werde das gesamte Haus Graz finanziell mit dem operativen Saldo im Finanzierungshaushalt der Stadt Graz begrenzt und sei über diesen steuerbar.

Zudem wies die Stadt Graz darauf hin, dass

- die nicht gegenfinanzierte Ökosoziale Steuerreform von 2022 bis 2024 zu massiven Einnahmenverlusten für sämtliche Gebietskörperschaften geführt habe,
- sich die seit 2022 steigende Inflation in erheblichem Maße negativ ausgewirkt habe,
- der Bedarf an Kinderbetreuung, aber auch an landesgesetzlich geregelten Sozial- und Pflegeleistungen mengenmäßig ständig wachse,
- die 2024 in Kraft getretene Neuregelung der landesgesetzlichen Sozial- und Pflegeleistungen zwischen den steiermärkischen Gemeinden die Stadt Graz von 2024 bis 2031 jährlich um rd. 4 Mio. EUR mehr belaste,
- zukünftig jedenfalls Klarheit über die gesamtstaatliche Finanzstrategie sowie eine Kopplung von Aufgaben und den notwendigen Finanzströmen wünschenswert wäre.

Zudem könnten Vergleiche mit anderen Städten zu falschen Schlüssen führen, da unterschiedliche Faktoren wie Bevölkerungsentwicklung, Ertragskraft und systemische Unterschiede zwischen Bundesländern zu berücksichtigen seien.

Die Stadt Graz wies auch auf den – nach dem überprüften Zeitraum, noch vor der Gemeinderatswahl zur Beschlussfassung vorgelegten – Strategiebericht 2026 hin. Aus diesem gehe klar hervor, dass die – vom RH zu Recht als nicht ausreichend kritisierten – bisher gesetzten Maßnahmen nicht nur massive Verschlechterungen der Rahmenbedingungen hätten abfedern können, sondern auch erhebliche Ergebnisverbesserungen bewirkt hätten. Dieser Strategiebericht 2026 bilde klar den noch notwendigen Konsolidierungsbedarf ab und werde als Basis für den Voranschlag 2027 sowie für die mittelfristige Finanzplanung bis 2031 dienen. Im überprüften Zeitraum hätten die beschlossenen Maßnahmen zur Sicherung der Liquidität die Wirkung nicht entfalten können.

(6) Der RH hielt zu den Ausführungen der Stadt Graz fest, dass am 2. September 2026 als kurzfristige, liquiditätssichernde Maßnahme eine „allgemeine Haushaltssperre" aller städtischen Ermessensleistungen eingesetzt wurde. Er wies zum – im Rahmen der Stellungnahme übermittelten – Strategiebericht 2026 darauf hin, dass dieser gänzlich ohne Informationen zur „Abrechnung des Steiermärkischen Pflege- und Sozialleistungsgesetzes"[1] vorgelegt wurde und insofern nicht vollumfänglich die finanzielle Lage der Stadt Graz darstellte. Dazu hielt der RH fest, dass nur vollständige und transparente Planungsdokumente eine verlässliche mittelfristige Entscheidungsgrundlage bilden können; die mangelnde Übersicht über die Stadtfinanzen sah er sehr kritisch. Während eine Finanzierungslücke – von medial kolportierten 36 Mio. EUR – zur Haushaltssperre führte[2], konnte die Stadt Graz den tatsächlichen Finanzbedarf aus dem Titel der Sozial- und Pflegeleistungen mangels nachvollziehbarer Abrechnungen bis Ende September 2026 nicht darstellen. Die Finanzdirektion teilte dem RH mit, dass sie gemeinsam mit der Gemeindeaufsicht die organisatorischen Abrechnungsprozesse zu den Sozial- und Pflegeleistungen analysieren werde, um die Planungsqualität zu verbessern.

Hinsichtlich der prekären Finanzsituation der Stadt Graz verwies der RH auf die deutlichen Warnungen des Stadtrechnungshofes Graz (in der Folge: **Stadtrechnungshof**) vor einer drohenden Zahlungsunfähigkeit.

Nach Ansicht des RH bedurfte es – trotz wirtschaftlich schwieriger Rahmenbedingungen – einer entsprechenden Eigeninitiative der Stadt Graz, um die finanzielle Lage durch wirksame Maßnahmen klar zu verbessern.

Ergänzend hob der RH hervor, dass er mit seinen Berichten und dem damit verfolgten Beratungsansatz darauf abzielte, Fehlentwicklungen aufzuzeigen, Risiken zu skizzieren und Empfehlungen auszusprechen. In diesem Sinne begrüßte er, dass die Stadt Graz die Grundaussagen des Berichts teilte und seine Empfehlungen in die Erstellung des Voranschlags 2027 einfließen lassen wird.

[1] Siehe S. 13 des Strategieberichts 2026; Anmerkung RH: Gemeint ist das Steiermärkische Sozial- und Pflegeleistungsfinanzierungsgesetz, LGBl. 110/2023 i.d.g.F.

[2] siehe Kleine Zeitung vom 18. September 2026, S. 14

Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen

Rechtliche Grundlagen

2 (1) Spätestens seit dem Finanzjahr 2020 hatten alle Städte und Gemeinden mit der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (**VRV 2015**)[3] ein neues Haushaltssystem bei der Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse anzuwenden. Dieses sah einen integrierten Drei-Komponenten-Haushalt vor, bestehend aus Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt.[4]

(2) Die Landeshauptstadt Graz war als Stadt mit eigenem Statut vom Geltungsbereich der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967[5] sowie der Steiermärkischen Gemeindehaushaltsverordnung[6] ausgenommen. Regelungen über die Führung des Gemeindehaushalts waren im Statut der Landeshauptstadt Graz 1967[7] (in der Folge: **Statut der Stadt Graz**) sowie in der Haushaltsordnung der Landeshauptstadt Graz[8] (in der Folge: **Grazer Haushaltsordnung**) enthalten.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

3 Die österreichischen Gemeinden waren in den vergangenen Jahren mit herausfordernden Rahmenbedingungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben konfrontiert. Seit dem Jahr 2020 waren mehrere Krisen, wie insbesondere die COVID-19-Pandemie, der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und die dadurch ausgelöste Energiekrise sowie eine Rezession der österreichischen Wirtschaft, auch von den Gemeinden zu bewältigen. Einer gebremsten Einnahmenentwicklung, wie insbesondere der Ertragsanteile als wesentlichste Einnahmenquelle, stand eine höhere Ausgabendynamik gegenüber, vor allem infolge der Inflation und stark gestiegener Personal- und Energiekosten, steigender Ausgaben für Gesundheit und Pflege sowie zusätzlicher Aufgaben und Ausbauerfordernisse in den Bereichen Elementarpädagogik und Ganztagsschulen.[9]

[3] BGBl. II 313/2015 i.d.g.F.

[4] § 3 Abs. 1 VRV 2015

[5] LGBl. 115/1967 i.d.g.F.

[6] LGBl. 34/2019 i.d.g.F.

[7] LGBl. 130/1967 i.d.g.F.

[8] Verordnung des Gemeinderats vom 12. Dezember 2019 betreffend die Haushaltsordnung der Landeshauptstadt Graz i.d.g.F.

[9] Die laufenden Einzahlungen stiegen laut KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung von 2019 bis 2023 um durchschnittlich 2,8 %, die laufenden Auszahlungen um durchschnittlich 3,6 %.

Das Institut für Höhere Studien (IHS) und das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) stellten in ihren während der Gebarungsüberprüfung veröffentlichten Sommerprognosen 2025 eine beginnende Erholung der österreichischen Wirtschaft fest. Beide Institute prognostizierten für 2025 nach zwei Rezessionsjahren eine Stabilisierung der Konjunktur, also eine Stagnation gegenüber 2024, und für das Jahr 2026 einen leichten Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 1,0 % bzw. 1,2 %.[10] Die für Österreich prognostizierte Wachstumsdynamik lag hinter den für die EU erwarteten Zuwächsen.

Das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung erstellte im Auftrag des Österreichischen Städtebundes im Mai 2025 eine Prognose zur Entwicklung der Gemeindefinanzen bis zum Jahr 2028. Darin rechnete es unter Zugrundelegung der Prognosen zu Inflation und Ertragsanteilsentwicklung sowie der Ergebnisse des Finanzausgleichs mittelfristig mit einer weiteren Verschlechterung der Gemeindefinanzen bzw. einer weiterhin sinkenden Liquidität. Ohne Gegensteuerung erwartete es bis 2028 eine öffentliche Sparquote[11] von nur mehr 4 %, während diese bis 2019 noch bei 12 % bis 13 % gelegen war.

Bisherige Kontrolltätigkeit des Stadtrechnungshofes

4.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war gemäß dem Statut der Stadt Graz[12] ein Stadtrechnungshof, nunmehr ein Kontrollamt, zur Unterstützung des Gemeinderats bei seiner Aufgabe als oberstes überwachendes Organ eingerichtet. Die Aufgaben des Stadtrechnungshofes umfassten u.a.[13]

- die Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses der Stadt, einschließlich einer konsolidierten Betrachtung der verbundenen Beteiligungen[14], und
- die Stellungnahme zum Entwurf des städtischen Voranschlags sowie zu den vom Gemeinderat zu genehmigenden Wirtschaftsplänen der Beteiligungen.

[10] Die Prognosen waren mit Unsicherheiten und Risiken behaftet, z.B. Kriegsgefahr im Nahen Osten und damit verbundene Risiken für Energiepreise oder Zollpolitik der USA.

[11] Die öffentliche Sparquote zeigt an, in welchem Ausmaß Mittel für Investitionen und Tilgungen bereitstehen.

[12] § 38

[13] § 98 Statut der Stadt Graz in Verbindung mit § 3 Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof

[14] Im Rahmen der Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses erstellte der Stadtrechnungshof jährlich einen Prüfbericht, einen Analysebericht sowie einen Bericht zum konsolidierten Abschluss. Der Prüfbericht gab Auskunft über Vollständigkeit, Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie rechnerische Richtigkeit des städtischen Rechnungsabschlusses. Im Analysebericht waren das Zahlenwerk der Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung sowie daraus abgeleitete Erkenntnisse mit Erläuterungen und Visualisierungen aufbereitet. Im Bericht zum konsolidierten Rechnungsabschluss war die gemeinsame Betrachtung der Stadt Graz und ihrer Beteiligungsunternehmen – des Hauses Graz – enthalten.

Die jährlichen Prüfberichte und Stellungnahmen waren auf der Website des Stadtrechnungshofes veröffentlicht.[15]

(2) Für die Jahre 2021 bis 2024 bestätigte der Stadtrechnungshof jeweils mit Einschränkungen[16] die Vollständigkeit, Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie rechnerische Richtigkeit der Rechnungsabschlüsse der Stadt Graz. Die Entwicklung ihrer finanziellen Lage beurteilte er kritisch und warnte bereits im November 2022 vor einer „akut drohenden Zahlungsunfähigkeit". Der Stadtrechnungshof hielt kritisch fest, dass die Stadt Graz ihre Liquidität auf

- neue und zunehmend endfällige Darlehen,
- Transaktionen mit den Beteiligungen,
- zweckgebundene Beiträge der Bürgerinnen und Bürger sowie
- Verschiebungen von Rückzahlungen bestehender Darlehen

stützte.

Im Rahmen der Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses 2024 warnte er im Hinblick auf die finanzielle Stabilität und begründete dies u.a. damit, dass

- die Eigenbetriebe Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz (in der Folge: **Geriatrische Gesundheitszentren**) und insbesondere Wohnen Graz weiterhin in einer „bedenklichen" wirtschaftlichen Situation waren.
- der Geldfluss aus der operativen Gebarung negativ war.
- die Stadt mehr neue Darlehen aufnahm, als sie für aktuelle investive Einzelvorhaben benötigte.
- die Grenze der maximalen Kassenstärker aufgrund des Ungleichgewichts im Finanzierungshaushalt sowie der Kontoüberziehung des Eigenbetriebs Wohnen Graz kritisch war.

Der Stadtrechnungshof forderte wiederholt nachhaltige Reformen, um den Haushalt der Stadt Graz strukturell zu konsolidieren. Er empfahl, umgehend Lösungen für die nachhaltige Sanierung der Eigenbetriebe Geriatrische Gesundheitszentren und Wohnen Graz zu entwickeln und dem Gemeinderat vorzulegen.

4.2 Der RH verwies auf die umfassenden Prüftätigkeiten des Stadtrechnungshofes und insbesondere auf die detaillierten Feststellungen zur finanziellen Stabilität der Stadt Graz. Er hielt fest, dass der Stadtrechnungshof in den Jahren 2021 bis 2024 mehr-

[15] https://www.graz.at/cms/beitrag/10029027/7751115/Kontrollberichte_des_Stadtrechnungshofes.html (abgerufen am 5. Februar 2026)

[16] z.B. weil die Bewertung der Beteiligungen im Jahr 2021 nicht auf Basis der letztverfügbaren Abschlüsse erfolgte, oder aufgrund von Prüfhemmnissen, weil eingeholte Bankbestätigungen als unzuverlässig beurteilt wurden oder nicht rechtzeitig einlangten (2021 bis 2024)

mals auf die äußerst angespannte finanzielle Lage der Stadt Graz und teilweise auch ihrer Eigenbetriebe hingewiesen und wiederholt Reformen zur Haushaltssanierung eingefordert hatte.

Der RH empfahl der Stadt Graz, den vom Stadtrechnungshof eingeforderten Reformen zur Haushaltssanierung rasch nachzukommen.

In diesem Zusammenhang verwies er auch auf seine Feststellungen in TZ 5 ff. zum Rechnungsabschluss der Stadt Graz.

Finanzielle Entwicklung der Stadt Graz von 2021 bis 2024

Gesamthaushalt ohne Eigenbetriebe der Stadt Graz

5.1 (1) Wirtschaftliche Unternehmungen, Betriebe und betriebsähnliche Einrichtungen jeweils ohne eigene Rechtspersönlichkeit von Gemeinden waren vom Geltungsbereich der VRV 2015 ausgenommen, wenn sie eigene Wirtschaftspläne erstellten und andere gesetzliche Regelungen[17] anwendeten. In diesem Fall waren die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Einrichtungen den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen der Gemeinde ohne Anlagen beizulegen. Für die Ergebnis- und Vermögensrechnung waren sie auf erster Ebene mit dem Gesamthaushalt zusammenzufassen.[18]

(2) Die wirtschaftlichen Unternehmungen Geriatrische Gesundheitszentren, Grazer Parkraum- und Sicherheitsservice sowie Wohnen Graz waren mit Betriebsstatut als Eigenbetriebe[19] der Stadt Graz ohne eigene Rechtspersönlichkeit eingerichtet. Sie erstellten eigene Wirtschaftspläne und wendeten für die Erstellung der Jahresabschlüsse das Unternehmensgesetzbuch an. Den Rechnungsabschlüssen der Stadt Graz waren die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe nicht beigelegt.

[17] z.B. Unternehmensgesetzbuch (UGB), dRGBl. S. 219/1897 i.d.g.F.; International Financial Reporting Standards (IFRS)

[18] § 1 Abs. 1 und 2 VRV 2015; darunter war zu verstehen, dass die Rechnungsabschlüsse dieser Einheiten in eine Gliederung nach Anlage 1e und 1f überzuleiten waren.

[19] Eigenbetriebe sind Teile der öffentlichen Verwaltung, die rechtlich nicht eigenständig, jedoch organisatorisch und wirtschaftlich selbstständig sind. Die Stadt Graz behandelte ihre Eigenbetriebe wirtschaftlich wie Beteiligungen.

5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Jahresabschlüsse der drei Eigenbetriebe der Stadt Graz entgegen der VRV 2015 dem Rechnungsabschluss der Stadt Graz nicht beigelegt waren. Dadurch bot der Rechnungsabschluss der Stadt Graz kein vollständiges Bild über die finanzielle Lage (TZ 6). Dies war angesichts der negativen wirtschaftlichen Situation der Eigenbetriebe der Stadt Graz, insbesondere von Wohnen Graz, als kritisch zu betrachten.

Der RH empfahl der Stadt Graz, entsprechend der VRV 2015 die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe ihrem Rechnungsabschluss als Beilagen anzuschließen, um einen vollständigen Überblick über die finanzielle Lage der Stadt Graz zu gewährleisten.

Ergebnishaushalt

6.1 Im Ergebnishaushalt waren alle Erträge und Aufwendungen jenes Finanzjahres zu veranschlagen und zu verrechnen, dem sie wirtschaftlich zuzuordnen waren, unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung. Die Differenz aus Erträgen und Aufwendungen bildete das Nettoergebnis. War das Nettoergebnis positiv, konnte die Gemeinde genug Erträge erwirtschaften, um die Aufwendungen für ihre kommunalen Dienstleistungen und die Infrastruktur abzudecken.

Der Ergebnishaushalt der Stadt Graz – ohne Eigenbetriebe – entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 1: Ergebnishaushalt

Ergebnishaushalt	2021	2022	2023	2024
	in Mio. EUR			
Summe Erträge	1.203,51	1.760,44	1.394,21	1.551,38
Summe Aufwendungen	1.242,26	1.237,49	1.563,93	1.686,10
Saldo (0) Nettoergebnis	-38,75	522,95	-169,72	-134,72
Nettoergebnis nach Zuweisung und Entnahmen von Haushaltsrücklagen	**-73,05**	**523,13**	**-201,98**	**-198,41**

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Stadt Graz

Die Stadt Graz konnte ihre Erträge von 2021 bis 2024 um 29 % steigern. Im gleichen Zeitraum stiegen die Aufwendungen um 36 %. Die Ergebnisrechnung wies mit Ausnahme des Jahres 2022 jeweils ein negatives Nettoergebnis auf. Das positive Nettoergebnis von 522,95 Mio. EUR im Jahr 2022 war im Wesentlichen auf nicht finanzierungswirksame operative Erträge in Höhe von 509,02 Mio. EUR zurückzuführen, vorwiegend durch eine Auflösung von Rückstellungen in Höhe von

474,70 Mio. EUR. Aufgrund des gestiegenen Zinsniveaus[20] sank der Barwert der langfristigen Rückstellungen; dies führte zu einer nicht planbaren ertragswirksamen Auflösung der Rückstellungen.

Unter Berücksichtigung der Jahresabschlüsse der drei Eigenbetriebe des Zeitraums 2021 bis 2024 verschlechterte sich das jährliche Nettoergebnis[21] zusätzlich um insgesamt 37,60 Mio. EUR, zumal die Eigenbetriebe Geriatrische Gesundheitszentren und Wohnen Graz jährlich Jahresfehlbeträge aufwiesen. Diese waren nicht in voller Höhe als Finanzmittelbedarf im Rechnungsabschluss der Stadt Graz abgebildet.

6.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Ergebnisrechnung in den Jahren 2021 bis 2024 mit Ausnahme des Jahres 2022 ein negatives Nettoergebnis aufwies, d.h., die Stadt Graz konnte ihre Aufwendungen nicht durch Erträge decken. Das positive Nettoergebnis im Jahr 2022 war auf einen Einmaleffekt bei den nicht finanzierungswirksamen operativen Erträgen durch eine zinsbedingte Auflösung von Rückstellungen zurückzuführen.

Unter Berücksichtigung der Jahresabschlüsse der drei Eigenbetriebe der Stadt Graz verschlechterte sich das jährliche Nettoergebnis im überprüften Zeitraum zusätzlich um insgesamt 37,60 Mio. EUR. Dies war allerdings – entgegen den Vorschriften der VRV 2015 – nicht in voller Höhe im Rechnungsabschluss der Stadt Graz abgebildet. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 5, die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe dem Rechnungsabschluss der Stadt Graz anzuschließen.

Finanzierungshaushalt

7.1 (1) Im Finanzierungshaushalt waren alle Ein- und Auszahlungen jenes Finanzjahres zu veranschlagen und zu verrechnen, in dem der Zahlungsfluss erfolgte. Der Finanzierungshaushalt lieferte Informationen über die Zahlungsströme und diente maßgeblich zur Beurteilung der Liquiditätssituation und damit der Fähigkeit, Zahlungsverpflichtungen jederzeit nachkommen zu können.

Der Geldfluss aus der operativen Gebarung umfasste Ein- und Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit, aus Transfers (ohne Kapitaltransfers) sowie aus Finanzerträgen.[22] Der Überschuss aus der operativen Gebarung stand der Gemeinde

[20] Laut Bericht an den Gemeinderat zum Rechnungsabschluss 2022 lag der Zinssatz zum 31. Dezember 2021 bei 0 % und zum 31. Dezember 2022 bei 2,501 %.

[21] laut Beilagen 1e zum Rechnungsabschluss

[22] d.h. im Wesentlichen laufende (wiederkehrende) Einzahlungen, z.B. aus Ertragsanteilen, Abgaben, Gebühren und Bedarfszuweisungen, oder Auszahlungen für Personal und Zinsen für Bankdarlehen

zur Tilgung von Finanzschulden und zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.

Im Geldfluss aus der investiven Gebarung waren Ein- und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit erfasst.[23]

Der Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit stellte die Aufnahme und Tilgung von Finanzschulden sowie den Erwerb und Abgang von Finanzinstrumenten dar.

Die Differenz aus Einzahlungen und Auszahlungen der operativen und investiven Gebarung ergab den Nettofinanzierungssaldo. Dieser bildete gemeinsam mit dem Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit den Geldfluss der voranschlagswirksamen Gebarung.

(2) Unter Bezugnahme auf die umfassende Prüftätigkeit des Stadtrechnungshofes zu den städtischen Rechnungsabschlüssen beschränkte sich der RH auf einen kurzen Überblick über die Entwicklung der finanziellen Lage der Stadt Graz von 2021 bis 2024. Die Fähigkeit der Stadt Graz, ihren Zahlungsverpflichtungen zeitgerecht nachzukommen, war ein wesentliches Kriterium für das Vertrauen ihrer Gläubiger. Die Zahlungsfähigkeit hing maßgeblich von ihrer Liquidität ab, weshalb der RH bei der Beurteilung der finanziellen Lage der Stadt Graz seinen Schwerpunkt auf den Finanzierungshaushalt legte.

Der Finanzierungshaushalt der Stadt Graz – ohne Eigenbetriebe – entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 2: Finanzierungshaushalt

Finanzierungshaushalt	2021	2022	2023	2024
	in Mio. EUR			
Saldo (1) Geldfluss aus der operativen Gebarung	65,51	151,41	41,80	-16,63
Saldo (2) Geldfluss aus der investiven Gebarung	-151,41	-53,66	-95,25	-191,32
Saldo (3) Nettofinanzierungssaldo	-85,90	97,75	-53,45	-207,95
Saldo (4) Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit	115,19	44,15	95,98	226,09
Saldo (5) Geldfluss aus der voranschlagswirksamen Gebarung	29,29	141,90	42,53	18,14

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Stadt Graz

[23] z.B. Zubau oder Erweiterung eines Gebäudes, Anschaffung neuer Geräte

(a) Geldfluss aus der operativen Gebarung

Die Stadt Graz erzielte im überprüften Zeitraum im Geldfluss aus der operativen Gebarung einen positiven Saldo von insgesamt 242,08 Mio. EUR. Die Jahre 2021 bis 2023 wiesen jeweils positive Salden aus. Der Anstieg 2022 resultierte im Wesentlichen aus höheren Einzahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit, den gestiegenen Ertragsanteilen, den höheren Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts (Land Steiermark, Bund) im Bereich Gesundheit sowie geringeren Transferauszahlungen an Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter[24] im Sozialbereich.

Im Jahr 2024 war der Geldfluss aus der operativen Gebarung im überprüften Zeitraum mit -16,63 Mio. EUR erstmals negativ. Die Einzahlungen stiegen im Vergleich zum Jahr 2023 um 110,95 Mio. EUR (9 %) an, gleichzeitig erhöhten sich die Auszahlungen um 169,39 Mio. EUR (14 %). Somit musste die Stadt Graz Darlehen für die Bedeckung des operativen Haushalts heranziehen.

Der Anstieg der Einzahlungen resultierte im Wesentlichen aus gestiegenen Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts (Land Steiermark, Bund). Weiters erhöhten sich die Einzahlungen aus eigenen Abgaben sowie aus den Ertragsanteilen. Einzahlungen aus Dividenden bzw. Gewinnausschüttungen von Beteiligungen trugen ebenfalls dazu bei.

Der Anstieg der Auszahlungen war maßgeblich in den höheren Auszahlungen für das städtische Personal, die Zinsen sowie den Sachaufwand begründet. Weiters stiegen die Transferzahlungen an private Haushalte sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter im Sozialbereich. Zudem erhöhten sich die Transferzahlungen an Beteiligungen im Bereich Straßen- und Wasserbau, Verkehr.

(b) Geldfluss aus der investiven Gebarung

Die Stadt Graz wies im Zeitraum 2021 bis 2024 im Geldfluss aus der investiven Gebarung einen negativen Saldo von insgesamt -491,64 Mio. EUR auf. Der Geldfluss aus der investiven Gebarung war in jedem Jahr negativ und lag zwischen -53,66 Mio. EUR (2022) und -191,32 Mio. EUR (2024).

Von 2023 auf 2024 verschlechterte er sich von -95,25 Mio. EUR auf -191,32 Mio. EUR. Dies resultierte maßgeblich aus 2024 geleisteten Darlehen an Beteiligungen in Höhe von 70 Mio. EUR sowie aus Kapitaltransferzahlungen von 11,02 Mio. EUR im Bereich Straßen- und Wasserbau, Verkehr.

[24] beispielsweise Nonprofitorganisationen, Vereine, Verbände

(c) Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit

Die Stadt Graz wies im Zeitraum 2021 bis 2024 einen positiven Saldo von 481,41 Mio. EUR im Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit auf. Aus der Aufnahme von Finanzschulden flossen ihr Geldmittel von insgesamt 590,14 Mio. EUR zu, jährlich zwischen 70,04 Mio. EUR (2022) und 255,03 Mio. EUR (2024). 108,74 Mio. EUR verwendete die Stadt Graz zur Bedienung von bestehenden Darlehen.

7.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass im Finanzierungshaushalt der Stadt Graz der Geldfluss aus der operativen Gebarung 2024 mit -16,63 Mio. EUR negativ war. Dies bedeutete, dass die Stadt Graz im Jahr 2024 nicht mehr in der Lage war, ihre im operativen Haushalt anfallenden Auszahlungen für den Personal-, Sach-, Transfer- und Finanzaufwand vollständig durch die laufenden operativen Einzahlungen (z.B. Gebühren, Steuern) zu decken. Damit standen ihr aus der operativen Gebarung auch keine Geldmittel für Investitionen oder die Rückzahlung von Darlehen zur Verfügung.

(2) Der RH hielt fest, dass im Zeitraum 2021 bis 2024 der Geldfluss aus der investiven Gebarung einen negativen Saldo von insgesamt -491,64 Mio. EUR aufwies. Er wies kritisch darauf hin, dass die Stadt Graz daher nur knapp die Hälfte ihrer Investitionen durch den im selben Zeitraum erzielten positiven Saldo von 242,08 Mio. EUR aus dem Geldfluss ihrer operativen Gebarung finanzieren konnte. Im Jahr 2024 war ihr dies – aufgrund des negativen Geldflusses aus der operativen Gebarung – gar nicht mehr möglich.

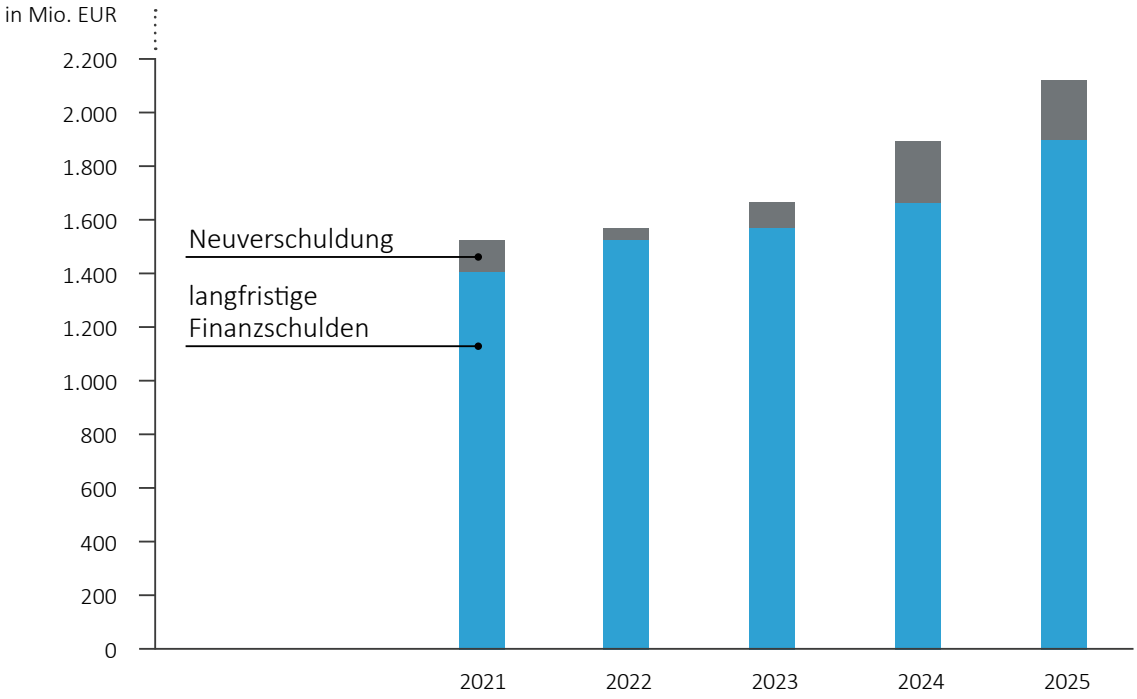
Der RH empfahl der Stadt Graz, ausgabenseitige Maßnahmen zu ergreifen, um dauerhaft positive Geldflüsse aus ihrer operativen Gebarung zu gewährleisten und eine darlehensfinanzierte Bedeckung des operativen Haushalts hintanzuhalten. Weiters wäre die Investitionstätigkeit an den finanziellen Möglichkeiten, die sich aus den Geldflüssen aus der operativen Gebarung ergeben, auszurichten und ein möglichst hoher Eigenfinanzierungsgrad sicherzustellen. Bei der Investitionstätigkeit der Stadt wären jene Projekte zu priorisieren, für die gesetzliche Verpflichtungen bzw. zwingende Notwendigkeiten bestehen.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass im Zeitraum 2021 bis 2024 der Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit der Stadt Graz 481,41 Mio. EUR betrug. Dies entsprach im Wesentlichen der investiven Gebarung in Höhe von 491,64 Mio. EUR. Er kritisierte, dass die Stadt Graz ihre Investitionstätigkeit nahezu ausschließlich mit Darlehensaufnahmen finanzierte. Im Jahr 2024 musste sie Darlehen sogar für die Bedeckung des operativen Haushalts heranziehen.

Finanzschuldenstand und -entwicklung

8.1 (1) Laut Vermögensrechnung stiegen die langfristigen Finanzschulden der Stadt Graz von 2021 bis 2024 von 1,521 Mrd. EUR auf 1,887 Mrd. EUR. Im Jahr 2025 betrugen sie bereits 2,110 Mrd. EUR. Die folgende Abbildung zeigt die Veränderung des langfristigen Finanzschuldenstands sowie der jährlichen Neuverschuldung:

Abbildung 2: Finanzschuldenstand und -entwicklung



Quelle: Stadt Graz; Darstellung: RH

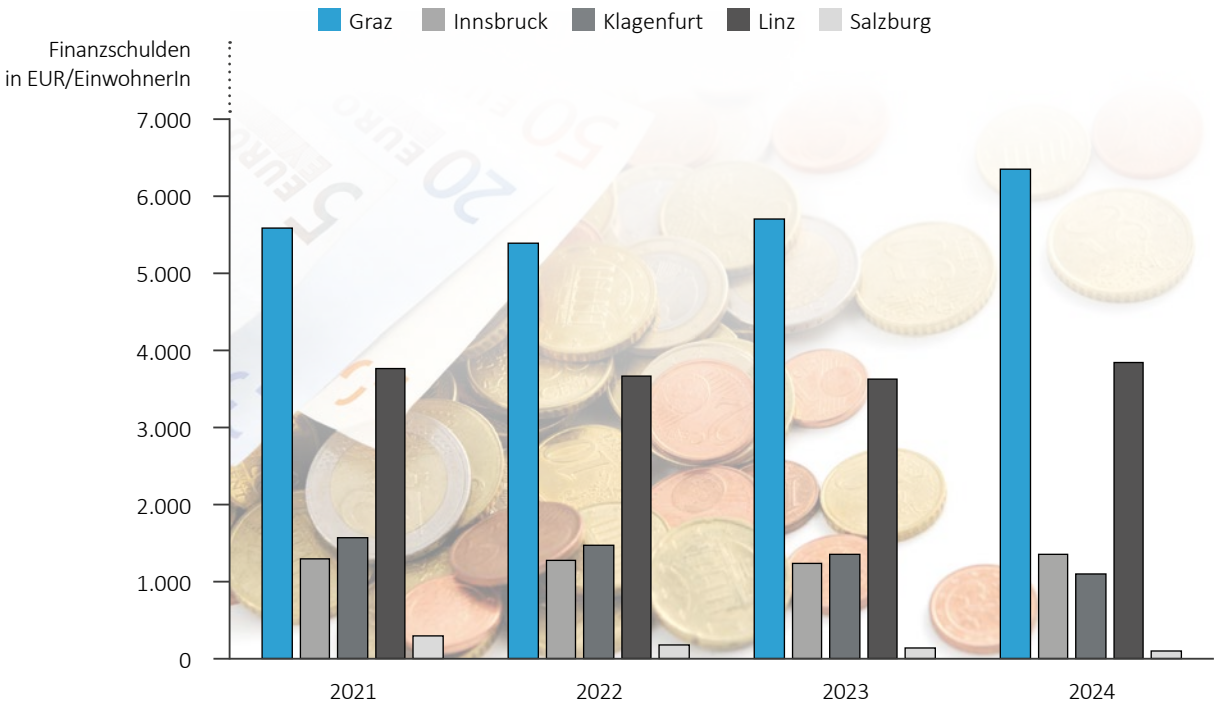
Der überwiegende Anteil der langfristigen Finanzschulden bestand in endfälligen Darlehen. Der Anteil der endfälligen Darlehen der Stadt Graz ohne Eigenbetriebe sank von 2021 bis 2024 von 75 % auf 65 %. Die Darlehen wiesen Laufzeiten von bis zu 60 Jahren auf. Seit Februar 2024 war laut Statut der Stadt Graz die Aufnahme von endfälligen Darlehen zur Tilgung bestehender endfälliger Darlehen verboten, für die Aufnahme neuer endfälliger Darlehen musste die Tilgung als Zahlungsreserve angespart werden.[25]

(2) Zusätzlich bestanden in den Eigenbetrieben Geriatrische Gesundheitszentren und Wohnen Graz Finanzschulden. Die Verbindlichkeiten und Finanzschulden der Eigenbetriebe stiegen von 2021 bis 2024 von 178,86 Mio. EUR auf 224,79 Mio. EUR. Der überwiegende Anteil daran war dem Eigenbetrieb Wohnen Graz zugeordnet.

[25] Änderung des Statutes der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl. 20/2024, § 111b Abs. 7

(3) Im Vergleich mit den vier österreichischen Gemeinden in der Größenklasse mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ohne Wien – Innsbruck, Klagenfurt, Linz und Salzburg – zeigte sich, dass die Finanzschulden der Stadt Graz je Einwohnerin bzw. Einwohner von 2021 bis 2024[26] jeweils über den Werten dieser Vergleichsgemeinden lagen:

Abbildung 3: Finanzschulden je Einwohnerin bzw. Einwohner



Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Die Finanzschulden der Stadt Graz betrugen im Durchschnitt 5.749 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner, jene der Vergleichsgemeinden zwischen 165 EUR (Salzburg) und 3.715 EUR (Linz).

8.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die langfristigen Finanzschulden der Stadt Graz von 2021 bis 2024 durch neue Darlehensaufnahmen um 366 Mio. EUR von 1,521 Mrd. EUR auf 1,887 Mrd. EUR stiegen. Im Jahr 2025 betrugen die Finanzschulden der Stadt Graz bereits 2,110 Mrd. EUR. Hinzu kam ein Anstieg der Verbindlichkeiten und Finanzschulden der Eigenbetriebe um mehr als 25 % von 178,86 Mio. EUR auf 224,79 Mio. EUR.

[26] Für das Jahr 2025 lagen dem RH noch keine Vergleichsdaten der Statistik Austria vor.

Die Finanzschulden je Einwohnerin bzw. Einwohner lagen in diesem Zeitraum zwischen 5.571 EUR (2021) und 6.352 EUR (2024). Sie betrugen durchschnittlich das 1,5-Fache bis 35-Fache der Werte in den Vergleichsgemeinden.

Weiters stellte der RH kritisch fest, dass im Jahr 2024 der überwiegende Anteil der langfristigen Finanzschulden in endfälligen Darlehen mit Laufzeiten bis zu 60 Jahren bestand. Dies konnte zwar zur Liquiditätssicherung beitragen, verlagerte die Verantwortung zur Rückzahlung jedoch in eine ferne Zukunft. Aus diesem Grund beurteilte er die Änderung des Statuts der Stadt Graz, wonach die Aufnahme von endfälligen Darlehen de facto nicht mehr möglich war, für zweckmäßig.

Vor diesem Hintergrund bekräftigte der RH seine Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung (siehe TZ 10, TZ 11, TZ 17).

Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Graz

9 Für das Gelingen von Konsolidierungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene weist die Literatur[27] folgende Faktoren aus, die zur Gänze erfüllt werden müssen:

Tabelle 3: Faktoren für das Gelingen von Konsolidierungsmaßnahmen

Erfolgsfaktoren	Maßnahmen
Selbstverpflichtung (TZ 10)	(1) eindeutige Selbstverpflichtung der politischen und/oder administrativen Leitung
	(2) regelmäßiger Austausch zwischen Politik und Verwaltung
Gesamtstrategie (TZ 11)	(1) Konsolidierung als Teil der (finanziellen) Gesamtstrategie
	(2) konkrete (quantifizierbare) Ziele für die Konsolidierung
	(3) Haushaltskonsolidierungskonzept
finanzielle Konsolidierung (TZ 12)	(1) Reduktion der Ausgaben
	(2) Erhöhung der Einnahmen
	(3) Änderung der Finanzierung
	(4) Einschränkung von Investitionen
strukturelle Veränderungen (TZ 13)	(1) Aufgabenreformen und Aufgabenkritikprozess
	(2) Prozessoptimierung in der Verwaltung
konsequente Umsetzung (TZ 14)	(1) handlungsstarke Finanzleitung
	(2) Erhöhung der Budgettransparenz
	(3) Monitoring der geplanten Maßnahmen
Transparenz und Kommunikation über den Konsolidierungsprozess (TZ 15)	(1) Kommunikation des Prozesses gegenüber der Bevölkerung
	(2) Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Quellen: *Gnädinger/Burth* (2021); *Holm* (2019); *Pölzl/Pilz/Duller* (2018); RH-Bericht Reihe Kärnten 2012/2; Zusammenstellung: RH

Auf Grundlage dieser Faktoren beurteilt der RH im Folgenden die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Graz.

[27] *Gnädinger/Burth,* Haushaltskonsolidierung in Kommunen (2021); *Holm,* Haushaltskonsolidierung in Kommunen (2019); *Pölzl/Pilz/Duller,* Erfolgsfaktoren und Trends bei Haushaltskonsolidierungen. Praktische Erfahrungswerte aus begleiteten Haushaltskonsolidierungen der letzten Jahre, in *Leiss/Steinbichler* (Hrsg.), Recht und Finanzen für Gemeinden 4/2018; siehe auch den RH-Bericht „Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol“ (u.a. Reihe Kärnten 2012/2, TZ 119 bis TZ 128)

Selbstverpflichtung

10.1 (1) Selbstverpflichtung der politischen und/oder administrativen Leitung

Die Stadt Graz legte dem RH mehrere Unterlagen vor, die festhielten, dass die politische und administrative Leitung mit Herausforderungen der Haushaltskonsolidierung konfrontiert war. Laut Gemeinderatsprotokollen wurden Konsolidierungsmaßnahmen eingefordert und auch beschlossen.

Gemäß § 13 Abs. 5 Grazer Haushaltsordnung stellte ein jährlich dem Gemeinderat vorzulegender Strategiebericht die Basis für die Erstellung des Voranschlags dar. Der Strategiebericht war bis zur Sommersitzungspause zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen und sollte einen Überblick über die Entwicklung und die aktuelle (finanzielle) Lage der Stadt Graz geben. Der von der Finanzdirektion für die Gemeinderatssitzung am 3. Juli 2025 erstellte Strategiebericht enthielt auch ein Konsolidierungskonzept, das der zuständige Finanzstadtrat dem Gemeinderat vorlegte; dieser nahm den Strategiebericht und somit auch das Konsolidierungskonzept mehrheitlich an.

(2) Regelmäßiger Austausch zwischen Politik und Verwaltung

Aufgrund der angespannten Finanzlage fand ein regelmäßiger Austausch zwischen Politik und Verwaltung statt. Der Leiter der Finanzdirektion wies im überprüften Zeitraum in Gemeinderatssitzungen auf die Notwendigkeit von Konsolidierungsmaßnahmen hin. Die Abteilungen der Stadt Graz, die Eigenbetriebe und Shared Services erarbeiteten zudem 110 Maßnahmen zur Stärkung des operativen Saldos (in der Folge: **Maßnahmenkatalog**), deren Umsetzung der Gemeinderat im Mai 2024 beschloss (TZ 11).

10.2 Der RH stellte fest, dass der Gemeinderat der Stadt Graz Beschlüsse zur Haushaltskonsolidierung gefasst hatte und es einen regelmäßigen Austausch zwischen Politik und Verwaltung gab.

Er empfahl der Stadt Graz, vor dem Hintergrund der äußerst angespannten finanziellen Lage zusätzlich wirksame Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten und nach Beschluss des Gemeinderats konsequent umzusetzen.

Gesamtstrategie

11.1 (1) Konsolidierung als Teil der (finanziellen) Gesamtstrategie

Die Stadt Graz verfolgte in ihrem Gemeindeleitbild das Ziel, „zur lebenswertesten Stadt mit dem modernsten Management Europas“ zu werden. Zu welchem Zeitpunkt dieses Ziel erreicht werden sollte, war nicht vorgegeben. Die Wirtschaftsstrategie der Stadt Graz sollte die Transformation von Wirtschaftssektoren hin zu einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen und klimaneutralen Wirtschaft unterstützen und sie strebte Synergien zwischen Wirtschaftsentwicklung, Klimaschutz und sozialen Zielen an.

Zudem veröffentlichte die Stadt Graz jährlich einen Leistungsbericht, der wesentliche Kennzahlen der Verwaltung und der Unternehmen darstellte. Im Leistungsbericht 2024 wiesen sowohl der Magistratsdirektor als auch der Finanzdirektor auf die Notwendigkeit von Konsolidierungsmaßnahmen hin.

Strategische Ziele für die Finanzgebarung gaben das Statut der Stadt Graz und die Grazer Haushaltsordnung vor. Alle mit der Erstellung und Vollziehung des Haushalts befassten Organe hatten die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie Nachhaltigkeit und die anerkannten Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung zu beachten. Zudem war der Finanzstadtrat verpflichtet, ein Haushaltskonsolidierungskonzept zu erstellen, wenn die Stadt Graz drei Jahre hintereinander einen negativen Ergebnishaushalt erwirtschaftete. Die Ergebnishaushalte für 2023 und 2024 waren im Rechnungsabschluss negativ (TZ 6). Da auch in den Folgejahren von negativen Ergebnishaushalten auszugehen war, legte der Finanzstadtrat bei der Präsentation des Strategieberichts im Jahr 2025 ein Konsolidierungskonzept vor (TZ 10).

(2) (Quantifizierbare) Ziele für die Konsolidierung

Der Gemeinderat der Stadt Graz beschloss im Mai 2024 die Umsetzung eines Maßnahmenkatalogs zur Stärkung des operativen Saldos. „In einem ersten Schritt“ sollten 110 Maßnahmen umgesetzt oder einer weiterführenden Prüfung unterzogen werden (TZ 10).

(3) Haushaltskonsolidierungskonzept

Ein Haushaltskonsolidierungskonzept sollte die Grundsätze der Haushaltsführung der Gemeinde festlegen, die Ziele der Konsolidierung definieren und basierend darauf die umzusetzenden Maßnahmen sowie den Umsetzungszeitraum konkretisieren. Auch eine Analyse des Ist-Zustands der Gemeindefinanzen sollte es enthalten.

Das vom Gemeinderat am 3. Juli 2025 im Strategiebericht beschlossene Konsolidierungskonzept hatte das Ziel, „dass der Haushalt der Stadt Graz zu jedem Zeitpunkt all seine Verpflichtungen erfüllen könne“. Elemente eines Konsolidierungskonzepts zur Stabilisierung des Haushalts waren in drei Maßnahmengruppen eingeteilt:

- Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerbarkeit und Budget-Vollzugskontrolle des Hauses Graz (TZ 18), z.B. Weiterentwicklung der Service-Level-Agreement-Leistungen, Trennung von Fach- und Förderbudgets, Klärung von Zuständigkeiten für Objekte im öffentlichen Raum,
- Steuerung der mittel- und langfristigen Wachstumsraten,
- kurzfristige, liquiditätssichernde Maßnahmen wie Ausgabenkürzungen oder die Ermächtigung zu einer Haushaltssperre aller städtischen Ermessensleistungen durch den Finanzstadtrat.

In der Analyse des Ist-Zustands hielt die Stadt Graz fest, dass sich der operative Saldo des städtischen Finanzierungshaushalts gemäß Voranschlägen 2025 und 2026 sowie mittelfristiger Finanzplanung 2027 bis 2030 von 31,19 Mio. EUR (2025) auf -66,22 Mio. EUR (2030) verschlechtern wird. Als wesentliche Ursache für die negative Entwicklung gab sie externe politische Entscheidungen anderer Gebietskörperschaften an. Laut Berechnungen der Stadt Graz betrug beispielsweise die Mehrbelastung des städtischen Haushalts durch die Ökosoziale Steuerreform 2022 bis 2024 der Bundesregierung jährlich rd. 37 Mio. EUR[28].

Durch die Umsetzung der drei Maßnahmengruppen des Konsolidierungskonzepts strebte die Stadt Graz eine Verbesserung des operativen Saldos des Finanzierungshaushalts von ursprünglich -66,22 Mio. EUR auf -47,57 Mio. EUR bis 2030 an (TZ 17).

11.2 Der RH stellte fest, dass die Stadt Graz im überprüften Zeitraum über eine finanzielle und wirtschaftliche Gesamtstrategie verfügte, in der ihre finanziellen Grundsätze festgelegt waren.

Er empfahl der Stadt Graz, die Grundsätze der finanziellen und wirtschaftlichen Gesamtstrategie stets zu beachten. Insbesondere wären die Bestimmungen der Grazer Haushaltsordnung strikt einzuhalten, wonach die Organe die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit für den städtischen Haushalt zu beachten haben.

Der RH stellte fest, dass die Stadt Graz im überprüften Zeitraum über ein Haushaltskonsolidierungskonzept verfügte. Er stellte jedoch kritisch fest, dass das Haushaltskonsolidierungskonzept bis 2030 nur mehr darauf abzielte, die Zahlungsfähigkeit der Stadt Graz aufrechtzuerhalten, zumal die Umsetzung der Maßnahmengruppen nicht

[28] Die Stadt Graz berechnete für 2023 Mindereinnahmen von knapp 33 Mio. EUR. Unter der Annahme einer jährlichen Valorisierung von 2,5 % betrugen die Mindereinnahmen für das Jahr 2030 bereits 37 Mio. EUR.

ausreichte, um zumindest einen ausgeglichenen operativen Finanzierungssaldo zu erreichen. Zudem hielt der RH kritisch fest, dass sich die finanzielle Lage der Stadt Graz auch in den Jahren 2020 bis 2024 kontinuierlich verschlechtert hatte (TZ 5 ff.). Im Jahr 2024 musste die Stadt Graz sogar zur Erfüllung der laufenden Auszahlungen (z.B. Personal- und Sachaufwand) Fremdmittel aufnehmen.

Der RH empfahl der Stadt Graz, die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zumindest mittelfristig darauf auszurichten, den Geldfluss aus der operativen Gebarung positiv abzuschließen.

Finanzielle Konsolidierung

12.1 (1) Reduktion der Auszahlungen

Die Stadt Graz setzte sich mit dem im Mai 2024 beschlossenen Maßnahmenkatalog das Ziel, Auszahlungen zu reduzieren, um den operativen Saldo zu stärken.

Die 110 Maßnahmen sollten beispielsweise in folgenden Bereichen wirksam werden:

- Subventionen: Reduktionen u.a. bei den Klubförderungen oder im Bürgermeisterinnenamt,
- Personalkosten: Reduktion von Überstunden; Auflösung der Fachbereichsleitung für „Förderungen, Senior:innen und Arbeit und Beschäftigung“,
- Sachkosten: z.B. Reduktion der Reinigungsintervalle in den Büros des Magistrats, Reduktion der Kosten für Repräsentation, Einsparung von Grafik- und Druckkosten.

(2) Erhöhung der Einnahmen

Die Stadt Graz plante laut Maßnahmenkatalog höhere Einzahlungen, beispielsweise durch

- Erhöhung des Kanalisationsbeitrags,
- Mehreinzahlungen durch höhere Frequenz bei Impfungen und Neuregelung eines Kostenersatzes in Form eines „Stichhonorars“ für Grippe- und COVID-19-Impfungen,
- zusätzliche Einzahlungen durch einen neuen Vertrag mit dem Land Steiermark zum Vollzug des Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetzes[29],
- Anhebung der Gebrauchsentgelte für die Nutzung öffentlichen Gutes um 10 %.

[29] BGBl. I 13/2006 i.d.g.F.

Insgesamt ergaben die im Maßnahmenkatalog vorgesehenen Initiativen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 9,37 Mio. EUR (davon 8,82 Mio. EUR jährlich wiederkehrend), wovon 44 % (4,15 Mio. EUR) auf Auszahlungsreduktionen und 56 % (5,22 Mio. EUR) auf Einzahlungserhöhungen zurückzuführen wären. Anfang 2025 waren laut Status-Update zum Maßnahmenkatalog Auszahlungsreduktionen von 2,39 Mio. EUR und Einzahlungserhöhungen von 4,94 Mio. EUR, insgesamt 7,33 Mio. EUR (Umsetzungsgrad 78 %), erzielt worden.

(3) Änderung der Finanzierung

Die Stadt Graz führte von 2021 bis 2024 bei vier variabel verzinsten Darlehen eine Umschuldung auf Fixverzinsung durch. Seither erfolgten keine Umschuldungen, da die Stadt Graz auf Basis von Mitteilungen der Banken, die sie finanzierten, mit sinkenden variablen Zinssätzen rechnete. Zudem war die Aufnahme von endfälligen Darlehen seit Mai 2024 de facto nicht mehr möglich (TZ 8).

(4) Einschränkung von Investitionen

Die Stadt Graz budgetierte in den Jahren 2021 bis 2024 Auszahlungen für Investitionen von insgesamt 469,30 Mio. EUR. Zur Steuerung der Investitionen führte sie einen „Investitionsfonds“ ein, um das Investitionsvolumen zu beschränken. Investive Vorhaben sollten erst dann zur Beschlussfassung im Gemeinderat vorgelegt werden, wenn das Vorhaben konkret geplant war. Zudem deckelte das am 3. Juli 2025 beschlossene Konsolidierungskonzept die Auszahlungen für Investitionen der Stadt Graz für den Zeitraum 2026 bis 2030 auf maximal 300 Mio. EUR.

12.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Graz 110 Maßnahmen zur Verbesserung des operativen Ergebnisses vorgesehen hatte. Er kritisierte jedoch, dass

- das Volumen dieser Maßnahmen nicht ausreichen wird, um mittelfristig (bis 2030) ein ausgeglichenes operatives Finanzergebnis zu erzielen und
- die Maßnahmen nicht vollständig umgesetzt wurden und somit die Ergebnisverbesserung eingeschränkt war.

Er empfahl der Stadt Graz, die im Mai 2024 beschlossenen 110 Maßnahmen des Maßnahmenkatalogs rasch vollständig umzusetzen. Darüber hinaus wären weitere Maßnahmen zur Verbesserung des operativen Finanzergebnisses zu entwickeln und umzusetzen sowie auf ihre Wirksamkeit hin regelmäßig zu evaluieren.

Der RH stellte fest, dass die Stadt Graz ihre Finanzierungsstruktur bei vier Darlehen durch Umschuldungen änderte.

Er empfahl der Stadt Graz, ihre Finanzierungsstruktur laufend zu prüfen und eine Optimierung anzustreben. Dabei könnten jedenfalls auch Darlehen von städtischen Beteiligungen miteinbezogen werden.

Der RH hielt fest, dass die Stadt Graz durch die Einführung des „Investitionsfonds“ und durch die Deckelung laut Konsolidierungskonzept vom Juli 2025 Maßnahmen zur Beschränkung des Investitionsvolumens setzte. Er wies die Entscheidungsträger der Stadt Graz darauf hin, dass im geplanten Zeitraum 2025 bis 2030 hohe negative Geldflüsse aus der operativen Gebarung vorgesehen waren und die Stadt Graz somit über keine selbst erwirtschafteten Mittel zur Bedeckung der geplanten Investitionsprojekte verfügen wird (TZ 7).

Aus diesem Grund empfahl der RH der Stadt Graz, das Erfordernis und die Dringlichkeit der geplanten Investitionsprojekte laufend zu überprüfen. Für die erforderlichen Investitionsprojekte wären zudem sämtliche Möglichkeiten von Kostenreduktionen zu prüfen.

Strukturelle Veränderungen

13.1 (1) Aufgabenreformen und Aufgabenkritikprozess

Die Stadt Graz sah teilweise Reformen bei den Aufgaben des Magistrats vor, z.B.:

- Auflösung des Fachbereichs für „Förderungen, Senior:innen und Arbeit und Beschäftigung“,
- Umorganisation des Referats für Arbeit und Beschäftigung (Einsparung von Personal- und Infrastrukturkosten),
- Übertragung der gesetzlich vorgesehenen Röntgenuntersuchungen an externe Ärztinnen und Ärzte,
- Umstellung und Neuregelung des Ärztenotdienstes,
- Überdenken der Doppel- oder Dreifachgeschäftsführung in Beteiligungsunternehmen.

Einen formellen Aufgabenkritikprozess, der die Aufgabenerbringung der Stadt Graz strukturiert und zielorientiert analysieren und optimieren sollte, gab es nicht.

(2) Prozessoptimierung in der Verwaltung

Die Stadt Graz realisierte im Bereich Digitalisierung mehrere Prozessanpassungen: Sie bündelte und erneuerte IT-Lizenzen und -Verträge, restrukturierte die IT-Infrastruktur, konsolidierte das Management von mobilen Endgeräten und reduzierte Kosten für Lizenzen, Server-Hardware und Datenspeicher.

13.2 Der RH stellte fest, dass die Stadt Graz teilweise Reformen bei den Aufgaben des Magistrats vorsah und Prozesse optimierte. Er hob die Bedeutung eines strukturierten Aufgabenkritikprozesses für die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen hervor und wies in diesem Zusammenhang auch auf seine Feststellungen in TZ 24 hin, wonach die Stadt Graz ein breit gefächertes Leistungsangebot erbrachte, dessen Umfang fortwährend zu hinterfragen wäre. Dies betraf auch die Eigenbetriebe.

Der RH empfahl der Stadt Graz, weitere Anstrengungen zur Reform der Aufgabenerbringung und Prozessoptimierung zu unternehmen. Hierzu eignet sich insbesondere ein strukturierter Aufgabenkritikprozess zur Aktualisierung und Optimierung der Aufgabenerbringung durch die Stadt.

Umsetzung

14.1 (1) Finanzleitung

In der Stadt Graz übernahm die Finanzdirektion eine wesentliche Steuerungsfunktion für das gesamte städtische Finanzwesen. Der Anfang August 2023 ernannte Finanzdirektor setzte sich das Ziel, Einsparungspotenziale auszumachen und konsequent an der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu arbeiten. Der im Juli 2025 von der Finanzdirektion für den Finanzstadtrat erstellte Strategiebericht war nicht nur die Grundlage für die Voranschläge, sondern beinhaltete auch ein Konsolidierungskonzept für die Stadtfinanzen.

(2) Erhöhung der Budgettransparenz

Die Stadt Graz setzte ein Buchhaltungssystem ein, das ein Rechnungswesen nach den Maßstäben der VRV 2015 ermöglichte und zahlreiche Auswertungen zur Erhöhung der Budgettransparenz zur Verfügung stellte.

(3) Monitoring der geplanten Maßnahmen

Die Stadt Graz verfügte über ein Monitoring ihrer Konsolidierungsaktivitäten. Zu dem im Mai 2024 beschlossenen Maßnahmenkatalog wurde im Jänner 2025 ein Fortschrittsbericht mit einem Zwischenergebnis erstellt, laut dem 78 % der Maßnahmen umgesetzt waren.

14.2 Der RH stellte fest, dass die Finanzdirektion der Stadt Graz Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts eingeleitet hatte.

Er empfahl der Stadt Graz, das von der Finanzdirektion eingeleitete Konsolidierungskonzept konsequent umzusetzen. Weiters sollte die Stadt Graz die Finanzdirektion bei weiteren Einsparungsvorschlägen konsequent unterstützen.

Transparenz und Kommunikation über den Konsolidierungsprozess

15.1 (1) Kommunikation des Prozesses gegenüber der Bevölkerung

Die Stadt Graz veröffentlichte sämtliche zum Beschluss vorgelegten Tagesordnungspunkte der Gemeinderatssitzungen auf ihrer Website. Enthalten waren z.B. auch die Strategieberichte, die über die finanzielle Lage und die erforderlichen Konsolidierungsschritte informierten. Zusätzlich wurden die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse auf der Gemeinde-Website veröffentlicht.

(2) Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die Stadt Graz band ihre Bediensteten aktiv in den Konsolidierungsprozess ein. Die 110 Maßnahmen des Maßnahmenkatalogs (TZ 12) basierten auf den Vorschlägen der Bediensteten.

15.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Graz ihre Bediensteten aktiv in den Konsolidierungsprozess einband.

Er empfahl der Stadt Graz, gemeinsam mit den Bediensteten den Konsolidierungsprozess aktiv voranzutreiben.

Der RH stellte fest, dass die Stadt Graz die Bevölkerung über die finanzielle Lage der Stadt und die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen informierte[30].

Er empfahl der Stadt Graz, die Bürgerinnen und Bürger über geplante Konsolidierungsschritte und konkrete Einsparungsmaßnahmen weiterhin regelmäßig zu informieren.

[30] Der RH verweist dazu auf seine Ausführungen in TZ 1, wonach der Strategiebericht 2026 ohne Informationen zur „Abrechnung des Steiermärkischen Pflege- und Sozialleistungsgesetzes“ (Anmerkung RH: Gemeint ist das Steiermärkische Sozial- und Pflegeleistungsfinanzierungsgesetz) vorgelegt wurde und insofern nicht vollumfänglich die finanzielle Lage der Stadt Graz darstellte.

Zusammenfassende Übersicht

16 Zusammenfassend beurteilte der RH die Konsolidierungsbemühungen in der Stadt Graz wie folgt:

Tabelle 4: Vorliegen der Faktoren für das Gelingen von Konsolidierungsmaßnahmen in der Stadt Graz

Erfolgsfaktoren	Status
Selbstverpflichtung	
Selbstverpflichtung der politischen und/oder administrativen Leitung	vorhanden
regelmäßiger Austausch zwischen Politik und Verwaltung	vorhanden
Gesamtstrategie	
Konsolidierung als Teil der (finanziellen) Gesamtstrategie	zum Teil vorhanden
(quantifizierbare) Ziele für die Konsolidierung	zum Teil vorhanden
Haushaltskonsolidierungskonzept	vorhanden
finanzielle Konsolidierung	
Reduktion der Ausgaben	zum Teil vorhanden
Erhöhung der Einnahmen	vorhanden
Änderung der Finanzierung	vorhanden
Einschränkung von Investitionen	zum Teil vorhanden
strukturelle Veränderungen	
Aufgabenreformen und Aufgabenkritikprozess	zum Teil vorhanden
Prozessoptimierung in der Verwaltung	zum Teil vorhanden
Umsetzung	
Finanzleitung	vorhanden
Erhöhung der Budgettransparenz	vorhanden
Monitoring der geplanten Maßnahmen	vorhanden
Transparenz und Kommunikation über den Konsolidierungsprozess	
Kommunikation des Prozesses gegenüber der Bevölkerung	vorhanden
Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	vorhanden

Quelle: RH

In der Stadt Graz waren zwar ansatzweise Maßnahmen entsprechend den dargestellten Faktoren vorhanden, jedoch reichten diese bei Weitem nicht aus, um den Haushalt zu konsolidieren (TZ 17). Insgesamt ist festzuhalten, dass die finanzielle Lage der Stadt Graz trotz der Konsolidierungsbestrebungen weiterhin prekär und äußerst angespannt ist.

Geplante finanzielle Entwicklung von 2025 bis 2030

17.1 (1) Der Strategiebericht war gemäß § 13 Abs. 5 Grazer Haushaltsordnung die Basis für die Erstellung des Voranschlags und enthielt auch die in TZ 9 bis TZ 16 dargestellten Konsolidierungsmaßnahmen.

Die folgende Tabelle stellt die Verbesserung des Geldflusses aus der operativen Gebarung durch die Konsolidierungsmaßnahmen des Strategieberichts im Vergleich zu den Voranschlägen 2025 und 2026 und der mittelfristigen Finanzplanung 2027 bis 2030 dar:

Tabelle 5: Finanzkennzahlen des Strategieberichts

Finanzierungshaushalt	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Summe 2025 bis 2030
	in Mio. EUR						
Geldfluss aus der operativen Gebarung laut Voranschlägen 2025 und 2026 und mittelfristiger Finanzplanung 2027 bis 2030	31,19	-52,53	-53,08	-55,20	-64,30	-66,22	-260,14
Geldfluss aus der operativen Gebarung laut Strategiebericht	45,98	-31,23	-32,11	-36,25	-45,78	-47,57	-146,96
Verbesserung	**14,79**	**21,30**	**20,97**	**18,95**	**18,52**	**18,65**	**113,18**

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Stadt Graz

Laut Voranschlägen 2025 und 2026 sowie mittelfristiger Finanzplanung 2027 bis 2030 verschlechterte sich der Geldfluss aus der operativen Gebarung von 31,19 Mio. EUR (2025) auf -66,22 Mio. EUR (2030). Kumuliert war ein Abgang von -260,14 Mio. EUR geplant. Die laut Maßnahmenkatalog (TZ 12) und Strategiebericht vorgesehenen und teilweise umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen sollten demgegenüber zu einer Verbesserung von insgesamt 113,18 Mio. EUR führen. Der Geldfluss aus der operativen Gebarung bis 2030 war mit kumuliert -146,96 Mio. EUR trotzdem deutlich negativ.

(2) Die Stadt Graz ging im Konsolidierungskonzept des Strategieberichts von folgenden durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten wesentlicher Haushaltsfaktoren für die Jahre 2027 bis 2030 aus:

- Ertragsanteile und eigene Steuern: 2,81 %,
- Ressortbudgets: 1,34 %,

- Personal- und Pensionszahlungen: 2,13 %,
- landesgesetzlich geregelter Bereich: 6,39 %,
- Zahlungen an die Beteiligungen: 2,40 %.

(a) Bis 2030 rechnete die Stadt Graz mit einem Wachstum der Ertragsanteile[31] und eigenen Steuern von durchschnittlich jährlich 2,81 %. Das Bundesministerium für Finanzen prognostizierte im Oktober 2025 für die Jahre 2027 bis 2030 einen durchschnittlichen Anstieg der Ertragsanteile für steiermärkische Gemeinden von 3,63 %.

(b) Die Stadträtinnen und Stadträte hatten eigene Ressortbudgets, deren durchschnittliches Wachstum bis 2030 laut Gemeinderatsbeschluss jährlich 1,34 % betragen sollte. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) prognostizierte im Dezember 2025 einen Anstieg des Verbraucherpreisindex für 2025 von 3,5 %, für 2026 von 2,6 % und für 2027 von 2,4 %. Das Institut für Höhere Studien (IHS) erwartete im Juli 2025 für die Jahre 2025 bis 2029 einen durchschnittlichen Anstieg der Verbraucherpreise von 2,3 %.[32] Im Strategiebericht waren aus diesem Grund politische Entscheidungen zu Kürzungen von freiwilligen[33] bzw. Ermessensleistungen vorgesehen.

(c) Der Strategiebericht sah bis 2030 ein durchschnittliches Wachstum der Personal- und Pensionsauszahlungen von jährlich 2,13 % vor.

(d) Die Zahlungen der Stadt Graz an das Land Steiermark betrafen insbesondere die Leistungen der Sozialhilfe (z.B. Sozialunterstützung, Behindertenhilfe, Pflegeheimunterbringung) und mussten zumeist zu 40 % von den steiermärkischen Gemeinden und der Stadt Graz in Form von Landesumlagen entrichtet werden. Im Oktober 2023 beschloss der Landtag Steiermark das Steiermärkische Sozial- und Pflegeleistungsfinanzierungsgesetz, das laut Berechnungen der Stadt Graz zu Mehrbelastungen für den städtischen Haushalt von 37 Mio. EUR bis 2030 führen kann (durchschnittliches jährliches Wachstum 6,39 %).

(e) Für Transferzahlungen an die städtischen Beteiligungen plante die Stadt Graz im Strategiebericht ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 2,40 % bis 2030.

17.2 Der RH stellte fest, dass die Stadt Graz Konsolidierungsmaßnahmen plante und teilweise umsetzte, die im Finanzierungshaushalt gegenüber den Voranschlägen 2025 und 2026 sowie der mittelfristigen Finanzplanung 2027 bis 2030 eine Verbesserung

[31] Ertragsanteile sind jener Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, der auf die Länder und Gemeinden aufgeteilt wird.

[32] Die Prognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) und des Instituts für Höhere Studien (IHS) vom April 2026 ging im Hauptszenario für den Anstieg der Verbraucherpreise von 2,7 % für 2026 und 2,3 % für 2027 aus.

[33] Ausgaben ohne rechtliche Verpflichtung

von 113,18 Mio. EUR vorsahen. Er wies jedoch nochmals darauf hin, dass die in TZ 9 bis TZ 16 dargestellten Konsolidierungsmaßnahmen bei Weitem nicht ausreichten, um zumindest im Finanzierungshaushalt einen ausgeglichenen Geldfluss aus der operativen Gebarung zu erzielen. Aus diesem Grund konnte die Stadt Graz nur mehr darauf abzielen, ihre Zahlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 10 an die Stadt Graz, vor dem Hintergrund der äußerst angespannten finanziellen Lage zusätzlich wirksame Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten und nach Beschluss des Gemeinderats konsequent umzusetzen.

Zudem wies der RH darauf hin, dass die Stadt Graz die von ihr im Konsolidierungskonzept des Strategieberichts angenommenen Wachstumsraten wesentlicher Haushaltsfaktoren teilweise nicht direkt steuern konnte. Insbesondere die gesamtstaatliche Konjunkturentwicklung und die Inflation waren wesentliche Einflussfaktoren, die aus Sicht des RH den vorgesehenen Konsolidierungspfad der Stadt Graz bis 2030 gefährden könnten.

Er empfahl der Stadt Graz, nicht von ihr direkt steuerbare haushaltsrelevante Einflussfaktoren laufend zu beobachten und, im Falle von Prognoseabweichungen, geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Konsolidierungspfad sicherzustellen.

Der RH hielt fest, dass die Stadt Graz ein durchschnittliches jährliches Wachstum der Ressortbudgets für die Jahre 2027 bis 2030 von 1,34 % vorsah, das unter der prognostizierten Entwicklung des Verbraucherpreisindex lag.

Aus diesem Grund empfahl er der Stadt Graz, die im Strategiebericht vorgesehenen politischen Entscheidungen zu Kürzungen von Ermessensleistungen der Stadt zum Zweck der Konsolidierung der Stadtfinanzen nicht hinauszuschieben.

17.3 Die Stadt Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die im überprüften Zeitraum umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerbarkeit betroffen hätten. Sie verwies auf den im Juni 2026 vom Gemeinderat beschlossenen Strategiebericht 2026, wonach die bisher gesetzten Maßnahmen erhebliche Ergebnisverbesserungen bewirkt hätten. Weiters bilde der Strategiebericht 2026 auch klar den noch notwendigen Konsolidierungsbedarf ab und werde als Basis für den Voranschlag 2027 sowie für die mittelfristige Finanzplanung bis 2031 dienen.

17.4 Der RH wies zur Stellungnahme der Stadt Graz, wonach sie laut Strategiebericht 2026 erhebliche Ergebnisverbesserungen erzielt habe, kritisch darauf hin, dass die gesetzten Maßnahmen tatsächlich nicht ausreichten, zumal die Stadt bereits im September 2026 eine Haushaltssperre aufgrund von Liquiditätsengpässen einsetzte.

Der RH verwies überdies auf seine Ausführungen in TZ 1, wonach der Strategiebericht 2026 ohne Informationen zur „Abrechnung des Steiermärkischen Pflege- und Sozialleistungsgesetzes“[34] vorgelegt wurde und insofern nicht vollumfänglich die finanzielle Lage der Stadt Graz darstellte. Dies belegte die fehlende Übersicht über die tatsächliche finanzielle Lage der Stadt Graz, die letztlich auch zur Haushaltssperre führte.

Transferströme

Beteiligungsübersicht

18.1 Laut Rechnungsabschluss 2024 war die Stadt Graz an 18 Rechtsträgern[35] unmittelbar beteiligt. Die Ämter und Magistratsabteilungen, die drei Eigenbetriebe Geriatrische Gesundheitszentren, Grazer Parkraum- und Sicherheitsservice sowie Wohnen Graz bildeten laut Organigramm zusammen mit den insgesamt 71 Beteiligungen das Haus Graz.

Die wesentlichste Beteiligung war die Holding Graz GmbH. Sie war in den Bereichen Öffentlicher Personennahverkehr sowie Infrastruktur tätig (insbesondere Holding Graz Linien, Wasserwirtschaft, Abfall, Straßen- und Grünraumbewirtschaftung) und verwaltete zudem die marktwirtschaftlich orientierten Beteiligungen. Die Holding Graz GmbH und ihre Beteiligungen gliederten sich in die Sparten

- Mobilität und Freizeit, z.B. Freizeit Graz GmbH,
- Management und Beteiligungen, z.B. GUF, Ankünder GmbH, Unternehmen des Flughafens Graz (etwa Flughafen Graz Betriebs GmbH) oder Bestattung Graz GmbH sowie
- Infrastruktur und Energie, z.B. SERVUS ABFALL Dienstleistungs GmbH, Zentral-Wasserversorgung Hochschwab Süd Gesellschaft m.b.H. oder Energie Graz GmbH.

Die sonstigen Beteiligungen waren in unterschiedlichen Geschäftsfeldern aktiv, jedoch insbesondere in den Bereichen Kunst und Kultur: etwa die Bühnen Graz GmbH, die MCG Graz e.gen. samt Messe Congress Graz Betriebsgesellschaft m.b.H. (in der Folge: **Messe und Congress**), die städtischen Museen, die FH Standort Graz GmbH sowie die Stadion Graz-Liebenau Vermögensverwertungs- u. Verwaltungs GmbH. Die zwei sonstigen Beteiligungen GBG Gebäude- u. Bauma-

[34] Anmerkung RH: Gemeint ist das Steiermärkische Sozial- und Pflegeleistungsfinanzierungsgesetz.

[35] Holding Graz GmbH sowie die sonstigen Beteiligungen (16 weitere GmbH und eine Genossenschaft)

nagement Graz GmbH und ITG Informationstechnik Graz GmbH fungierten als Shared-Services-Unternehmen[36] der Stadt.

Die ausgegliederten Rechtsträger der Stadt Graz hatten zum 31. Dezember 2023 außerbudgetäre Finanzschulden in Höhe von rd. 385 Mio. EUR begründet, für die teilweise die Stadt Graz haftete.[37] Die Rechnungsabschlüsse der Stadt Graz stellten aufgrund der geltenden Haushaltsregeln die finanzielle Lage und die Risiken der Stadt nicht vollständig dar, weil die von den ausgegliederten Rechtsträgern übernommenen Finanzschulden nicht mehr in den Rechenwerken der Stadt aufschienen. Dies, obwohl Transferzahlungen der Stadt an die ausgegliederten Rechtsträger dazu beitrugen, deren Finanzschulden zu begleichen.

18.2 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der mehr als 70 ausgegliederten Rechtsträger die außerbudgetären Finanzschulden zum 31. Dezember 2023 mit rd. 385 Mio. EUR beträchtlich waren. Aufgrund der geltenden Haushaltsregeln stellten die Rechnungsabschlüsse der Stadt Graz die außerbudgetäre Verschuldung der ausgegliederten Rechtsträger nicht vollständig transparent dar. Dies, obwohl sich für die Stadt daraus umfangreiche Verpflichtungen ergaben, die den zukünftigen Handlungsspielraum erheblich einschränken können.

Der RH empfahl der Stadt Graz, Unternehmen nur dann zu gründen, zu übernehmen oder fortzuführen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Außerbudgetäre Finanzschulden wären soweit möglich zu vermeiden, u.a. um eine transparentere Darstellung des städtischen Haushalts sicherzustellen.

[36] zentralisierte, unterstützende Geschäftsfunktionen für das gesamte Haus Graz (Magistratsabteilungen, Eigenbetriebe, Holding Graz GmbH und sonstige Beteiligungen inklusive Shared Services selbst)

[37] Haftungsstand der Stadt Graz zum 31. Dezember 2023: 281,33 Mio. EUR

Finanzielle Lage der Beteiligungen

19.1 (1) Um ihre Beteiligungen zu steuern, nutzte die Stadt Graz insbesondere die Kennzahlen und -daten EBITDA[38] und Investitionen. Die nachfolgenden Abbildungen[39] zeigen für die unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen[40] sowie die drei Eigenbetriebe das EBITDA, die Investitionen und den vereinfachten Free Cash Flow to Firm (EBITDA abzüglich Investitionen; **FCFF**).[41] Der FCFF zeigt den Geldmittelüberschuss eines Unternehmens vor Zahlungen an Fremdkapitalgeber und lässt erkennen, welche Geldmenge theoretisch für Eigen- und Fremdkapitalgeber zur Verfügung steht. Der Zeitraum 2021 bis 2024 umfasst Ist-Werte, jener der Jahre 2025 bis 2030 Planwerte:

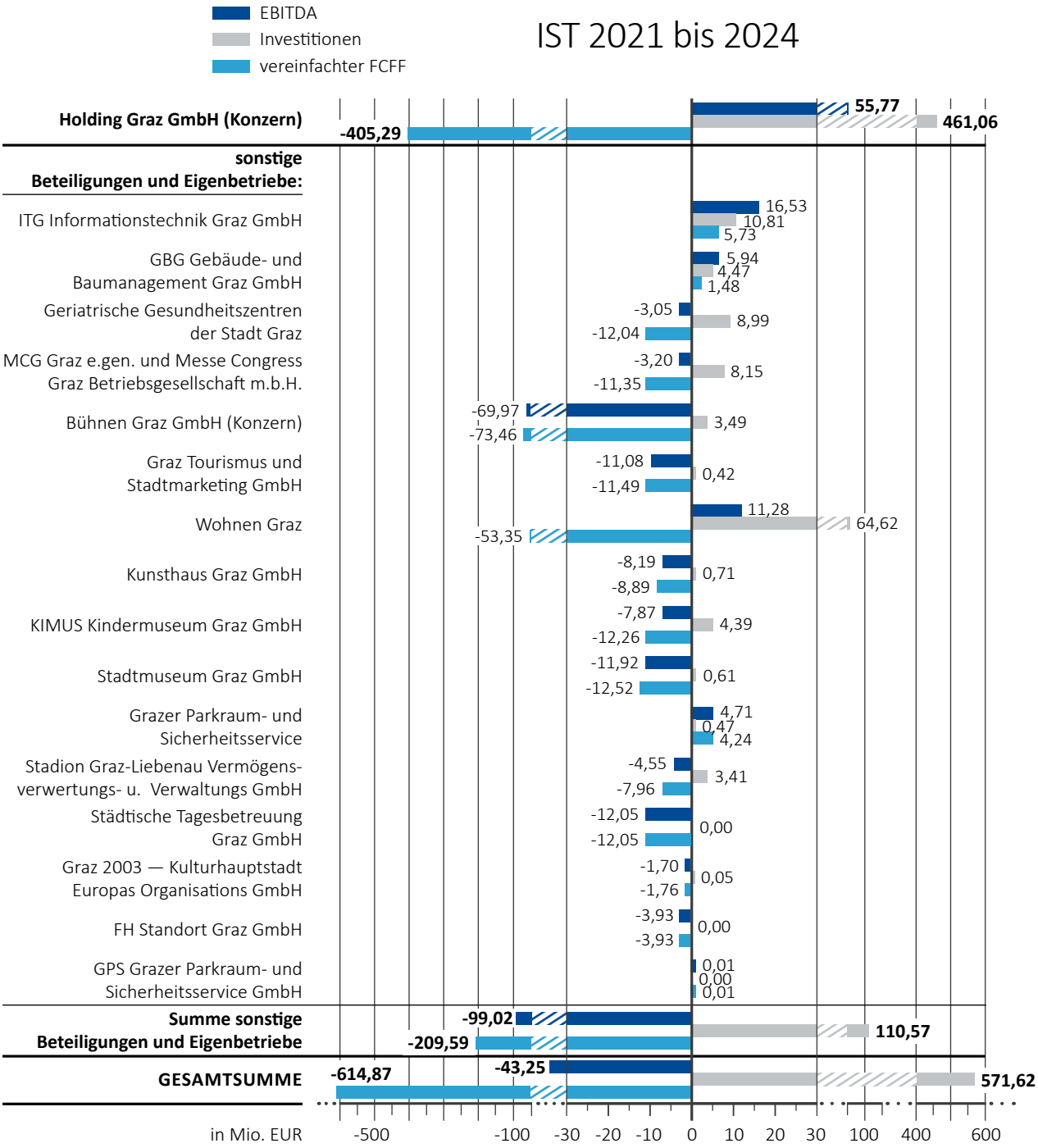
[38] Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization: Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögenswerte

[39] Sie stellen Mehrjahresblöcke dar und zeigen nicht die Entwicklung einzelner Jahre.

[40] zuzüglich der 50 %-Kapitalbeteiligungen Bühnen Graz GmbH (weitere 50 % hielt das Land Steiermark) und Kunsthaus Graz GmbH (weitere 50 % hielt die Universalmuseum Joanneum GmbH)

[41] Basierend auf den vorgelegten Unterlagen ermittelte der RH einen vereinfachten FCFF.

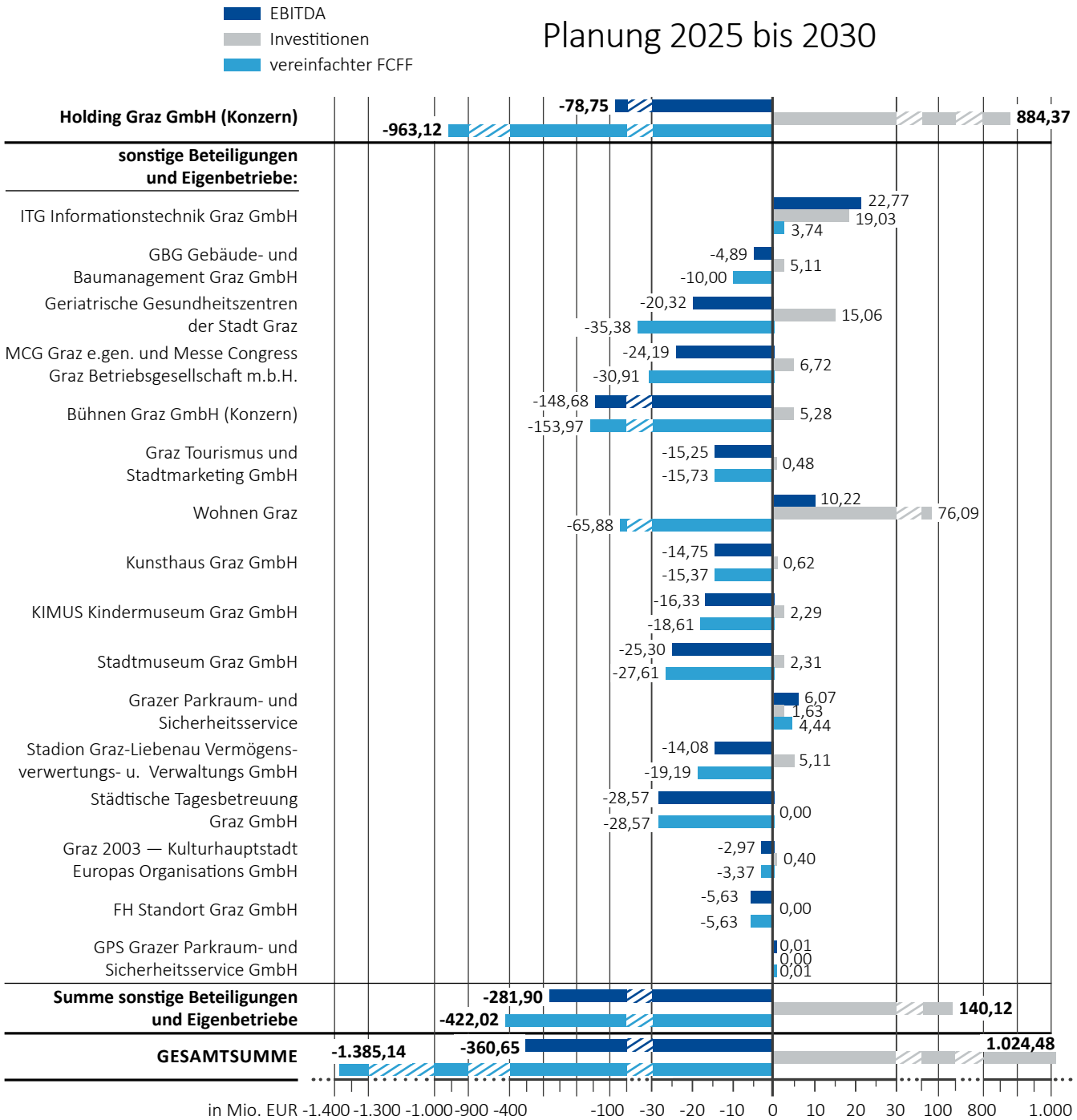
Abbildung 4: Vereinfachter Free Cash Flow to Firm (FCFF) 2021 bis 2024



- EBITDA = Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen)
- vereinfachter FCFF = EBITDA abzüglich Investitionen
- im Falle mehrerer Eigentümer: anteilige Werte des EBITDA und der Investitionen gemäß Finanzierungsausmaß der Stadt Graz; bei Beteiligungen größer 50 % inklusive vollständigem EBITDA und sämtlichen Investitionen
- Werte nach Entgelten der Stadt Graz, jedoch vor deren Transferzahlungen

Quelle: Stadt Graz; Darstellung: RH

Abbildung 5: Vereinfachter Free Cash Flow to Firm (FCFF) 2025 bis 2030



- EBITDA = Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen)
- vereinfachter FCFF = EBITDA abzüglich Investitionen
- im Falle mehrerer Eigentümer: anteilige Werte des EBITDA und der Investitionen gemäß Finanzierungsausmaß der Stadt Graz; bei Beteiligungen größer 50 % inklusive vollständigem EBITDA und sämtlichen Investitionen
- Werte nach Entgelten der Stadt Graz, jedoch vor deren Transferzahlungen

Quelle: Stadt Graz; Darstellung: RH

(2) Das summierte EBITDA der Konzernabschlüsse der Holding Graz GmbH der Jahre 2021 bis 2024 betrug inklusive Rückstellungsdotierungen für das Sozialkapital 55,77 Mio. EUR, jenes der Jahre 2025 bis 2030 -78,75 Mio. EUR.

Nach Berücksichtigung der Investitionen belief sich der vereinfachte FCFF für den Zeitraum 2021 bis 2024 auf -405,29 Mio. EUR (Jahresdurchschnitt -101,32 Mio. EUR) und für 2025 bis 2030 auf -963,12 Mio. EUR (Jahresdurchschnitt -160,52 Mio. EUR). Die Verschlechterung des vereinfachten FCFF war insbesondere auf steigende Investitionen zurückzuführen. Von den Teilsparten der Holding Graz GmbH verzeichnete die Holding Graz Linien den höchsten negativen vereinfachten FCFF. Für 2021 bis 2024 betrug dieser -423,16 Mio. EUR, für die Jahre 2025 bis 2030 -891,01 Mio. EUR.

Positive vereinfachte FCFF von durchschnittlich mehr als 1 Mio. EUR jährlich erwirtschafteten im Zeitraum 2021 bis 2030 die Teilkonzerne Flughafen Graz Betriebs GmbH, Ankünder GmbH und Energie Graz GmbH, die SERVUS ABFALL Dienstleistungs GmbH, die GUF und die Zentral-Wasserversorgung Hochschwab Süd Gesellschaft m.b.H.

(3) Von 2021 bis 2024 betrug das summierte EBITDA der sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe -99,02 Mio. EUR, für die Planjahre 2025 bis 2030 belief es sich auf -281,90 Mio. EUR. Zum Beispiel verschlechterte sich das EBITDA des Konzernabschlusses der Bühnen Graz GmbH vom Zeitraum 2021 bis 2024 zu den Jahren 2025 bis 2030 um jährlich durchschnittlich 7,30 Mio. EUR und jenes der Messe und Congress um 3,23 Mio. EUR.

Der vereinfachte FCFF der sonstigen Beteiligungen war im Zeitraum 2021 bis 2024 mit 209,59 Mio. EUR und für die Planjahre 2025 bis 2030 mit 422,02 Mio. EUR negativ. Für 2021 bis 2030 wies der Konzernabschluss der Bühnen Graz GmbH mit 227,42 Mio. EUR den höchsten negativen vereinfachten FCFF aller sonstigen Beteiligungen auf.

Nachhaltig positive vereinfachte FCFF verzeichneten im Zeitraum 2021 bis 2030 das Shared-Services-Unternehmen ITG Informationstechnik Graz GmbH und der Eigenbetrieb Grazer Parkraum- und Sicherheitsservice.

(4) Das marktwirtschaftlich orientierte Unternehmen Bestattung Graz GmbH (Tochterunternehmen der Holding Graz GmbH) wies für 2021 bis 2030 einen vereinfachten FCFF von -4,09 Mio. EUR auf, der marktbestimmte Eigenbetrieb Wohnen Graz von -119,22 Mio. EUR.

(5) Für die Dekade 2021 bis 2030 rechnete die Stadt Graz für ihr gesamtes Beteiligungsportfolio inklusive Eigenbetriebe mit einem negativen vereinfachten FCFF in Höhe von mehr als 2 Mrd. EUR.

19.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass der Konzern Holding Graz GmbH für den Zeitraum 2021 bis 2024 noch ein positives EBITDA von 55,77 Mio. EUR aufwies, jedoch das geplante EBITDA für die Jahre 2025 bis 2030 mit 78,75 Mio. EUR negativ ausfiel.

Er empfahl der Stadt Graz, der Holding Graz GmbH – unabhängig von allfälligen Rückstellungsdotierungen für das Sozialkapital der Gesellschaft – für die Jahre 2025 bis 2030 ein positives Konzern-EBITDA vorzugeben.

Der RH wies darauf hin, dass der vereinfachte FCFF der Holding Graz GmbH für den Zeitraum 2021 bis 2024 -405,29 Mio. EUR und für die Jahre 2025 bis 2030 -963,12 Mio. EUR betrug.

Er empfahl der Stadt Graz, im Budgetierungsprozess das geplante Investitionsvolumen zu überdenken und – bis sich die wirtschaftliche Lage nachhaltig bessert – lediglich die unbedingt erforderlichen Vorhaben zu realisieren.

(2) Der RH kritisierte, dass sich das EBITDA der sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe von -99,02 Mio. EUR für 2021 bis 2024 auf -281,90 Mio. EUR für 2025 bis 2030 verschlechterte.

Er empfahl der Stadt Graz, die für 2025 bis 2030 erwartete negative EBITDA-Entwicklung der sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe zumindest abzuschwächen und dies durch ein angemessenes und wirksames Beteiligungs- und Maßnahmencontrolling sicherzustellen.

Der RH kritisierte insbesondere, dass die Bestattung Graz GmbH und der Eigenbetrieb Wohnen Graz für 2021 bis 2030 einen negativen vereinfachten FCFF von -4,09 Mio. EUR bzw. -119,22 Mio. EUR aufwiesen.

Er empfahl der Stadt Graz, für die Bestattung Graz GmbH und den Eigenbetrieb Wohnen Graz mittelfristig einen zumindest weitgehend ausgeglichenen vereinfachten FCFF anzustreben.

Transferzahlungen

20.1 (1) Zahlreiche Beteiligungen, aber auch Eigenbetriebe, der Stadt Graz waren aufgrund ihrer finanziellen Lage auf Transferzahlungen[42] der Stadt angewiesen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die von der Stadt Graz im Zeitraum 2021 bis 2024 geleisteten sowie die für 2025 bis 2030 geplanten Transferzahlungen:

Tabelle 6: Transferzahlungen der Stadt Graz an Beteiligungen und Eigenbetriebe

	Ist 2021 bis 2024	Plan 2025 bis 2030	Veränderung Ist 2021 bis 2024 zu Plan 2025 bis 2030	Summe 2021 bis 2030
	in Mio. EUR			
Holding Graz GmbH	**318,58**	**586,27**	**267,69**	**904,85**
sonstige Beteiligungen und Eigenbetriebe				
Stadion Graz-Liebenau Vermögensverwertungs- u. Verwaltungs GmbH	11,59	25,25	13,66	36,83
FH Standort Graz GmbH	4,94	6,00	1,06	10,94
Graz 2003 – Kulturhauptstadt Europas Organisations GmbH	1,87	3,41	1,54	5,29
Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz	2,93	16,00	13,07	18,93
Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH	8,60	12,00	3,40	20,60
Stadtmuseum Graz GmbH	12,75	27,31	14,56	40,06
KIMUS Kindermuseum Graz GmbH	11,95	18,61	6,66	30,56
Kunsthaus Graz GmbH	9,23	14,85	5,62	24,08
Städtische Tagesbetreuung Graz GmbH	27,66	28,73	1,07	56,39
Wohnen Graz	5,55	18,00	12,45	23,55
GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH	0,08	–	-0,08	0,08
Bühnen Graz GmbH	84,92	158,46	73,54	243,38
MCG Graz e.gen. und Messe Congress Graz Betriebsgesellschaft m.b.H.	11,20	12,00	0,80	23,20
Green Tech Valley Cluster GmbH	0,60	0,90	0,30	1,50
Creative Industries Styria GmbH	2,04	1,50	-0,54	3,54
steirischer herbst festival gmbh	4,12	6,60	2,48	10,72
Grazer Energieagentur Ges.m.b.H.	1,33	–	-1,33	1,33
Energie Graz GmbH	0,26	–	-0,26	0,26
Grazgutschein, Stadtmarketing	–	9,60	9,60	9,60
Summe sonstige Beteiligungen und Eigenbetriebe	**201,60**	**359,23**	**157,63**	**560,83**
Gesamtsumme	**520,18**	**945,50**	**425,32**	**1.465,68**

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Stadt Graz

Der RH stellte die Ausschüttung der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (GUF) an die Holding Graz GmbH des Jahres 2023 in Höhe von 159,52 Mio. EUR als direkten Zuschuss der Stadt Graz an die Holding Graz GmbH statt als Ausschüttung der GUF dar. Dies, weil die Finanzmittel ursprünglich von der Stadt Graz stammten. Er nahm diese Kürzung vor, um in der Tabelle die Mehrfacherfassung des von der Stadt Graz über die GUF weitergeleiteten Zuschusses zu vermeiden (TZ 28).

[42] Geldwerte Leistungen, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Gegenleistung zu erhalten; Kapitaltransfers sollen beim Transferempfänger zu Investitionen und somit zu einem Vermögenszuwachs führen; zu Transfers und Kapitaltransfers zählen insbesondere Verlustabdeckungen, Investitionszuschüsse, Baukostenzuschüsse und Förderungen.

(2) Im Zeitraum 2021 bis 2024 leistete die Stadt Graz an die Holding Graz GmbH Transferzahlungen in Höhe von 318,58 Mio. EUR, von 2025 bis 2030 waren weitere 586,27 Mio. EUR geplant. Von 2024 bis 2028 sollten die jährlichen Transferzahlungen von 80,67 Mio. EUR um 54 % auf 124,54 Mio. EUR steigen und danach bis 2030 auf 119,16 Mio. EUR zurückgehen.

(3) Die sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe erhielten von 2021 bis 2024 städtische Transferzahlungen in Höhe von 201,60 Mio. EUR; für 2025 bis 2030 waren zusätzliche 359,23 Mio. EUR beabsichtigt. Für die sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe erwartete die Stadt von 2024 bis 2028 um 1 % fallende Transferzahlungen.

(4) Im Zeitraum 2021 bis 2024 betrugen die durchschnittlichen jährlichen Transferzahlungen an sämtliche Beteiligungen und Eigenbetriebe 130,05 Mio. EUR, für den Zeitraum 2025 bis 2030 waren 157,58 Mio. EUR geplant. Insgesamt rechnete die Stadt Graz für die Dekade 2021 bis 2030 mit Transferzahlungen an ihre Beteiligungen und Eigenbetriebe von 1,466 Mrd. EUR.

(5) Laut Mitteilung der Stadt Graz hätten die Beteiligungen und Eigenbetriebe bis Mitte 2025 ihr Leistungsangebot nicht wesentlich eingeschränkt. Dies führte u.a. zu einem insgesamt steigenden Zuschussbedarf.

20.2 Der RH wies darauf hin, dass die Stadt Graz an die Holding Graz GmbH im Zeitraum 2021 bis 2024 Transferzahlungen in Höhe von 318,58 Mio. EUR leistete; er hielt kritisch fest, dass die Stadt plante, diese Transferzahlungen von 2024 bis 2028 um 54 % zu erhöhen. Erst danach erwartete sie einen Rückgang.

Angesichts ihrer angespannten finanziellen Lage empfahl der RH der Stadt Graz, weitere zuschussmindernde Potenziale – insbesondere für die Holding Graz GmbH, aber auch für die sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe – nicht erst ab 2028, sondern bereits zuvor zu realisieren.

Der RH wies darauf hin, dass laut Mitteilung der Stadt Graz die Beteiligungen und Eigenbetriebe im Zeitraum 2021 bis 2024 ihre Leistungen nicht wesentlich eingeschränkt hatten. Dies, obwohl die Stadt Graz für 2021 bis 2030 mit Transferzahlungen für ihre Beteiligungen und Eigenbetriebe von 1,466 Mrd. EUR rechnete.

Der RH empfahl der Stadt Graz, die Aufgabenwahrnehmung ihrer Beteiligungen und Eigenbetriebe auf die Pflichtaufgaben der Stadt zu fokussieren. Um der prekären finanziellen Lage der Stadt Graz Rechnung zu tragen, empfahl er ihr darüber hinaus, insbesondere freiwillige Leistungen jener Beteiligungen und Eigenbetriebe einzuschränken, die Verluste erwirtschaften.

20.3 (1) Die Stadt Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung, sich bei der Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungen und Eigenbetriebe auf ihre Pflichtaufgaben zu fokussieren, bereits bei der Erstellung der Wirtschaftspläne 2027 prioritär behandeln werde.

(2) Laut Stellungnahme der Holding Graz GmbH seien die dargestellten Transferzahlungen der Stadt Graz strukturell durch den öffentlichen Leistungsauftrag bestimmt. Aufgrund der besonderen Ausnahmesituation infolge der COVID-19-Pandemie und deren Folgewirkungen, wie fehlende Verlustabdeckungen 2020 bis 2022 durch die Stadt Graz, sei der Vergleich der Transferentwicklung nur eingeschränkt aussagekräftig. Zudem würden sich gestiegene Investitionen (Straßenbahnankauf, Wasser-Transportleitung Feldkirchen, Erweiterung und Anpassung Kläranlage etc.) auch auf die Höhe der Transferzahlungen auswirken. Außerdem regle der mit Jänner 2025 in Kraft getretene Verkehrsfinanzierungsvertrag, wie die Mindesteigenkapitalquote sichergestellt und erhalten werden könne.

20.4 Der RH erwiderte der Holding Graz GmbH, dass die ausgesetzten Verlustabdeckungen zwar die Aussagekraft einzelner Jahre schmälerten, die Aussagekraft jedoch aufgrund der aggregierten Darstellung gegeben war. Die durchschnittlichen Jahrestransfers 2021 bis 2024 betrugen rd. 80 Mio. EUR, jene der Jahre 2025 bis 2030 rd. 98 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der Inflation führte dies zu aussagekräftigen Gesamt- und Durchschnittswerten.

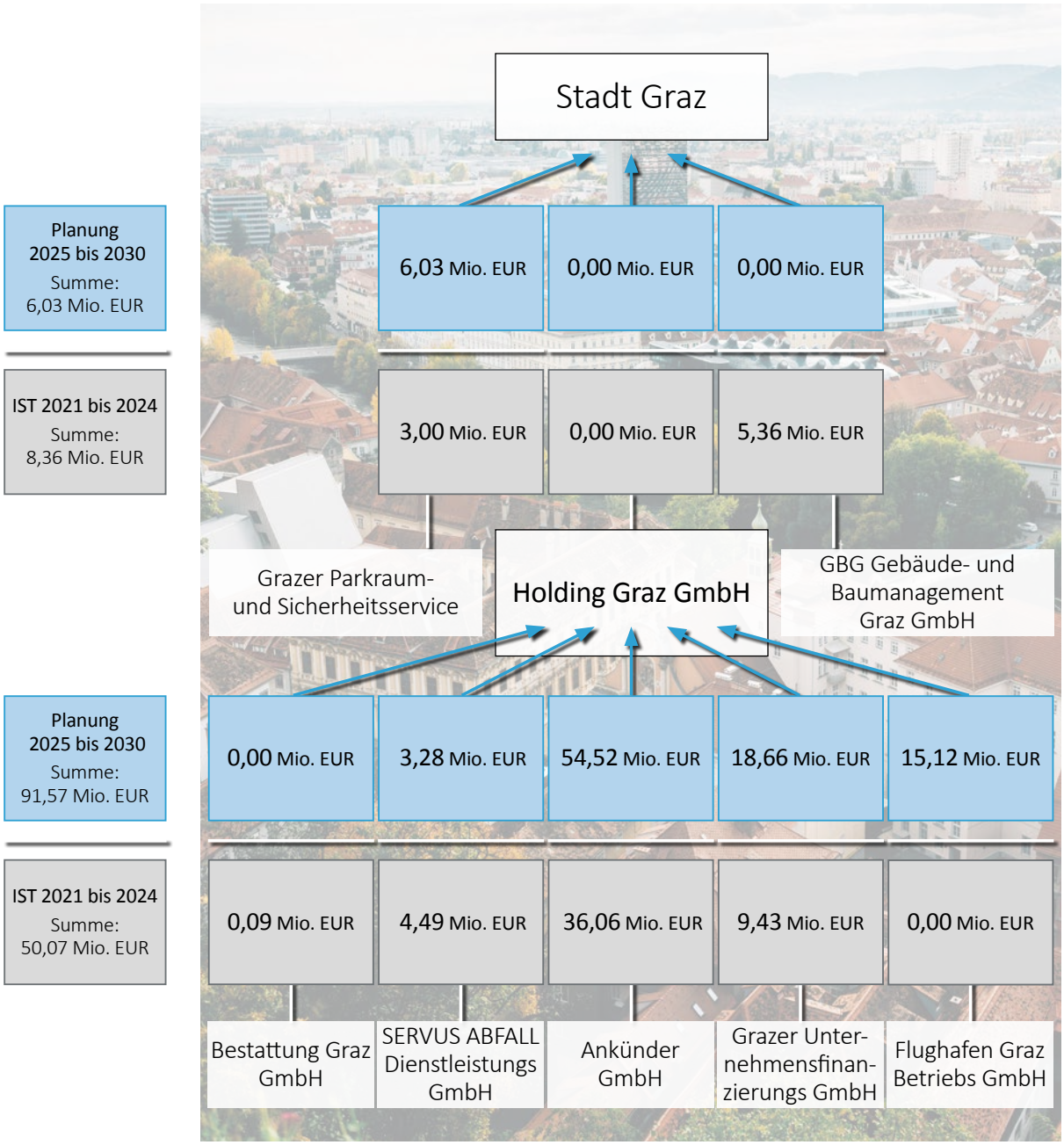
Ergebnisabführungen und Ausschüttungen

21.1 In den Jahren 2021 bis 2024 führten die Beteiligungen und Eigenbetriebe folgende Ergebnisse ab bzw. schütteten die folgenden Beträge aus (inklusive Planwerte 2025 bis 2030)[43]:

[43] Die Ergebnisabführungen basierten auf Ergebnisabführungsverträgen, die Ausschüttungen auf Gewinnverwendungsbeschlüssen.

Da die Eigenbetriebe rechtlich nicht eigenständig waren, handelte es sich bei diesen weder um Ergebnisabführungen noch um Ausschüttungen.

Abbildung 6: Ergebnisabführungen und Ausschüttungen



Der RH stellte die Ausschüttung der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (GUF) an die Holding Graz GmbH des Jahres 2023 in Höhe von 159,52 Mio. EUR als direkten Zuschuss der Stadt Graz an die Holding Graz GmbH statt als Ausschüttung der GUF dar. Dies, weil die Finanzmittel ursprünglich von der Stadt Graz stammten. Er nahm diese Kürzung vor, um in der Abbildung die Mehrfacherfassung des von der Stadt Graz über die GUF weitergeleiteten Zuschusses zu vermeiden (TZ 28).

Quelle: Stadt Graz; Darstellung: RH

Von 2021 bis 2024 betrugen die Ergebnisabführungen und Ausschüttungen an die Holding Graz GmbH 50,07 Mio. EUR; für 2025 bis 2030 waren 91,57 Mio. EUR geplant. Somit lagen die Planwerte im Jahresschnitt um 22 % über den Ist-Werten.

Die Ergebnisabführungen und Ausschüttungen der Beteiligungen der Holding Graz GmbH reichten nicht aus, um an die Stadt Graz Gewinne abzuführen. Die Flughafen Graz Betriebs GmbH plante, ab 2025 regelmäßig Ergebnisabführungen bzw. Ausschüttungen an die Holding Graz GmbH vorzunehmen.

Für die Dekade 2021 bis 2030 rechnete die Stadt Graz mit „Ausschüttungen" des Eigenbetriebs Grazer Parkraum- und Sicherheitsservice und mit Ergebnisabführungen der GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH in Höhe von insgesamt 14,39 Mio. EUR – das war 1 % der für diesen Zeitraum von der Stadt an ihre Beteiligungen und Eigenbetriebe gewährten bzw. geplanten Transferzahlungen von 1,466 Mrd. EUR (TZ 20).

Laut Mitteilung der Stadt Graz seien Ergebnisabführungen bzw. Ausschüttungen der Teilsparte Energie aufgrund der anstehenden Investitionen bis 2030 nicht geplant.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass die geplanten Ergebnisabführungen und Ausschüttungen an die Holding Graz GmbH von 2025 bis 2030 im Jahresschnitt um 22 % über jenen der Jahre 2021 bis 2024 lagen. Dies war insbesondere auf die Ankünder GmbH, die GUF und die Flughafen Graz Betriebs GmbH zurückzuführen. Der geplante Beitrag der sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe war betraglich weiterhin geringfügig.

Der RH empfahl der Stadt Graz, die ab 2025 geplante, vergleichsweise ambitioniertere Gewinnerzielungspolitik weiter zu verfolgen, um höhere Ergebnisabführungen bzw. Ausschüttungen der gewinnerzielenden Unternehmen inklusive der Teilsparte Energie zu realisieren. Dies jedoch, ohne die Beteiligungen in ihrer Substanz grundlegend zu schwächen.

Finanzierungsvereinbarungen

Holding Graz GmbH

22.1 Mit Wirkung von Jänner 2016 schloss die Stadt Graz mit der Holding Graz GmbH den „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2“ ab. Dieser regelte den organisatorischen Rahmen für die mittelfristige Finanzierung des Gesamtverkehrsangebots des Öffentlichen Personennahverkehrs. Der Vertrag verpflichtete die Stadt Graz, den vom Ergebnis der Holding Graz Linien geprägten „Jahresverlust“ nach Rücklagenbewegungen der Holding Graz GmbH zu übernehmen. Die Laufzeit des Vertrags betrug zehn Jahre.

Mitte 2025 löste der „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“, rückwirkend zum 1. Jänner 2025, den „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2“ ab. Dieser läuft bis 2034.

Der „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“ regelte u.a. die „Struktur zur Abstimmung zwischen strategischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Steuerung“, die Finanzierung sowie das Reporting zum Öffentlichen Personennahverkehr. Er war nicht als Verkehrsdienstevertrag[44] konzipiert, weshalb konkrete Kenndaten, wie Fahrplanstunden, Wagenkilometer etc., nicht detailliert vertraglich festgelegt waren. Um die Interessen der Stadt Graz zu wahren, wurde u.a. ein Steuerungsgremium[45] eingerichtet. Dieses konnte jedoch nur „budgetneutrale Leistungsverschiebungen“ beschließen.[46] Das Steuerungsgremium tagte erstmals im Juli 2025.

Der „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“ verpflichtete die Stadt Graz, das „adaptierte Jahresergebnis“[47] zu übernehmen, wobei die Verlustübernahme mit 60 Mio. EUR jährlich begrenzt und wertgesichert war.

Zudem hatte die Stadt Graz für die Holding Graz GmbH eine Eigenkapitalquote von zumindest 25 % sicherzustellen. Dies sollte durch nicht rückzahlbare Gesellschafterzuschüsse erfolgen.

[44] Ein Verkehrsdienstevertrag enthält umfassende Vereinbarungen zur Quantität (Fahrplanstunden, Wagenkilometer, Intervalltabellen, Kursanzahl pro Linie und Tag, Anzahl der Haltestellen etc.) und Qualität (Führung eines Fahrgastbeirats, Qualitätsmanagementsystem, Kundenmanagement etc.) sowie zum Vermögen (Anzahl und Alter der Fahrzeuge, Straßenbahnnetz etc.) und Personal (Anzahl der Bediensteten, Fahrgastkapazität je Vollzeitäquivalent etc.). Die erbrachten Leistungen werden zuzüglich Umsatzsteuer fakturiert. Beim Verkehrsfinanzierungsvertrag der Stadt Graz fiel keine Umsatzsteuer an.

[45] Stimmberechtigte Mitglieder des Steuerungsgremiums für den Öffentlichen Personennahverkehr waren die für Verkehr und Finanzen zuständigen Mitglieder des Stadtsenats. Nicht stimmberechtigte Mitglieder waren die Stadtbaudirektorin bzw. der Stadtbaudirektor, die Abteilungsleitung Verkehrsplanung und die Finanzdirektorin bzw. der Finanzdirektor der Stadt Graz sowie die für Finanzen und für die Holding Graz Linien zuständigen Mitglieder der Geschäftsführung der Holding Graz GmbH.

[46] Darüber hinaus sollten „Managementvereinbarungen“ abgeschlossen werden. Diese standen Mitte 2025 noch aus.

[47] im Wesentlichen Jahresfehlbetrag oder Jahresüberschuss plus Wertverzehr des Anlagevermögens

Die beiden Verkehrsfinanzierungsverträge enthielten keine zwingenden Vorgaben, um zu einer wirtschaftlichen und kosteneffizienten Führung der Holding Graz GmbH beizutragen bzw. den „Jahresverlust“ nach Rücklagenbewegungen oder den „adaptierten Jahresfehlbetrag“ zu minimieren.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Konsequenzen, die sich für die Stadt Graz und die Holding Graz GmbH aus dem „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“ laut einer Planrechnung der Holding Graz GmbH ergaben:

Tabelle 7: Plankenndaten und -zahlen zur Holding Graz GmbH

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Summe 2025 bis 2030
	in Mio. EUR						
Jahresfehlbetrag Holding Graz GmbH	87,85	101,21	105,94	111,06	113,61	123,42	**643,09**
Verlustabdeckungen der Stadt Graz	37,99	48,48	49,75	53,24	55,75	59,06	**304,26**
Gesellschafterzuschüsse der Stadt Graz[1]	–	18,61	67,80	71,30	64,20	60,10	**282,01**
Stand der Verbindlichkeiten Holding Graz GmbH	661,33	781,16	823,91	872,38	897,69	891,14	–
	in %						
Eigenkapitalquote	30	25	25	25	25	25	–

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Stadt Graz

[1] In den Jahren 2025 und 2026 sollten keine bzw. verminderte Gesellschafterzuschüsse erfolgen. Dies, weil die Eigenkapitalquote zu Jahresbeginn jeweils über 25 % lag.

Laut Planrechnung wird die Eigenkapitalquote von 25 % im Jahr 2026 erreicht sein. Danach hat die Stadt Graz aufgrund der zugesicherten Eigenkapitalquote von 25 % – trotz einer auf 60 Mio. EUR jährlich beschränkten wertgesicherten Verlustabdeckung – faktisch sämtliche Verluste zu tragen.

Für die Jahre 2027 bis 2030 erwartete die Holding Graz GmbH Verlustabdeckungen und Gesellschafterzuschüsse der Stadt Graz von rd. 120 Mio. EUR jährlich. Trotzdem plante das Unternehmen bis 2030 einen Anstieg der Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 230 Mio. EUR – von 661,33 Mio. EUR im Jahr 2025 um 35 % auf 891,14 Mio. EUR im Jahr 2030.

22.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt Graz mit der Holding Graz GmbH im „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“ keine vertraglichen Festlegungen zu Quantitäten und Qualitäten sowie zum Vermögen und Personal vorsah. Zur Wahrung ihrer Interessen richtete sie zwar ein Steuerungsgremium ein, das jedoch nur budgetneutrale Leistungsverschiebungen beschließen konnte.

Er empfahl der Stadt Graz, die Durchsetzung der städtischen Interessen hinsichtlich Quantitäten, Qualitäten, Vermögen und Personal im Öffentlichen Personennahverkehr durch die Holding Graz GmbH sicherzustellen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadt Graz laut dem „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2“ den „Jahresverlust“ nach Rücklagenbewegungen der Holding Graz GmbH unbeschränkt zu übernehmen hatte und dass laut „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“ eine Eigenkapitalquote von 25 % sicherzustellen war; damit musste die Stadt ab 2027 faktisch sämtliche Verluste uneingeschränkt abdecken. Dies erfolgte, ohne in den Verträgen zwingende Vorgaben für eine wirtschaftliche und kosteneffiziente Unternehmensführung zu verankern.

Der RH empfahl der Stadt Graz, zukünftig zwingende Vorgaben für eine wirtschaftliche und kosteneffiziente Unternehmensführung zu vereinbaren und Zuschüsse u.a. von quantifizierten Einsparungszielen oder umgesetzten Einsparungsprojekten abhängig zu machen.

22.3 Die Holding Graz GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die dargestellten Verpflichtungen zur Verlustübernahme im Kontext des öffentlichen Auftrags zu sehen seien. Dies betreffe insbesondere den Öffentlichen Personennahverkehr und die Daseinsvorsorge. Die Steuerung der Holding Graz GmbH erfolge nicht ausschließlich über den Verkehrsfinanzierungsvertrag. Weitere Steuerungselemente seien die Generalversammlung, die budgetären Genehmigungsvorbehalte und der Gesellschaftsvertrag. Dies treffe auch auf die Abfallwirtschaft, das Abwasser, die Straßen und den Grünraum zu, die die Holding Graz GmbH über Service Level Agreements steuere. Für die qualitative Steuerung seien Steuerungsgremien eingerichtet. Die Unternehmenssteuerung erfolge in einem verbindlichen Rahmen, der sowohl den öffentlichen Auftrag als auch betriebswirtschaftliche Anforderungen berücksichtige.

Die Holding Graz GmbH widersprach der Kritik des RH, dass im „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“ keine zwingenden Vorgaben für eine wirtschaftliche und kosteneffiziente Unternehmensführung verankert seien. Der Verkehrsfinanzierungsvertrag sei Teil eines umfassenden Steuerungs- und Finanzierungsrahmens. Neben den Budgetfreigaben über die Generalversammlung und den Vorgaben des Gesellschaftsvertrags, der die Grundsätze der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verbindlich festlege, enthalte auch der „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“ wesentliche Elemente zur Steuerung und Kontrolle. Insbesondere sehe der Vertrag eine strukturierte Abstimmung zwischen strategischen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie ein Steuerungsgremium vor, das zentrale Entscheidungen vorbereite und abstimme. Zudem gebe es Regelungen zur laufenden Berichterstattung und zum Reporting; dadurch sei eine kontinuierliche Transparenz über die wirtschaftliche Entwicklung sichergestellt.

22.4 Der RH entgegnete der Holding Graz GmbH, dass die Service Level Agreements detaillierte vertragliche Leistungsbeschreibungen enthielten. Dies traf für den Öffentlichen Personennahverkehr nicht zu. Die zwischen der Stadt Graz und der Holding Graz GmbH abgeschlossenen Verträge für den Öffentlichen Personennahverkehr waren Finanzierungsverträge. Diese Verträge hatten lediglich die Finanzierung im Fokus, nicht jedoch eine detaillierte Leistungsbeziehung. Dies führte zwingend zu einer erschwerten Steuerbarkeit der Verkehrsleistungen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Durchsetzung der städtischen Interessen hinsichtlich Quantitäten, Qualitäten, Vermögen und Personal auch für den Öffentlichen Personennahverkehr sicherzustellen.

Der RH erwiderte der Holding Graz GmbH zudem, dass die Budgetfreigaben über die Generalversammlung lediglich budgetäre Festlegungen enthielten, jedoch ebenso wie der Gesellschaftsvertrag keine darüber hinausgehenden Quantifizierungen oder qualitativen Festlegungen zur Unternehmensführung. Ein Steuerungsgremium, das zentrale Entscheidungen vorbereitet und abstimmt, legt keine Vorgaben für eine wirtschaftliche und kosteneffiziente Unternehmensführung fest. Die Berichterstattung erfolgt in der Regel nachgängig und kann daher nicht als Vorgabe angesehen werden. Darüber hinaus war den Finanzierungsverträgen ein Konflikt zwischen einer aus Sicht des Hauses Graz zu vermeidenden umsatzsteuerpflichtigen Leistungsbeziehung und einer erschwerten Steuerung des Unternehmens immanent. Der RH wies daher weiterhin kritisch auf die fehlenden zwingenden vertraglichen Vorgaben für eine wirtschaftliche und kosteneffiziente Unternehmensführung hin.

Sonstige Beteiligungen

23.1 Bei den sonstigen Beteiligungen erfolgte die Verlustabdeckung durch Ergebnisabführungs- oder Finanzierungsverträge. Zu diesen stellte der RH wie folgt fest:

- Die Stadt Graz ergänzte in Einzelfällen bestehende Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträge um Zusatzverträge, um einzelnen Beteiligungen Sondergesellschafterzuschüsse gewähren zu können. Diese machten u.a. für die GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH 50.000 EUR aus,[48] für die Stadtmuseum Graz GmbH 417.000 EUR[49] sowie für die Kunsthaus Graz GmbH 607.500 EUR[50].

[48] fällig im Oktober 2021

[49] 258.000 EUR fällig im März 2021, 10.000 EUR (Werkstatteinrichtung) im September 2021 und 149.000 EUR im März 2022

[50] 225.000 EUR (datiert von der Stadt Graz mit 25. März 2024) fällig in sechs gleichen Teilen zu Beginn der ungeraden Monate), 157.500 EUR fällig bis spätestens 31. Dezember 2025 und 225.000 EUR fällig in sechs gleichen Teilen zu Beginn der ungeraden Monate des Jahres 2025

- Zwei Finanzierungsrahmenvereinbarungen[51] mit der Creative Industries Styria GmbH trugen die Unterschriften der drei Gesellschafter, nicht jedoch jene der bezuschussten Creative Industries Styria GmbH. Laut Mitteilung der Stadt Graz sei davon auszugehen, dass die Inhalte der Vereinbarungen mit der Geschäftsführung der Creative Industries Styria GmbH akkordiert gewesen seien.
- Im Unterschied zu den üblichen Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträgen der Stadt Graz enthielten einzelne Verträge keine über die gesetzlich geregelten Kontroll- und Einschaurechte hinausgehenden Kontrollklauseln[52]. Dies traf z.B. auf den Ergebnisabführungsvertrag mit der GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH (Vertrag undatiert, Gemeinderatsbeschluss vom Dezember 2017) und die zwei Finanzierungsrahmenvereinbarungen mit der Creative Industries Styria GmbH zu.
- Die Ergänzung zum Ergebnisabführungsvertrag mit der GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH unterschrieb diese am 29. Oktober 2021, 28 Tage nach Fälligkeit des von der Stadt Graz gewährten Sondergesellschafterzuschusses.
- Die Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträge enthielten teilweise keine Berichterstattungspflichten. Dies betraf z.B. die zwei Finanzierungsrahmenvereinbarungen mit der Creative Industries Styria GmbH sowie den Ergebnisabführungsvertrag mit der GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH.
- Den Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträgen waren in der Regel keine Geschäfts- und Finanzpläne beigefügt. Eine Ausnahme bildete der Finanzierungsvertrag der Stadt Graz mit der Messe und Congress vom Februar 2011.

23.2 Der RH kritisierte, dass die Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträge der Stadt Graz mit ihren sonstigen Beteiligungen nicht durchgängig die Ausfinanzierung selbiger sicherstellten, sondern die Stadt fallweise Sondergesellschafterzuschüsse gewähren musste. Zudem waren die Verträge ohne sachliche Begründung u.a. nicht einheitlich ausgestaltet, fehlten fallweise Unterschriften und Datierungen sowie Berichterstattungsklauseln und waren Kontroll- und Einschaurechte nicht umfassend geregelt.

Der RH empfahl der Stadt Graz, für die Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträge einheitliche Musterverträge bzw. Musterklauseln vorzusehen, diese zukünftig anzuwenden und auch gegenüber allfälligen weiteren Eigentümern durchzusetzen.

23.3 Die Stadt Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH gerne aufnehme, bei der Erstellung von Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträgen einheitliche Musterverträge und -Klauseln anzuwenden.

[51] von Oktober 2021 und von Dezember 2023

[52] Zum Beispiel verpflichtete sich die Graz Tourismus und Stadtmarketing GmbH im Finanzierungsvertrag vom Juli 2022 gegenüber der Stadt Graz, auch „über den Inhalt des Jahresabschlusses samt Geschäftsbericht hinausgehende Informationen und Auskünfte zu geben, sodass die Stadt Graz in die Lage versetzt wird, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwendung dieses Gesellschafterzuschusses zu überprüfen“.

Konsolidierung des Beteiligungsportfolios

24.1 (1) Laut Mitteilung der Stadt Graz plane sie, Einsparungen bei den Beteiligungen und Eigenbetrieben insbesondere durch Umsatzsteigerungen bei den marktwirtschaftlich orientierten Unternehmen, durch die Analyse von Aufwandsposten, verminderte Investitionstätigkeit, verschobene und gestrichene Kleinprojekte sowie Optimierungen bei den Service Level Agreements herbeizuführen. Darüber hinaus nutze sie die jährlichen Budgetverhandlungen und Finanzplanungen, um unangemessen hohe Aufwendungen der Beteiligungen und Eigenbetriebe zu unterbinden.

(2) Im Frühjahr 2024 erstellte die Stadt Graz den Maßnahmenkatalog (TZ 10). Die darin angeführten Einsparungsvorschläge betrafen neben dem Magistrat der Stadt Graz vereinzelt auch Beteiligungen und Eigenbetriebe. Laut Maßnahmenumsetzungsbericht vom Jänner 2025 habe sie bis dahin Einsparungen in den Bereichen Beteiligungen und Eigenbetriebe sowie Beteiligungscontrolling von jährlich rd. 103.000 EUR erzielen können. Das „Überdenken der Doppel- und Dreifachgeschäftsführungen in Beteiligungsunternehmen“ (Konsolidierungspotenzial 1,50 Mio. EUR jährlich) sei bereits umgesetzt, jedoch monetär noch nicht quantifizierbar. Darüber hinaus lagen dem Beteiligungscontrolling der Stadt Graz für die Beteiligungen und Eigenbetriebe keine dem Maßnahmenkatalog ähnlichen, umfassenden formalisierten Einsparungsprogramme vor.

(3) Im Juli 2025 beschloss der Gemeinderat der Stadt Graz den Strategiebericht (TZ 10). Darin legte die Stadt für ihre Beteiligungen und Eigenbetriebe u.a. Folgendes fest:

- Sämtliche durch die Stadt bzw. die Rechtsträger des Hauses Graz wertmäßig steuerbaren Einnahmen waren jährlich mit der vollen VPI-Entwicklung[53] zu valorisieren.
- Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Personalkosten, der Kosten für die Service Level Agreements „Stadtraum“ (Straße und Grünraum) sowie der „städtischen Ausgaben“ für Leistungen aus den Shared Services (IT, Facility Services) durfte im Wesentlichen den VPI nicht übersteigen; jene des Zuschusses aus dem „Verkehrsfinanzierungsvertrag 2.1“ durfte maximal 4,1 % betragen.
- Für den Zeitraum 2026 bis 2030 waren die Auszahlungen für Investitionen mit 450 Mio. EUR bzw. 90 Mio. EUR jährlich zu deckeln.
- Für das Jahr 2030 betrugen die Mindestzielwerte des EBITDA für die Bestattung Graz GmbH 0 EUR, für die Freizeit Graz GmbH -4 Mio. EUR, die Schöckl Seilbahn GmbH -0,72 Mio. EUR, die Schulische Tagesbetreuung Graz GmbH -5 Mio. EUR und für den Eigenbetrieb Wohnen Graz 2,50 Mio. EUR.

[53] **VPI** = Verbraucherpreisindex

Laut Berechnungen der Stadt Graz sollte der Strategiebericht, verglichen mit der Finanzplanung von Juni 2025, im Jahr 2030 „zu reduzierten Zahlungen" an die Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Graz von 1,80 Mio. EUR führen.[54] Dies entsprach 0,16 % der jährlichen Aufwendungen der Beteiligungen und Eigenbetriebe.

(4) Das Leistungsangebot der Stadt Graz sowie ihrer Beteiligungen und Eigenbetriebe war breit gefächert (siehe auch TZ 18):

(a) Die Stadt Graz war laut Organigramm an insgesamt 71 Rechtsträgern beteiligt. Davon fungierte die Holding Graz GmbH für rd. 50 Beteiligungen als Holdinggesellschaft. Unter den Beteiligungen der Stadt Graz waren auch Kleinstbeteiligungen wie die Graz 2003 – Kulturhauptstadt Europas Organisations GmbH (2024 Umsatzerlöse 0,30 Mio. EUR, Alleineigentümer Stadt Graz) und die Creative Industries Styria GmbH (2024 vorläufige Umsatzerlöse 0,17 Mio. EUR, Kapitalanteil Stadt Graz 39 %). Die Holding Graz GmbH besorgte sowohl für ihre Beteiligungen als auch für die Graz 2003 – Kulturhauptstadt Europas Organisations GmbH, die Grazer Parkraum- und Sicherheitsservice GmbH und den Eigenbetrieb Grazer Parkraum- und Sicherheitsservice sowie die zwei Shared-Services-Unternehmen die Buchhaltung, jedoch nicht für die übrigen sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe.

(b) Das Leistungsangebot der Stadt Graz umfasste u.a. den Öffentlichen Personennahverkehr; zu diesem zählten

- der Betrieb der Holding Graz Linien (sechs Straßenbahnlinien im Normbetrieb, 37 Buslinien und acht Nachtbuslinien),
- die Freifahrten in der Grazer Altstadt sowie
- das von der Stadt Graz für jede Person mit Hauptwohnsitz in Graz – unabhängig vom Einkommen – mit 100 EUR bzw. 75 EUR geförderte „KlimaTicket Steiermark Classic Graz" bzw. „KlimaTicket Steiermark Jugend/Senior/Spezial Graz".[55]

[54] Einsparungen von 4,80 Mio. EUR saldiert mit zusätzlichen Auszahlungen von 3,00 Mio. EUR

[55] Richtlinie des Gemeinderates vom 15. Dezember 2022 betreffend das Klimaticket Steiermark Classic/Jugend/Senior/Spezial Graz für die Förderung an Grazer:innen

Von 2021 bis 2024 betrugen die Förderungen der Stadt Graz für die KlimaTickets 9,32 Mio. EUR:

Tabelle 8: KlimaTickets Steiermark

	2021	2022	2023	2024	Summe 2021 bis 2024
	Anzahl				
KlimaTickets	424	4.382	42.014	55.091	**101.911**
	in Mio. EUR				
Förderung der Stadt Graz	0,04	0,44	3,82	5,02	**9,32**

Quelle: Stadt Graz

(c) Die Stadt Graz, die Graz Holding GmbH sowie deren Mehrheitsbeteiligungen gewährten ihren Bediensteten „Kostenersätze bzw. -zuschüsse“ für Jahreskarten des Öffentlichen Personennahverkehrs. Diese gebührten in Höhe der tatsächlichen Kosten, waren jedoch mit dem Preis für das KlimaTicket Steiermark Classic (514 EUR per Oktober 2025) begrenzt. Von 2021 bis 2024 betrugen diese „Kostenersätze bzw. -zuschüsse“ allein für die Bediensteten der Stadt Graz und der Teilsparte Holding Graz Linien 6,61 Mio. EUR; davon entfielen 1,83 Mio. EUR auf Angehörige von Bediensteten und auf Pensionistinnen bzw. Pensionisten der Holding Graz Linien.

(d) Das Kulturangebot umfasste die Museen (Kunsthaus Graz GmbH, Stadtmuseum Graz GmbH und KIMUS Kindermuseum Graz GmbH inklusive „Salon Stolz“ (seit 2023; Errichtungskosten zuzüglich Einrichtung 3,52 Mio. EUR)), die Bühnen Graz GmbH samt Tochtergesellschaften Opernhaus Graz GmbH und Schauspielhaus Graz GmbH mit ihren Repertoirebetrieben, das Next Liberty Jugendtheater und die Spielstätten Orpheum Graz, Dom im Berg sowie Schlossbergbühne Kasematten etc. Laut Finanzierungsvertrag zwischen der Stadt Graz und der Bühnen Graz GmbH waren die Zuschüsse jährlich mit dem VPI zu valorisieren. In der Saison 2023/24 bezuschusste die öffentliche Hand (Stadt Graz und Land Steiermark) die Bühnen Graz GmbH samt Tochtergesellschaften mit insgesamt 50,05 Mio. EUR.

(e) Der Eigenbetrieb Wohnen Graz verwaltete rd. 4.400 gemeindeeigene Wohnungen, 127 Geschäftsobjekte und 37 Wohnungseigentumsanlagen. Für den Zeitraum 2021 bis 2024 betrugen die kumulierten Jahresfehlbeträge des Eigenbetriebs -23,24 Mio. EUR. Laut Anhang zum Jahresabschluss 2024 seien die kumulierten, bis 2024 angefallenen Verluste des Eigenbetriebs ausschließlich über die Cash-Pooling-Finanzierung der Stadt Graz finanziert worden. Daraus entstehende Zinsaufwendungen würden ebenfalls daraus bestritten. Eine Tilgung dieser Cash-Pool-Verbindlichkeit aus dem operativen Betrieb des Eigenbetriebs Wohnen Graz sei nicht möglich.

(f) Von 2021 bis 2024 wendeten die Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Graz 34,22 Mio. EUR für Werbung und 11,92 Mio. EUR für Sponsoring auf. Davon entfielen 51 % auf die Holding Graz GmbH selbst. Diese sponserten insbesondere Sport- und Kulturveranstaltungen (z.B. die Fußballklubs SK Sturm Graz und GAK mit insgesamt 4,55 Mio. EUR), aber auch kulinarische Veranstaltungen wie das Trüffelfestival, das Street Food im Augarten – Hotspot#1 und die Viertel 4 – After-Work-Lounge mit insgesamt 89.476 EUR.

(g) Im Zeitraum 2025 bis 2030 betrugen die von den Beteiligungen und Eigenbetrieben der Stadt Graz geplanten Investitionen 1.024,48 Mio. EUR. Darin waren allfällige Investitionskosten für den Ausbau des Fußballstadions Merkur Arena in Höhe von etwa 150 Mio. EUR bzw. der davon allenfalls auf die Stadt Graz entfallende Anteil von 30 Mio. EUR noch nicht enthalten. Eine redimensionierte Alternativvariante sah einen Stadionumbau um 60 Mio. EUR bis 70 Mio. EUR vor.

(h) Die Stadion Graz-Liebenau Vermögensverwertungs- u. Verwaltungs GmbH erzielte im Jahr 2024 Umsatzerlöse in Höhe von 3,23 Mio. EUR, der Jahresfehlbetrag betrug 3,15 Mio. EUR und war laut Ergebnisabführungsvertrag mit der Stadt Graz von dieser abzudecken. Unternehmenszweck der Stadion Graz-Liebenau Vermögensverwertungs- u. Verwaltungs GmbH war insbesondere die Vermietung der Merkur Arena, des Merkur Eisstadions und des Sportzentrums Graz-Weinzödl (inklusive Nebenerlöse wie Verkauf von Ausschankrechten und Werbeeinnahmen). Nutzer waren vorzugsweise die Fußballklubs SK Sturm Graz und GAK sowie die Eishockeymannschaft Graz 99ers.

(i) In den Jahren 2021 bis 2024 reichten die Gewinne der Holding Graz GmbH sowie ihrer Beteiligungen nicht aus, um Ergebnisabführungen an die Stadt Graz zu leisten (TZ 21).

24.2 Der RH kritisierte, dass laut Maßnahmenkatalog für die Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Graz die Wachstumsraten wesentlicher Auszahlungen, wie der Personalkosten, lediglich unter dem VPI liegen sollten, ohne dass die Stadt Graz gleichzeitig eine grundlegende Aufgaben- und Produktkritik vornahm. Er wies darauf hin, dass der Maßnahmenkatalog und der Strategiebericht – verglichen mit der Finanzplanung von Juni 2025 – keine betraglich bedeutsamen Einsparungen für die Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt enthielten, obwohl die angespannte finanzielle Lage Konsolidierungsmaßnahmen erforderte.

Der RH empfahl der Stadt Graz, das Leistungsangebot des Hauses Graz fortwährend zu hinterfragen und

- es strukturell zu redimensionieren (z.B. Beteiligungsportfolio straffen, Mehrfachgeschäftsführungen bei Beteiligungsunternehmen reduzieren, bei Pensionierungen Nachbesetzungen selektiv nicht vornehmen, Personalaufwandssteigerungen abmildern, Kooperationen mit dem Land Steiermark prüfen, fortschreitende Digitalisierung für Effizienzgewinne nutzen).
- geplante Auszahlungen zu reduzieren oder zu streichen (z.B. Investitionen, ausgewählte freiwillige Leistungen, Förderungen, Sponsoring oder Zuschüsse), Leistungsausweitungen nur bei gleichzeitigen Leistungseinschränkungen an anderer Stelle vorzunehmen bzw. das Leistungsangebot generell einzuschränken.
- die Einnahmen zu erhöhen (z.B. kommunale Immobilien und ungenutzte Liegenschaften zu marktkonformen Preisen vermieten, Erlöse aus kommunalen Dienstleistungen anpassen, erbrachte Leistungen konsequent bepreisen, Verkaufserlöse vereinnahmen, Kostendeckungsgrad bei Entgelten bzw. Gebühren prüfen, etwa bei Wasser, Abwasser und Abfall).

Angesichts der prekären wirtschaftlichen Lage der Stadt Graz sowie ihrer Beteiligungen und Eigenbetriebe könnten u.a. die folgenden Maßnahmen geprüft werden:

- Straffung des Beteiligungsportfolios (Kleinstbeteiligungen wie die Creative Industries Styria GmbH und die Graz 2003 – Kulturhauptstadt Europas Organisations GmbH auflösen, sich als Gesellschafter zurückziehen bzw. die Geschäftstätigkeiten – soweit erforderlich – auf die Stadt Graz übertragen),
- allenfalls Zusammenführung sämtlicher Beteiligungen unter dem Dach der Holding Graz GmbH,
- Übertragung wesentlicher Verwaltungsfunktionen sämtlicher Mehrheitsbeteiligungen, wie Buchhaltung und Controlling, an die Holding Graz GmbH,
- Abschaffung der nicht vom Einkommen abhängigen Förderung für das KlimaTicket Steiermark in Höhe von 100 EUR bzw. 75 EUR pro Person[56] sowie perspektivisch Einstellung der „Kostenersätze bzw. -zuschüsse“ für die Bediensteten der Stadt Graz und für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihrer Beteiligungen,
- Abschaffung der Freifahrten mit der Straßenbahn durch die Grazer Altstadt,
- Optimierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (Ausweitung des Bus- und Straßenbahnbetriebs lediglich im Zuge kompensierender Einsparungsmaßnahmen),
- Andenken von selektiven Taktverlängerungen,
- Zurückstellung musealer Neugestaltungen und Umgründungen,
- vorübergehendes Aussetzen der Valorisierung der Zuschüsse für die Bühnen Graz GmbH in Übereinstimmung mit dem Miteigentümer,

[56] Die SozialCard der Stadt Graz berechtigte Erwachsene mit Hauptwohnsitz in Graz und geringem Einkommen ohnehin, eine Jahreskarte der Holding Graz Linien, die „Grazer SozialCardMobilität“, um jährlich 50 EUR (exklusive Nutzung der Schlossbergbahn) zu beziehen.

- Anstreben einer Kostendeckung bei der Immobilienvermietung (vor allem Wohnungen),
- Kürzung des Werbe- und Sponsoringbudgets der Holding Graz GmbH, um dem fehlenden bzw. eingeschränkten Wettbewerb in maßgeblichen Geschäftsfeldern der Gesellschaft (insbesondere Öffentlicher Personennahverkehr und Daseinsvorsorge) stärker Rechnung zu tragen,
- Sanierung des Fußballstadions Merkur Arena auf Basis eines schlüssigen Finanzierungsplans durch die öffentliche Hand im unbedingt erforderlichen Ausmaß bzw. mit privaten Geldern,
- Hinzielen auf weitgehend kostendeckende Mieteinnahmen der Stadion Graz-Liebenau Vermögensverwertungs- u. Verwaltungs GmbH und damit auch Unterbinden der intransparenten Förderung von Sportvereinen sowie
- weitere Erhöhung bzw. Herstellung der Ausschüttungsfähigkeit der positiv wirtschaftenden Teilkonzerne wie Ankünder GmbH und Energie Graz GmbH (TZ 19).

24.3 (1) Die Stadt Graz teilte in ihrer Stellungnahme ergänzend mit, dass der Gemeinderat im April 2025 für die Voranschläge 2025 und 2026 Budgetmaßnahmen zur Verbesserung des „operativen Saldos“ in Höhe von jeweils rd. 20 Mio. EUR beschlossen habe. Der vom Gemeinderat im Juli 2025 beschlossene Strategiebericht 2025 enthalte „kurzfristige, liquiditätssichernde Maßnahmen“, die den Saldo des Voranschlags 2026 und der Folgejahre um 7 Mio. EUR verbessert hätten. Im Dezember 2025 habe der Gemeinderat budgetverbessernde Maßnahmen über 6,15 Mio. EUR und einen Abzug bei den Sparbuchzuführungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses 2025 über insgesamt 4,4 Mio. EUR beschlossen, um den Differenzbetrag auf die ursprünglich vorgesehenen 7 Mio. EUR abzudecken.

Darüber hinaus habe gemäß interner Steuerungsrichtlinie zuerst ein budgetärer Pfad festgelegt werden müssen, um danach die Fachkonzepte und Angebote an diesen Pfad anpassen zu können. Eine Aufgaben- und Produktkritik könne erst daran anschließend erfolgen.

Die Beteiligungen im Haus Graz würden grundsätzlich mittels finanzieller Vorgaben gesteuert. In den Bereichen der Daseinsvorsorge erfolge die Steuerung allerdings über die zuständigen Fachabteilungen. Daher seien Leistungen und auch Fachstrategien in einem ersten Schritt immer mit Fokus auf den Kernhaushalt kritisch zu prüfen, während der restliche Beteiligungsbereich mittels finanzieller Vorgaben zu Effizienz und Sparsamkeit angeleitet werden müsse.

(2) (a) Die Holding Graz GmbH teilte in ihrer Stellungnahme ergänzend mit, dass sie laufend an der Evaluierung und Optimierung der Beteiligungsstruktur arbeite. Dies würden die Umgründungen und Verschmelzungen der Vergangenheit sowie die Auflösung der Moderne Urbane Mobilität 2030+ GmbH belegen.

(b) Im Zuge der Personalbedarfsplanung prüfe die Holding Graz GmbH bei Nachbesetzungen, bei der Aufhebung von Befristungen, bei Karenzvertretungen sowie vor der Aufnahme von Leihpersonal im Rahmen des verpflichtenden und standardisierten „3-R-Checks“[57] ausgehend von Anforderungsprofilen und Stellenbeschreibungen grundsätzlich, ob die betreffende Funktion unter den bestehenden organisatorischen und betrieblichen Rahmenbedingungen erforderlich sei und in welchem Umfang eine Nachbesetzung notwendig sei. Darüber hinaus lege sie den Budgetplanungen für die Jahre 2027 bis 2031 nachhaltig reduzierte Personalaufwendungen zugrunde.

(c) Als Kooperationen mit den Umlandgemeinden seien die Zentralwasserversorgung Hochschwab Süd Gesellschaft m.b.H. sowie die geplanten Projekte „Energiewerk Graz“ und „Energetische Klärschlammverwertung Gössendorf“ zu sehen. Die Holding Graz GmbH verfolge weiter das Ziel, organisatorische Komplexität zu reduzieren und zusätzliche Synergie- und Effizienzpotenziale zu heben.

(d) Für die Erstellung des Jahresabschlusses 2024 habe die Holding Graz GmbH die Bewertungsparameter für die SozialkapitalrückstellungeN aktualisiert und die zugrunde liegenden Planungsannahmen überarbeitet. Die negative Abweichung des EBITDA resultiere aus der Berechnung der SozialkapitalrückstellUng, die sie im Zuge der Forecast-Erstellung 2025 angepasst habe. Auf Grundlage der aktuellen Planungen sowie der bereits umgesetzten Maßnahmen werde, den Planungsvorgaben entsprechend, für die kommenden Jahre ein positives EBITDA erwartet.

(e) Für die Bestattung Graz GmbH erarbeite die Holding Graz GmbH ein Maßnahmenbündel zur wirtschaftlichen Stärkung und nachhaltigen Stabilisierung des Unternehmens.

(f) Die vom RH angeführten Werte für Sponsoring und Werbung, insbesondere „die davon den Beteiligungen zugerechneten 16,77 Mio. EUR (Beteiligungen)“, könne die Holding Graz GmbH nicht nachvollziehen; die Werte würden auch nicht von ihr stammen. Insbesondere umfasse der verwendete Begriff „Werbung“ auch Aufwendungen für Kommunikations- und Infrastrukturleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, etwa digitale Informationssysteme, Websites, Server-Infrastruktur, Softwarelösungen, Fahrgast- und Bürgerinformation oder auch Maßnahmen zur digitalen Barrierefreiheit. Diese Aufwendungen seien keine klassischen Werbemaßnahmen im kommunikationswissenschaftlichen Sinne. Von 2021 bis 2024 seien die tatsächlichen Aufwendungen für „klassische Werbung“ bei 8,90 Mio. EUR bzw. durchschnittlich bei rd. 1 % der Umsatzerlöse der „Holding Graz“ und damit deutlich unter marktüblichen Vergleichswerten gelegen.

[57] Anmerkung RH: 3 R = Respect (Respekt), Recognition (Anerkennung), Reward (Belohnung)

Seit 2021 seien die Marketing- und Sponsoringbudgets konsequent reduziert sowie die Marketingaufwendungen um rd. 17 % bis 2025 gesenkt und gleichzeitig 4,5 Vollzeitäquivalente eingespart worden. Die Holding Graz GmbH plane trotzdem, die Budgets weiter zu kürzen. Die Umsetzung solle ab 2027 erfolgen.

(g) Die Holding Graz GmbH teile nicht die Feststellung des RH, dass sie nur eingeschränktem Wettbewerb ausgesetzt sei, weil sie neben den Leistungen der Daseinsvorsorge durchaus auch marktwirtschaftliche Geschäftsfelder in nicht unbeträchtlichem Umfang manage („z.B. Flughafen, Energieversorgung, Freizeitbetriebe, Ankünder, Citycom, Bestattung“).

(h) Zudem indexiere die Holding Graz GmbH vorgeschriebene Entgelte, unterziehe sie einer laufenden Nachkalkulation und passe sie entsprechend an. So seien im Bereich der Entgelte für die Einleitung von Abwässern – neben den jährlichen inflationsbedingten Anpassungen – mit Wirksamkeit zum 1. Jänner 2026 zusätzlich die Abwasser-Entsorgungstarife der Umlandgemeinden geändert worden.

(i) Laut Holding Graz GmbH habe die Stadt Graz im Jahr 2013 gemeinsam mit dem Tourismusverband und dem Citymanagement die Initiative „Altstadtbim“ ins Leben gerufen. Ziel sei es, den inneren Altstadt-Bereich für die Bewohnerinnen und Bewohner sowie für die Besucherinnen und Besucher zu beleben und dadurch die Gastronomie, das Einkaufsangebot und die Sehenswürdigkeiten attraktiver zu gestalten. Im Jahr 2025 betrage der geschätzte monetäre Ausfall durch die „Altstadtbim“ rd. 0,68 Mio. EUR.

Durch die Umstellung von der „Jahreskarte Graz“ auf das KlimaTicket Steiermark im März 2023 sei im Jahr 2024 das Fördervolumen der Stadt Graz für rd. 55.000 verkaufte KlimaTickets um rd. 5 Mio. EUR verringert worden.

Die Holding Graz beabsichtige, die angebotenen freiwilligen Leistungen, u.a. auch die „Altstadtbim“, im Zuge der Erstellung des Wirtschaftsplans 2027 samt Mittelfristplanung bis 2031 in enger Abstimmung mit der Stadt Graz nochmals einer Prüfung (vor allem hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit) zu unterziehen.

Bei den Kostenersätzen bzw. -zuschüssen für die Bediensteten der „Holding Graz“ handle es sich um kollektivvertragliche Ansprüche. Für Angehörige von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die seit 2012 bei der Holding Graz Linien angestellt worden seien, gebe es keine Fahrbegünstigungen mehr.

(j) Die Holding Graz GmbH verfolge im Rahmen des Projekts „SAP S/4HANA[58]“ das Ziel, alle Beteiligungen der Stadt Graz schrittweise in ein einheitliches ERP-System[59] zu integrieren. Sie wolle ein einheitliches Rechnungswesen-, Planungs- und Reportingtool etablieren, das eine verbesserte Vergleichbarkeit sowie eine stärkere Standardisierung der Steuerungsprozesse innerhalb des Hauses Graz ermögliche.

(k) Die Holding Graz verfolge das Ziel, zentrale Dienstleistungen im Haus Graz möglichst effizient und wirtschaftlich zu organisieren. Die Managementbereiche der Holding Graz GmbH (Interne Services & Organisation, Finanzen, Marketing sowie Personal) erbrächten schon 2026 vielfältige zentrale Dienstleistungen für die Stadt Graz und deren Beteiligungsunternehmen. Sie setze laufend weitere Schritte, um die Kompetenzen innerhalb des Hauses Graz zentral zu bündeln. Beispielsweise führe sie Ausschreibungen für die Baudirektion der Stadt Graz und für die ITG Informationstechnik Graz GmbH durch. Ebenso unterstütze sie im Rahmen des Fuhrparkmanagements die Anschaffungen von Dienstfahrzeugen für den Magistrat.

Unabhängig davon prüfe die Holding Graz GmbH gemeinsam mit den jeweils zuständigen Stellen laufend, inwieweit Shared-Service-Leistungen künftig weiter ausgebaut und organisatorisch optimiert werden könnten. Ziel sei es, bestehende Strukturen laufend weiterzuentwickeln, zusätzliche Synergiepotenziale zu erschließen, Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und die Qualität sowie Wirtschaftlichkeit der zentralen Leistungserbringung für die Beteiligungsunternehmen des Hauses Graz weiter zu steigern.

24.4 Der RH entgegnete der Holding Graz GmbH, dass er die Zahlen für Sponsoring und Werbung den an den Gemeinderat der Stadt Graz gerichteten Sponsoringberichten für Beteiligungen entnommen hatte (Gemeinderatssitzungen vom 17. November 2022, 25. Mai 2023, 16. Mai 2024 und 15. Mai 2025). Er regte an, allfällige innerhalb des Hauses Graz bestehende Differenzen bei Begriffsdefinitionen, Zahlen etc. abzuklären, um dem Gemeinderat der Stadt Graz zukünftig valide Sponsoringberichte zum Beteiligungsportfolio zur Kenntnis bringen zu können.

Der RH vertrat weiterhin die Ansicht, dass der Wettbewerb in maßgeblichen Geschäftsfeldern der Holding Graz GmbH und ihrer Beteiligungen sowie der sonstigen Beteiligungen der Stadt Graz (insbesondere Öffentlicher Personennahverkehr und Daseinsvorsorge, Energienetz) fehlte bzw. eingeschränkt war. Dies belegten u.a. die erforderlichen Verlustabdeckungen und Gesellschafterzuschüsse der Stadt Graz für die Holding Graz GmbH. Der RH erachtete es als unzulässig, die Werbe- und Sponsoringbudgets der Holding Graz GmbH mit voll im Wettbewerb stehenden Unterneh-

[58] Anmerkung RH: S/4HANA = simple (einfach); 4. Generation; High-Performance Analytic Appliance (Hochleistungs-Analyse-System)

[59] Anmerkung RH: ERP = Enterprise Resource Planning (Unternehmensressourcenplanung)

men zu vergleichen. Die Holding Graz GmbH selbst hatte festgehalten, dass die Marketing- und Sponsoringbudgets zweckmäßigerweise zu reduzieren wären.

Zusammenfassend wies der RH darauf hin, dass er weiterhin an seiner Empfehlung festhielt, alle erdenklichen Einsparungsmaßnahmen zu prüfen. Dies, weil die bisherigen Maßnahmen der Stadt Graz sowie ihrer Beteiligungen und Eigenbetriebe nicht ausreichten, um die finanzielle Lage des Hauses Graz auf einem nachhaltigen Niveau zu stabilisieren. Dies ging auch aus dem Strategiebericht 2026 der Stadt Graz hervor, wonach „weitere Konsolidierungsmaßnahmen ab dem Voranschlag 2027 unbedingt notwendig" seien.

Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (GUF)

Unternehmensgegenstand

25.1 (1) Die Stadt Graz gründete im Jahr 2005 die GUF zur Unterstützung der Stadt und ihrer direkten und indirekten Tochtergesellschaften im Bereich Finanzierung. Der Unternehmensgegenstand war der Betrieb einer Cash-Pooling-Lösung, die Koordination des Liquiditätsmanagements, die Bereitstellung von Langfristfinanzierungen für das Haus Graz sowie die Beratung der Stadt Graz über die Finanz- und Zinsrisikostrategie. Das Ziel der GUF war, für die Unternehmen und Einrichtungen der Stadt Graz eine möglichst optimale Finanzierung zu entwickeln, umzusetzen und sicherzustellen.

Die GUF war ursprünglich im Alleinbesitz der GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH. Seit Jänner 2019 war die Holding Graz GmbH Alleineigentümer; somit war die Geschäftsleitung der Holding Graz GmbH als Generalversammlung das Entscheidungsgremium der GUF. In weiterer Folge hatten der Aufsichtsrat der Holding Graz GmbH bzw. in letzter Instanz der Gemeinderat der Stadt Graz Entscheidungsbefugnisse für die GUF.

(2) Bis Mitte 2024 betrieb die GUF für die Stadt Graz, die Eigenbetriebe sowie die Unternehmen und Einrichtungen des Hauses Graz ein „unechtes Cash Pooling" mit bis zu 48 Poolingkonten. Dabei erfolgte kein tatsächlicher Liquiditätstransfer, sondern ein rein rechnerischer (unechter) Ausgleich von valutagleichen Salden der Teilnehmerkonten. Die GUF ermittelte in ihrer Funktion als Cash-Pooling-Führer täglich aus der Summe aller beteiligten Kontosalden einen theoretischen Gesamtsaldo, für den Bankzinsen gezahlt (Sollsaldo) bzw. lukriert (Habensaldo) wurden. Damit sollten die administrative Durchführung des Cash Managements für die Teilnehmer vereinfacht

sowie Zinsen optimiert und somit eine Sollzinsersparnis erzielt werden. Die GUF stellte den Cash-Pooling-Teilnehmern ihren kurzfristigen Liquiditätsbedarf über Barvorlagen bereit, die mit Eigenmitteln bedeckt oder am Markt aufgenommen wurden. Die Stadt Graz war davon ausgenommen, sie nahm einen etwaigen Liquiditätsbedarf direkt bei der Cash-Pooling-Bank auf.

Die Holding Graz GmbH betrieb dazu parallel für alle Konzernunternehmen ein „echtes Cash Pooling" seit dem Jahr 1997. Dabei führte sie bei allen Konzernkonten einen tatsächlichen (echten) Liquiditätsausgleich durch, indem sie bei allen Teilnehmerkonten täglich die Habensalden abschöpfte und die Sollsalden bedeckte. Echtes Cash Pooling dient insbesondere der Liquiditäts- und Zinsoptimierung.

(3) Aufgrund geänderter Anforderungen der Cash-Pooling-Bank und der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere des Zinsumfeldes, initiierten die Finanzdirektion und der GUF-Eigentümer Holding Graz GmbH im Jahr 2023 ein Projekt zur Neuausrichtung des Cash-Pooling-Systems für Stadt und Haus Graz (in der Folge: **GUF Neu**).

Das neue Cash-Pooling-System sollte folgende strategische Ziele erfüllen:

- effiziente Aufbau- und Ablauforganisation (Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit),
- risikoaverse, kurzfristige und zentrale Finanzierungsmaßnahmen (Wirtschaftlichkeit),
- Sicherstellung zielorientierter Steuerungsmechanismen (Governance, Compliance),
- funktionale Strukturierung und Zentralisierung (Ergebnisorientierung).

Das aus drei Einzelpools bestehende Cash-Pooling-System trat am 1. Juli 2024 in Kraft. In Abstimmung mit der Finanzdirektion wurden die einzelnen Organisationseinheiten den drei Cash Pools zugeordnet und Rahmenvereinbarungen mit den Teilnehmern abgeschlossen. Vorgesehen waren:

1. ein echter Cash Pool mit 21 Unternehmen des Hauses Graz: Holding Graz GmbH samt 14 Konzernunternehmen sowie sechs städtische Beteiligungen; Cash-Pool-Führung durch die GUF,
2. zwei unechte Cash Pools mit Trennung des hoheitlichen Bereichs von den wirtschaftlich tätigen Beteiligungen aufgrund kommunaler und statutarischer Rahmenbedingungen:
   2.1 Stadt Graz sowie weitere Einheiten[60]; Cash-Pool-Führung durch die Stadt Graz,
   2.2 neun direkte Beteiligungen bzw. Einrichtungen der Stadt Graz, die nach rechtlicher Prüfung nicht am echten Cash Pool teilnehmen sollten; Cash-Pool-Führung durch die GUF.

[60] Landeshauptstadt Graz – Abwasser, Landeshauptstadt Graz – Stadtraum, Eigenbetrieb Grazer Parkraum- und Sicherheitsservice, Eigenbetrieb Wohnen sowie GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH

(4) Nach einer Änderung der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der GUF vom März 2023 zählte „die Durchführung von großvolumigen langfristigen Finanzierungen nicht mehr zu den Kernaufgaben“ und somit nicht mehr zur strategischen Ausrichtung der GUF. Volumen und Laufzeit der Finanzierungen waren dabei nicht näher definiert. Die Bewirtschaftung aushaftender Darlehen blieb von dieser Änderung unberührt.

(5) Im Jahr 2025 führte die Interne Revision der Holding Graz GmbH eine Compliance-Prüfung der reorganisierten GUF durch. Der Schwerpunkt der Prüfung lag insbesondere auf der Einhaltung der konzernweiten Compliance-Regelungen. Die Interne Revision stellte dabei keine Auffälligkeiten fest und formulierte keinen Vorschlag zur Änderung der bestehenden Praxis. Die weiteren drei strategischen Ziele des Projekts und die Zuordnung der Unternehmen zu den verschiedenen Cash Pools behandelte der Bericht nicht. Der RH erlangte im Zuge seiner Prüfungshandlungen keine Hinweise, dass die GUF die strategischen Ziele nicht erreichte.

25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass bis Mitte 2024 sowohl die Holding Graz GmbH als auch die GUF Cash-Pooling-Lösungen betrieben und damit Doppelgleisigkeiten entstanden, obwohl die Stadt Graz im Jahr 2005 die GUF mit dem Ziel gegründet hatte, eine Cash-Pooling-Lösung für die direkten und indirekten Tochtergesellschaften einzurichten.

Nach Ansicht des RH bestand ein wesentlicher Vorteil eines Cash Poolings darin, dass die in einer Organisation (z.B. Stadt Graz und Beteiligungen) vorhandene Liquidität besser genutzt und der Bedarf an Finanzmitteln reduziert werden kann. Aufgrund des Gesamtüberblicks müssen externe Mittel nur dann beschafft werden, wenn der interne Liquiditätsausgleich zur Deckung des gesamten Bedarfs nicht ausreicht. Darüber hinaus kann Kapital günstiger beschafft werden, weil die zuständige Finanzierungsgesellschaft bessere, gemeinsame Bedingungen aushandeln kann als jede einzelne Gesellschaft für sich.

Die Einführung der echten Cash-Pooling-Lösung bei der GUF unter Einbeziehung der Holding Graz GmbH und weiterer städtischer Beteiligungen bewertete der RH als zweckmäßig, weil durch höhere Finanzvolumen die Marktposition und somit die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden könnten. Weiters könnte nach Ansicht des RH die Konzentration des Cash Poolings zu einer Verbesserung der Liquidität und Zinsoptimierung führen. Er beanstandete jedoch, dass sowohl die GUF als auch die Stadt Graz Cash Pools führten; dies konnte den Gesamtüberblick bei der Finanzplanung und Liquiditätssteuerung erschweren.

Der RH hielt fest, dass die GUF bei der Neuausrichtung des Cash-Pooling-Systems vier strategische Ziele verfolgte. Zum Ziel Compliance führte die Interne Revision der Holding Graz GmbH im Jahr 2025 eine Prüfung durch, in der sie keine Auffälligkeiten

feststellte. Die Umsetzung der weiteren strategischen Ziele Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Ergebnisorientierung unterzog die GUF noch keiner Prüfung.[61]

Der RH empfahl der Stadt Graz und der GUF, die Wirkungen des seit Mitte 2024 bestehenden Cash-Pooling-Systems mittelfristig zu analysieren. Insbesondere wäre binnen zwei bis drei Jahren zu prüfen, ob die drei weiteren strategischen Ziele Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Ergebnisorientierung erreicht wurden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Trennung in drei Cash Pools und deren getrennte Führung durch zwei Stellen neu bewertet werden. Allfällige Optimierungsmöglichkeiten wären bei der Weiterentwicklung des Cash-Pooling-Systems zu berücksichtigen.

Schließlich betonte der RH, dass sich im überprüften Zeitraum neben der Cash-Pooling-Systematik auch die strategischen Kernaufgaben der GUF änderten, indem diese seit März 2023 keine großvolumigen langfristigen Finanzierungen mehr durchführen sollte. Er kritisierte die unbestimmte Formulierung dieser Vorgabe in der neuen Geschäftsordnung. Dies erschwerte die Bewertung, ob allfällige Darlehensvergaben regelkonform erfolgten (TZ 29).

Der RH empfahl der GUF, in der Geschäftsordnung die Vorgaben zur Durchführung großvolumiger langfristiger Finanzierungen hinsichtlich des Volumens und der Laufzeit zu konkretisieren, um keine Interpretationsspielräume entstehen zu lassen.

25.3 Die GUF teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die angeregte mittelfristige Analyse der Wirkung des bestehenden Cash-Pooling-Systems ausdrücklich begrüße. Insbesondere die vorgeschlagene Überprüfung innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre werde als sinnvoll erachtet und in die laufenden Evaluierungsprozesse aufgenommen. Dies unterstütze ihr klares Ziel, die Aspekte Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Nachhaltigkeit als zentralen Maßstab für den Erfolg der Gesellschaft zu forcieren. In diesem Sinne habe sie die Neubewertung des bestehenden Cash-Pooling-Systems bereits vorgenommen – seit Anfang 2026 existiere nur noch ein Cash Pool.

Weiters sei die Geschäftsordnung per 15. Dezember 2025 bereits hinsichtlich der Vorgaben zur Durchführung großvolumiger langfristiger Finanzierungen angepasst worden; sie sehe nun ausdrücklich vor, dass im Einzelfall nach gremialrechtlichen Vorgaben genehmigte Geschäftsfälle ausgenommen seien.

25.4 Der RH nahm die Stellungnahme der GUF positiv zur Kenntnis. Zur Formulierung der Finanzierungsvorgabe in der Geschäftsordnung merkte er an, dass die neu eingefügte Ausnahmeregelung für nach gremialrechtlichen Vorgaben genehmigte

[61] Der vom RH überprüfte Zeitraum umfasste nur sechs Monate der neu ausgerichteten GUF und somit kein ganzes Geschäftsjahr. Die Zielerreichung wäre nach Ansicht des RH mittelfristig, nach zwei bis drei Geschäftsjahren, zu bewerten.

Geschäftsfälle weiterhin Interpretationsspielräume für die Geschäftsführung offen ließ. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung und betonte, dass die zugrunde liegenden Gremienbeschlüsse transparent und revisionssicher zu dokumentieren wären.

26.1 (1) Der Stadtrechnungshof veröffentlichte im November 2023 einen Kontrollbericht zur GUF und beleuchtete darin die Geschäfte und Transaktionen von den Anfängen bis ins Jahr 2023. Der Bericht ging auf die 2023 initiierte Neuausrichtung des Cash-Pooling-Systems für Stadt und Haus Graz inhaltlich nicht ein.

Die Hauptfeststellungen des Stadtrechnungshofes betrafen:

- Zahlungen der Stadt Graz, mit denen die GUF Verluste der Holding Graz GmbH finanzierte:
  - Die GUF erhielt Großmutterzuschüsse – die Stadt finanzierte den überwiegenden Teil mit neuen Schulden.
  - Die GUF verwahrte die – etwa für die Bereiche Müll oder Kanal zweckgewidmeten – Zahlungsmittelreserven der Stadt.
- Tilgungen gewährter Kredite: In mehreren Fällen zahlten die Schuldner der GUF die Kredite nicht wie vereinbart zurück. Auch mehrere laufende Darlehen stellten sich für den Stadtrechnungshof als gefährdet dar.
- Kontrollen: Die GUF weitete ihr Handlungsfeld eigenmächtig aus und band kontrollierende Stellen wie die Generalversammlung oder den Gemeinderat der Stadt Graz nicht ein.
- Personalunion: Entscheidungsträgerinnen und -träger der GUF nahmen verantwortungsvolle Tätigkeiten in der Stadt Graz, der Holding Graz GmbH bzw. der Energie Graz GmbH ein.

(2) Der RH untersuchte in seinem Bericht schwerpunktmäßig den Regelungsstand zur Zeit der Einschau an Ort und Stelle, d.h. nach in Kraft getretener Reorganisation GUF Neu. Die vom Stadtrechnungshof aufgezeigten Sachverhalte stellten sich nunmehr folgendermaßen dar:

- Auf Wunsch der Banken erfolgte die Aufnahme von langfristigen Darlehen seit 2013 nicht mehr durch die GUF, sondern durch die Stadt Graz. Diese leitete die Finanzmittel in Form von Großmutterzuschüssen an die GUF weiter. Die GUF finanzierte damit u.a. den laufenden, kurzfristigen Liquiditätsbedarf der Unternehmen des Hauses Graz. Die Holding Graz GmbH deckte damit in den Jahren 2021 bis 2023 auch Abgänge, die ihr nach Ausbleiben von Zahlungen der Stadt Graz im Zusammenhang mit dem Verkehrsfinanzierungsvertrag entstanden (TZ 29).
- Von 2021 bis April 2025 konnten vier Darlehen nicht vertragskonform getilgt werden und die Darlehensnehmer benötigten Anschlussfinanzierungen von der GUF. In einem Fall verlangte die GUF als Besicherung eine eintragungsfähige Pfandurkunde

auf Grundstücke des Schuldners. Die zuverlässige Tilgung aller bei der GUF aushaftenden Darlehen beurteilte der RH als nicht gesichert (TZ 29).

- Die seit März 2023 gültige Geschäftsordnung sah eine niedrige Schwelle für generalversammlungspflichtige Maßnahmen vor; somit genehmigte die Generalversammlung de facto alle relevanten Finanzgeschäfte (TZ 32).
- Zwei vom Stadtrechnungshof aufgezeigte Fälle von Personalunion bestanden seit Ende 2022 nicht mehr. Potenziellen Interessenkonflikten begegnete die GUF mit Dokumentation in den Geschäftsfällen und Kommunikation im Genehmigungswege (TZ 31).

26.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die vom Stadtrechnungshof in seinem Kontrollbericht zur GUF aufgezeigten Mängel teilweise noch bestanden, weil Schuldner der GUF ihre Darlehen nicht wie vereinbart zurückzahlen konnten und Anschlussfinanzierungen benötigten. Er verwies auf seine Empfehlung an die GUF in TZ 30, in Anlehnung an das Statut der Stadt Graz zukünftig ausschließlich tilgende Darlehen abzuschließen.

Wirtschaftliche Lage

Einflussfaktoren

27 Die wirtschaftliche Lage der GUF war in den Jahren 2021 bis 2024 insbesondere von der Zinsentwicklung und der Organisationsänderung GUF Neu (TZ 25) geprägt.

Bei sämtlichen variabel verzinsten Finanzierungen der GUF war der Euribor-Zinssatz[62] mit Laufzeiten von drei, sechs oder zwölf Monaten der Referenzzinssatz. Aufgrund hoher variabler Darlehensstände beeinflusste der Euribor maßgeblich die Ertragslage der GUF. Zu Zeiten der negativen Zinsen von 2017 bis Mitte 2022 hatte diese auch Verwahrentgelte für Bankguthaben zu entrichten. Infolge der gestiegenen Zinsen konnte sie ab 2023 überschüssige Liquidität kurzfristig ertragsbringend veranlagen (TZ 31).

[62] **Euribor** = European Interbank Offered Rate, ein wichtiger Referenzzinssatz im Finanzwesen, zu dem sich europäische Banken gegenseitig kurzfristig Geld leihen. Der Euribor dient als Basis für viele Finanzprodukte, wie variabel verzinste Kredite und Hypotheken.

Nachfolgende Tabelle zeigt für den überprüften Zeitraum die durchschnittliche Höhe der Euribor-Zinssätze, die im Jahr 2021 negativ waren und bis 2024 um bis zu 4,16 Prozentpunkte anstiegen:

Tabelle 9: Durchschnittliche Höhe der Euribor-Zinssätze in den Jahren 2021 bis 2024

	2021	2022	2023	2024	Veränderung 2021 bis 2024
	in %				in Prozent-punkten
durchschnittlicher Euribor 3M[1]	-0,55	0,23	3,35	3,61	4,16
durchschnittlicher Euribor 6M[1]	-0,52	0,53	3,65	3,53	4,05
durchschnittlicher Euribor 12M[1]	-0,49	0,92	3,85	3,31	3,80

[1] Euribor 3M, 6M, 12M = Euribor-Zinssatz mit einer Laufzeit von drei, sechs und zwölf Monaten

Quelle: www.euribor-rates.eu; Zusammenstellung: RH

Die Organisationsänderung GUF Neu wirkte sich auch auf die wirtschaftliche Lage der GUF im überprüften Zeitraum aus. Das nach Projektumsetzung mit 1. Juli 2024 wirksame echte Cash Pooling beeinflusste neben den Aufgaben der GUF auch die Höhe der Forderungen und Verbindlichkeiten, da nunmehr im Zuge des echten Cash Poolings tatsächliche Geldflüsse erfolgten (TZ 28).

Bilanz

28.1 (1) Die Bilanz der GUF war insbesondere vom Finanzanlagevermögen und von den Verbindlichkeiten geprägt, die Höhe der Bilanzsumme schwankte und stieg zuletzt wieder an:

Tabelle 10: Entwicklung der Bilanz der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH, 2021 bis 2024

Bilanz	2021	2022	2023	2024	Anteil an der Bilanzsumme 2024
	in Mio. EUR				in %
Finanzanlagevermögen	446,96	445,74	444,25	420,35	71
Forderungen	149,87	189,62	54,80	43,15	7
aus dem echten Cash Pooling	–	–	–	*29,96*	*5*
Guthaben bei Kreditinstituten	36,68	45,96	40,47	126,20	21
aktive latente Steuern	0,09	–	–	–	–
Bilanzsumme Aktiva	**633,61**	**681,33**	**539,52**	**589,70**	**100**
Eigenkapital	228,33	269,95	119,47	115,73	20
davon					
Kapitalrücklagen	*220,75*	*110,00*	*110,00*	*110,00*	*19*
Rückstellungen	0,02	0,01	0,02	0,02	–
Verbindlichkeiten	405,26	411,37	420,03	473,94	80
davon					
verwahrte Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz	*157,15*	*209,23*	*214,54*	*257,57*	*44*
gegenüber Kreditinstituten	*245,50*	*198,75*	*195,00*	*141,25*	*24*
aus dem echten Cash Pooling	–	–	–	*64,06*	–
Bilanzsumme Passiva	**633,61**	**681,33**	**539,52**	**589,70**	**100**

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: GUF; Zusammenstellung: RH

(2) Das Finanzanlagevermögen war stets die größte aktivische Bilanzposition (71 % im Jahr 2024), obwohl es im überprüften Zeitraum um 6 % auf 420,35 Mio. EUR zurückging. Die GUF verbuchte darunter die langfristig gewährten Darlehen (Ausleihungen) an die Stadt Graz bzw. an Unternehmen des Hauses Graz (300 Mio. EUR bzw. 120,35 Mio. EUR, 2024). Den Großteil dieser Ausleihungen vergab die GUF vor dem überprüften Zeitraum (75 %).

(3) Nach Implementierung des echten Cash Poolings Mitte 2024 verbuchte die GUF zum Bilanzstichtag 2024 Forderungen gegenüber Pool-Teilnehmern in Höhe von 29,96 Mio. EUR, weil sie einen allfälligen Liquiditätsbedarf deckte.

(4) Die Verbindlichkeiten waren stets die größte passivische Bilanzposition (80 % im Jahr 2024), sie stiegen im überprüften Zeitraum um 17 % auf 473,94 Mio. EUR und setzten sich folgendermaßen zusammen:

- Seit November 2019 verwahrte die GUF die Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz; seit 2022 waren diese die höchste Verbindlichkeitsposition; von 2021 bis 2024 stiegen sie um 64 % auf 257,57 Mio. EUR. Gemäß Vereinbarung aus 2019 hatte die GUF die Mittel nach Aufforderung binnen drei Bankarbeitstagen wieder zu erstatten. Sie durfte keine Verwahrgebühr oder Minuszinsen in Rechnung stellen und die Stadt Graz verzichtete auf jegliche Zinsvergütung; weitere Auflagen sah die Vereinbarung nicht vor. Aufgrund des geänderten Zinsumfeldes und des Liquiditätsrisikos für die GUF schlossen beide Partner im Juni 2023 einen neuen Vertrag, wonach die GUF die städtischen Zahlungsmittelreserven innerhalb des Hauses Graz zur Finanzierung von Liquiditätsbedarfen zu marktüblichen Konditionen weitergeben konnte. Die Stadt Graz verzichtete bis Ende Juni 2026 auf die Rückzahlung von 160 Mio. EUR bzw. 75 % der Mittel (Stand 31. Dezember 2023), darüber hinausgehende Beträge konnte sie binnen einer Frist von drei Monaten zu Quartalsende abrufen. Zu den Bilanzstichtagen der Jahre 2021 bis 2023 verfügte die GUF nicht über Bankguthaben in Höhe der jeweiligen kurzfristig abrufbaren Zahlungsmittelreserven.
- Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten sanken von 2021 bis 2024 um 42 % auf 141,25 Mio. EUR, u.a. wegen der höheren Bestände anderer Verbindlichkeitspositionen.
- Zum Bilanzstichtag 2024 bestanden Verbindlichkeiten gegenüber Pool-Teilnehmern in Höhe von 64,06 Mio. EUR, weil die GUF die Guthaben auf den Pooling-Konten täglich abschöpfte.

(5) Die zweitgrößte Passivposition, das Eigenkapital, umfasste neben dem Stammkapital (35.000 EUR) und dem jährlichen Bilanzgewinn die nicht gebundenen Kapitalrücklagen, die die GUF nach Erhalt von Großmutterzuschüssen der Stadt Graz bildete. Nachdem die GUF bereits im Jahr 2020 150,75 Mio. EUR von der Stadt Graz erhalten hatte, bekam sie im überprüften Zeitraum weitere Zuschüsse in Höhe von 110 Mio. EUR. Im Jahr 2022 löste die GUF nicht gebundene Kapitalrücklagen in Höhe von 150,75 Mio. EUR auf und schüttete sie mit dem Jahresergebnis 2022 und dem Gewinnvortrag (9,16 Mio. EUR) im Jahr 2023 an die Holding Graz GmbH aus. Die Gewinnausschüttung von 159,92 Mio. EUR führte bei der GUF zu keinem Geldfluss, sondern zu einer Gegenverrechnung mit bestehenden Forderungen gegenüber der Holding Graz GmbH und somit zu einer Bilanzkürzung und einer Verbesserung der Fristenkongruenz (TZ 30 ff.).

28.2 Der RH hielt fest, dass die dominierenden Bilanzpositionen der GUF aus der Darlehensgewährung (Finanzanlagevermögen mit 71 % der Bilanzsumme 2024) und aus der Fremdkapitalaufnahme (Verbindlichkeiten mit 80 % der Bilanzsumme 2024) stammten.

Bei der Verwahrung der Zahlungsmittelreserven, des größten Anteils der Verbindlichkeiten, beanstandete er, dass der erste Vertrag mit der Stadt Graz aus 2019 keine Verwendungseinschränkungen für die GUF vorsah. Darüber hinaus konnte, nach Ansicht des RH, die GUF die fristgerechte Auszahlung binnen drei Bankarbeitstagen – wie im ersten Verwahrvertrag vorgesehen – nicht jederzeit sicherstellen, weil sie zu den Bilanzstichtagen 2021 und 2022 nicht über liquide Mittel in entsprechender Höhe verfügte. Ein kurzfristiger Abruf durch die Stadt Graz hätte zu Refinanzierungsengpässen der GUF führen und somit ein Liquiditätsrisiko und ein potenzielles Risiko des Verstoßes gegen die Vertragsbedingungen darstellen können. Der RH betonte jedoch, dass die GUF mit dem zweiten Verwahrvertrag und den geänderten Rückzahlungsmodalitäten ihre Liquiditäts- und Risikosituation verbesserte.

Der RH stellte fest, dass die Gewinnausschüttung an die Holding Graz GmbH von 159,92 Mio. EUR im Jahr 2023 zu keinem Geldfluss führte, weil die GUF die Ausschüttung mit bestehenden Forderungen gegenüber der Holding Graz GmbH gegenverrechnete. Er hielt jedoch kritisch fest, dass damit eine Reduktion des Eigenkapitals einherging und sich die bilanzielle Stabilität der GUF schwächte.

Der RH verwies weiters auf seine Ausführungen und Empfehlung in TZ 30, die finanzielle Stabilität zu sichern und die Planungssicherheit zu erhöhen.

28.3 Die GUF teilte in ihrer Stellungnahme ergänzend mit, dass die bilanzielle Maßnahme der Ausschüttung von rd. 150 Mio. EUR auch im Gemeinderat der Stadt Graz entsprechend berichtet worden sei.

Mittelherkunft und Mittelverwendung

29.1 (1) Die Passiva der GUF (Mittelherkunft) stammten hauptsächlich aus drei Quellen: den Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt Graz aus der Verwahrung der Zahlungsmittelreserven, den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und dem Eigenkapital, u.a. aufgebaut nach dem Erhalt von Großmutterzuschüssen. Die GUF verwendete diese Finanzmittel (Mittelverwendung), um der Stadt Graz und Unternehmen des Hauses Graz langfristige Darlehen zur Finanzierung der Geschäftstätigkeit und von Investitionen zu gewähren und um den laufenden, kurzfristigen Liquiditätsbedarf der Unternehmen des Hauses Graz zu decken.

Die folgende Tabelle, die nach Laufzeiten (kurz- und langfristig) geordnet ist, zeigt die Mittelherkunft und die Mittelverwendung zu Beginn des überprüften Zeitraums sowie die Entwicklung bis Ende 2024:

Tabelle 11: Mittelherkunft und Mittelverwendung in der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH

	1.1. 2021	31.12. 2021	31.12. 2022	31.12. 2023	31.12. 2024	Veränderung 2021 bis 2024
	in Mio. EUR					
Mittelherkunft – Passiva						
Eigenkapital	157,59	228,33	269,95	119,47	115,73	-41,86
davon						
Zufluss Großmutterzuschüsse im Geschäftsjahr	–	*70,00*	*40,00*	–	–	–
langfristiges Fremdkapital (Verbindlichkeiten)	276,25	245,50	198,75	355,00	301,25	25,00
davon						
Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	*276,25*	*245,50*	*198,75*	*195,00*	*141,25*	*-135,00*
verwahrte Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz	*0*	*0*	*0*	*160,00*	*160,00*	–
kurzfristiges Fremdkapital (Verbindlichkeiten, Rückstellungen)	127,64	159,77	212,63	65,05	172,72	45,08
davon						
verwahrte Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz	*124,44*	*157,15*	*209,23*	*54,54*	*97,57*	*-26,87*
Gesamtsumme Mittelherkunft	**561,47**	**633,61**	**681,33**	**539,52**	**589,70**	**28,23**
Mittelverwendung – Aktiva						
Gewährung langfristiger Darlehen	417,16	446,96	445,74	444,25	420,35	3,18
langfristiges Umlaufvermögen (Forderungen)	0	0	5,34	17,32	25,54	–
kurzfristiges Umlaufvermögen (Forderungen, Guthaben bei Kreditinstituten) und latente Steuern	144,31	186,64	230,25	77,95	143,81	-0,50
davon						
Forderungen	*1,97*	*149,87*	*184,28*	*37,48*	*17,60*	*15,63*
Gesamtsumme Mittelverwendung	**561,47**	**633,61**	**681,33**	**539,52**	**589,70**	**28,23**

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: GUF; Zusammenstellung: RH

(2) Die langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten gingen von 276,25 Mio. EUR (2021) auf 141,25 Mio. EUR (2024) zurück und stammten bereits aus den Jahren 2010 bis 2013. Die sieben Darlehen mit Laufzeiten von zehn bis 25 Jahren waren am 1. Jänner 2021 zu 62 % fix verzinst und zu 80 % endfällig. Die GUF tilgte im überprüften Zeitraum planmäßig Darlehen im Ausmaß von 85 Mio. EUR sowie Ende 2024 ein Darlehen über 50 Mio. EUR vorzeitig. Ende 2024 bestanden drei Darlehen mit Laufzeiten bis 2033 bzw. 2035. Gemäß Mehrjahresplanung wollte die GUF bis 2030 vertragskonform aufgenommene Fremdmittel im Ausmaß von 12,50 Mio. EUR tilgen.

Nach der Bankenkrise und infolge geänderter Anforderungen nahm auf Wunsch der Banken seit 2013 die Stadt Graz allfällige Darlehen selbst auf und leitete sie an die GUF in Form von Großmutterzuschüssen weiter (110 Mio. EUR in den Jahren 2021 bis 2022). Die GUF unterstützte die Stadt Graz bei Darlehensaufnahmen, indem sie die Korrespondenz mit den (potenziellen) Finanzierungspartnern führte und Vertragsunterlagen sowie -verhandlungen vorbereitete. Die seit 1. Juli 2023 verwahrten und für drei Jahre gebundenen Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz (160 Mio. EUR) zählten ebenfalls zu den langfristigen Verbindlichkeiten.

(3) Der größte Teil der kurzfristigen Verbindlichkeiten waren die kurzfristig abrufbaren Zahlungsmittelreserven bzw. die Überschussliquidität der Teilnehmer am echten Cash Pooling (97,57 Mio. EUR bzw. 64,06 Mio. EUR, 2024). Weitere kurzfristige Verbindlichkeiten betrafen Zinsabgrenzungen und Steuern (3,32 Mio. EUR bzw. 2,32 Mio. EUR, 2024).

(4) Der Bestand an langfristig gewährten Darlehen ging nach einem Anstieg im Jahr 2021 bis Ende 2024 auf 420,35 Mio. EUR zurück. Mit 300 Mio. EUR bestand das Hauptvolumen aus drei Darlehen für die Stadt Graz aus 2019. Davon stammten 200 Mio. EUR von der GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH aus 2010 bis 2014, die die Stadt Graz mit der Rückübertragung von Immobilien 2019 übernommen hatte. Die ursprünglichen vier Darlehen waren in den Jahren 2020 bis 2029 endfällig; nach einem Beschluss des Gemeinderats der Stadt Graz strukturierte die GUF die Schulden der Stadt Graz auf zwei endfällige Darlehen mit Laufzeiten bis 2033 bzw. 2039 um.

Im überprüften Zeitraum liefen drei Darlehen aus; die GUF vergab nach Vorlage der erforderlichen gremialen Beschlüsse acht neue Finanzierungen. Drei Darlehen zwischen 3,30 Mio. EUR und 15,50 Mio. EUR vergab sie ab April 2023 und damit nach Änderung der Geschäftsordnung hinsichtlich großvolumiger langfristiger Finanzierungen. Ende 2024 bestanden zwölf Darlehen mit Laufzeiten von 1,5 bis 30 Jahren, die zu 21 % fix verzinst und zu 92 % endfällig waren. Die Darlehensnehmer (Energie Graz GmbH, ITG Informationstechnik Graz GmbH, Wohnen Graz sowie Messe und Congress) tilgten im überprüften Zeitraum ihre Darlehen im Ausmaß von 36,32 Mio. EUR planmäßig. Für fällige Darlehen der Holding Graz GmbH (60 Mio. EUR, 2021) sowie der Messe und Congress (15,50 Mio. EUR, 2023) benötigten die beiden Darlehensnehmer Anschlussfinanzierungen. Von der Messe und Congress verlangte die GUF als Besicherung eine eintragungsfähige Pfandurkunde auf Grundstücke. Auch die Stadion Graz-Liebenau Vermögensverwertungs- u. Verwaltungs GmbH tilgte ein im April 2025 auslaufendes endfälliges Darlehen über 5 Mio. EUR nur zum Teil und benötigte eine Anschlussfinanzierung über 4 Mio. EUR bis April 2029 mit jährlicher Tilgung von 25 %. Bei der Mehrjahresplanung bis 2030 ging die GUF von der vertragskonformen Rückzahlung aller gewährten Darlehen aus.

(5) Mit dem kurzfristigen Umlaufvermögen finanzierte die GUF den laufenden, kurzfristigen Liquiditätsbedarf der städtischen Unternehmen. Die Forderungen, neben den Bankbeständen die höchste Position im kurzfristigen Umlaufvermögen, gingen nach dem Höchstwert von 184,28 Mio. EUR (2022, davon 165,26 Mio. EUR gegenüber der Holding Graz GmbH) auf 17,60 Mio. EUR (2024) zurück. Die Holding Graz GmbH benötigte Zwischenfinanzierungen von der GUF, weil die Stadt Graz in diesem Zeitraum die Finanzierung der Holding Graz GmbH aus dem Verkehrsfinanzierungsvertrag aussetzte und damit ihren Verpflichtungen zur Abgangsdeckung des Verkehrsbereichs nicht nachkam.

29.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Ende 2024 bestehenden Bankdarlehen aus den Jahren 2010 bis 2013 stammten. Die Mittelherkunft bei der GUF änderte sich infolge der Bankenkrise: Sie beschaffte seither keine neuen langfristigen Finanzierungen auf dem Finanzmarkt, sondern deckte ihren Finanzierungsbedarf vorrangig über die Stadt Graz in Form von Großmutterzuschüssen und städtischen Zahlungsmittelreserven. Letztere waren mit fast 260 Mio. EUR die größte Verbindlichkeitsposition Ende 2024; davon waren 160 Mio. EUR bis Ende Juni 2026 gebunden. Weitere Finanzmittel standen der GUF aus der Bewirtschaftung der Cash-Pool-Liquidität zur Verfügung.

Der RH betonte, dass die GUF im überprüften Zeitraum allen Tilgungsverpflichtungen plangemäß nachkam und Ende 2024 eine Sondertilgung über 50 Mio. EUR tätigte.

Insbesondere da die verwahrten Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz die größte Verbindlichkeitsposition der GUF waren, empfahl der RH der GUF, den Veranlagungsvertrag fortlaufend zu überprüfen und die Rückzahlungen mit der Stadt Graz abzustimmen, um Liquiditätsengpässe zu vermeiden und die Planungssicherheit zu erhöhen. Dabei wäre insbesondere auf einen allfälligen Refinanzierungsbedarf nach Auslaufen der dreijährigen Bindefrist von Zahlungsmittelreserven über 160 Mio. EUR (30. Juni 2026) zu achten.

(2) Der RH hielt fest, dass die GUF die Finanzmittel überwiegend zur Finanzierung langfristiger Darlehen an die Stadt Graz und deren Unternehmen verwendete. Seit März 2023 zählte die Gewährung von großvolumigen langfristigen Finanzierungen nicht mehr zu den strategischen Kernaufgaben der GUF (TZ 25). Nach Ansicht des RH entsprachen daher die drei von der Generalversammlung beschlossenen und an verbundene Unternehmen vergebenen Darlehen mit Volumen zwischen 3,30 Mio. EUR und 15,50 Mio. EUR nicht den Vorgaben der Geschäftsordnung. Er betonte, dass sich die GUF für das als Anschlussfinanzierung notwendige größte Darlehen als Besicherung eine eintragungsfähige Pfandurkunde auf Grundstücke des Darlehensnehmers ausstellen ließ.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Holding Graz GmbH, Messe und Congress sowie Stadion Graz-Liebenau Vermögensverwertungs- u. Verwaltungs GmbH im überprüften Zeitraum drei endfällige Darlehen und im April 2025 ein weiteres nicht vertragskonform tilgen konnten und neue Finanzierungen durch die GUF benötigten. Auch die Stadt Graz hatte von der GUF im Jahr 2019 (vor dem überprüften Zeitraum) eine Restrukturierung für vier endfällige Darlehen über 200 Mio. EUR mit einer um bis zu zehn Jahre längeren Laufzeit erhalten. Aufgrund der nicht fristgerechten Tilgung durch die Darlehensnehmer in der Vergangenheit und der benötigten Refinanzierungen war, nach Ansicht des RH, die zuverlässige Tilgung aller aushaftenden endfälligen Darlehen für die GUF nicht gesichert.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 30, analog zum Statut der Stadt Graz zukünftig ausschließlich tilgende Darlehen abzuschließen.

(3) Weiters stellte der RH fest, dass die GUF ihre kurzfristigen Forderungen deutlich reduzieren konnte (um 90 % von 2022 auf 2024). Er kritisierte jedoch, dass der zwischenzeitig hohe Bestand an kurzfristigen Forderungen (bis zu 165,26 Mio. EUR gegenüber der Holding Graz GmbH im Jahr 2022, nachdem die Stadt Graz ihren Zahlungsverpflichtungen aus dem Verkehrsfinanzierungsvertrag nicht nachgekommen war) eine fehlende Planungssicherheit für die Holding Graz GmbH und die GUF aufzeigte.

29.3 (1) Die GUF teilte in ihrer Stellungnahme ergänzend mit, dass ihr die vom RH aufgezeigte Bedeutung der verwahrten Zahlungsmittelreserven bekannt sei. In diesem Zusammenhang würden bereits laufend Gespräche mit der Stadt Graz geführt. Damit einhergehend würden die bestehenden Vereinbarungen evaluiert, um deren Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit und Planbarkeit entsprechend zu optimieren und sicherzustellen.

(2) Aus Sicht der Geschäftsführung seien bei der Gewährung der drei Darlehen die Vorgaben der Geschäftsordnung eingehalten worden. Kein Darlehen erfülle das Kriterium eines „großvolumigen“ Geschäftsfalls – insbesondere unter Berücksichtigung der Bilanzsumme der GUF (im Jahr 2023 rd. 540 Mio. EUR). Darüber hinaus sei ein Darlehen über 15,50 Mio. EUR auf nur 1,5 Jahre verlängert worden und daher als kurzfristig bzw. allenfalls mittelfristig einzustufen. Wichtig sei, festzuhalten, dass diese Vorgehensweise mit sämtlichen Gremien – bis hin zum Gemeinderat der Stadt Graz als höchstem Gremium der Stadt Graz – akkordiert bzw. von diesen genehmigt worden sei.

Weiters würde die Werthaltigkeit der aushaftenden Darlehen jährlich geprüft und von der Wirtschaftsprüfung jährlich bestätigt.

29.4 Der RH verwies gegenüber der GUF auf seine Ausführungen in TZ 25, dass die unbestimmte Formulierung der Vorgabe in der Geschäftsordnung die Bewertung erschwerte, ob allfällige Darlehensvergaben regelkonform erfolgten. Die jährliche Werthaltigkeitsüberprüfung war ihm bekannt. Er wies darauf hin, dass trotz positiver Prüfungsergebnisse mehrere Darlehensnehmer Anschlussfinanzierungen für auslaufende Darlehen benötigten, und verblieb daher bei seiner Ansicht, dass die zuverlässige Darlehenstilgung für die GUF als nicht gesichert anzusehen war.

Fristenkongruenz

30.1 (1) Gemäß einem Grundsatz der Finanzwirtschaft sollten die Laufzeiten von Vermögenswerten und das zu ihrer Finanzierung aufgenommene Kapital möglichst übereinstimmen (sogenannte Fristenkongruenz), um die Liquidität und die finanzielle Stabilität zu sichern sowie Risiken zu minimieren, insbesondere das Zinsrisiko.

Gemäß Statut der Stadt Graz[63] konnten zum Bilanzstichtag 1. Jänner 2020 bestehende endfällige Darlehensschulden einmalig umgeschuldet werden; seither war ausschließlich die Aufnahme von tilgenden Darlehen zulässig. Damit sollte angesichts der geopolitischen und volkswirtschaftlichen Risiken und der damit im Zusammenhang stehenden Planungsunsicherheiten die Gewährleistung der Liquidität der Stadt Graz in den Vordergrund rücken.

[63] § 111b Abs. 7

(2) Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der aufgenommenen und gewährten Darlehen der GUF mit Fristenkongruenz, Verzinsungsart und Tilgungsart sowie die Eigenkapitalquote:

Tabelle 12: Fristenkongruenz, Verzinsungsart und Tilgungsart der Darlehen sowie Eigenkapitalquote der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH

	1.1. 2021	31.12. 2021	31.12. 2022	31.12. 2023	31.12. 2024	Veränderung 2021 bis 2024
	in Mio. EUR					
Aktiva – Passiva						
Fristenkongruenz, Laufzeiten bis zu einem Jahr	-57,17	-19,97	13,87	9,15	-32,66	24,51
variabel verzinste langfristige Darlehen	220,75	224,50	228,25	245,95	306,37	85,62
fix verzinste langfristige Darlehen	-79,84	-23,04	18,74	-156,70	-187,27	-107,44
	in %					in Prozentpunkten
Anteil endfälliger Darlehen am Gesamtbestand						
aktivisch	90	91	91	91	92	2
passivisch	80	79	75	87	86	6
Eigenkapitalquote	28	36	40	22	20	-8

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: GUF; Berechnung: RH

Der Vergleich der aufgenommenen und gewährten Darlehen (Verbindlichkeiten und Forderungen) mit Fristigkeit bis zu einem Jahr zeigte, dass im Jahr 2021 die Verbindlichkeiten überwogen und die GUF die Fristenkongruenz im Jahr 2022 verbesserte, weil sie die Gewinnausschüttung an die Holding Graz GmbH mit offenen Forderungen gegenverrechnete und günstigere Rückzahlungsmodalitäten für Zahlungsmittelreserven mit der Stadt Graz vereinbarte. 2024 stiegen die kurzfristigen Verbindlichkeiten aus den Zahlungsmittelreserven und aus dem echten Cash Pooling wieder an. Die Gewinnausschüttung des Jahres 2022 hatte auch einen negativen Effekt, weil sie die Eigenkapitalquote von 40 % fast um die Hälfte reduzierte.

Der Bestand an gewährten Darlehen mit variabler Verzinsung war im gesamten überprüften Zeitraum höher als der Bestand an aufgenommenen Finanzierungen; dies führte stets zu Zinserträgen, die höher waren als die Aufwendungen, und in Zeiten steigender Zinsen zu überproportional steigenden Erlösen (siehe auch TZ 31). Ein Nachteil von variablen Verzinsungen war die geringere Planungssicherheit. Mit Ausnahme des Jahres 2022 bestand zwischen den Darlehen auf der Aktiv- und Passivseite der Bilanz ein Ungleichgewicht bei der Verzinsungsart (fix bzw. variabel) und es überwogen die endfälligen Darlehen.

Die Anteile der endfälligen Darlehen stiegen im überprüften Zeitraum an und lagen bei durchschnittlich 91 % (gewährte Darlehen) bzw. 82 % (aufgenommene Darlehen).

30.2 Der RH verkannte nicht, dass sich u.a. Vertragslaufzeit oder Verzinsungs- und Tilgungsart von Darlehen in Abhängigkeit vom Finanzmarkt bei Vertragsabschluss unterschiedlich gestalten konnten. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass sich die Fristenkongruenz der kurzfristigen Finanzmittel der GUF nach einer Verbesserung im Jahr 2022 bis Ende 2024 verschlechterte. Weiters überwog im überprüften Zeitraum bei den langfristigen Darlehen mit variabler Verzinsung die Aktivseite, während dies bei fixer Verzinsung umgekehrt der Fall war. Der RH verwies zur Ergebniswirkung auf die nachfolgende TZ 31.

Er empfahl der GUF, auf ein ausgewogenes Verhältnis der Finanzierungsstruktur (Laufzeiten und Verzinsungsart der aufgenommenen und gewährten Darlehen) zu achten, um die finanzielle Stabilität zu gewährleisten und die Planungssicherheit zu erhöhen.

Auch bei der Tilgungsart stellte der RH kritisch ein Ungleichgewicht zugunsten endfälliger Darlehen mit einem Anteil von bis zu 92 % (2024) fest. Endfällige Darlehen führen zu Fälligkeitsspitzen und können gegenüber tilgenden Darlehen mit einem höheren Tilgungsrisiko bei mangelhafter Liquidität der Darlehensnehmer einhergehen.

Der RH empfahl der GUF, analog zum Statut der Stadt Graz zukünftig ausschließlich laufend zu tilgende Darlehen abzuschließen, um bei den Unternehmen des Hauses Graz das Bewusstsein für die Sicherstellung der Liquidität zu stärken und für die GUF die Risiken zu reduzieren sowie die Planungssicherheit zu erhöhen.

30.3 Die GUF teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie den Grundsatz der Fristenkongruenz als Regelausrichtung auch weiterhin beachte. Gesamthaft stelle darüber hinaus die Werthaltigkeit von Darlehensverträgen weiterhin ein zu priorisierendes Ziel dar. Sie verwies zudem auf den bereits seit Anfang 2023 eingeschlagenen Neuerungsprozess innerhalb der GUF und teilte mit, dass sie auch weiterhin den aufgezeigten Aspekt beachten werde, ausschließlich tilgende Darlehen abzuschließen.

Ergänzend verwies die GUF hinsichtlich der verschlechterten Fristenkongruenz auf Maßnahmen, die sie in den Jahren 2025 bzw. 2026 gesetzt habe. So sei ein Teil der ungebundenen Kapitalrücklage in Höhe von 30 Mio. EUR zur Darlehenstilgung zweckgewidmet und das Stammkapital aus der ungebundenen Kapitalrücklage auf 60 Mio. EUR erhöht worden. Insgesamt stünden somit 90 Mio. EUR nicht mehr für Ausschüttungen zur Verfügung. Diese Maßnahmen würden die Eigenkapitalbasis der GUF nachhaltig stärken und zu einer langfristig stabilen Finanzstruktur beitragen. Die

Maßnahmen seien bis zum Gemeinderat der Stadt Graz als höchstem Eigentümergremium entsprechend genehmigt worden.

Gewinn- und Verlustrechnung

31.1 Die GUF war eine Finanzdienstleistungsgesellschaft für die Stadt Graz und das Haus Graz und hatte keinen externen Absatzmarkt. Der gesamte Umsatz (im Wesentlichen Zinserträge) war vom Bedarf der servicierten Einheiten abhängig. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Gewinn- und Verlustrechnung im überprüften Zeitraum:

Tabelle 13: Gewinn- und Verlustrechnung der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH, 2021 bis 2024

	2021	2022	2023	2024	Veränderung 2021 bis 2024
	in Mio. EUR				in %
Zinsertrag	7,01	6,85	23,56	25,11	258
Zinsaufwand	-5,98	-4,55	-10,68	-17,23	-188
Personalaufwand	-0,11	0,00	0,00	0,00	–
sonstiger Aufwand	-0,17	-0,22	-0,48	-0,50	197
Ergebnis vor Steuern	0,75	2,08	12,40	7,39	883
Steuern vom Einkommen	-0,01	-0,46	-2,97	-1,69	–
Jahresüberschuss	**0,74**	**1,62**	**9,43**	**5,70**	**667**
Gewinnvortrag	6,80	7,54	0,00	0,00	–
Auflösung Kapitalrücklage	0,00	150,75	0,00	0,00	–
Bilanzgewinn	**7,54**	**159,92**	**9,43**	**5,70**	**-24**
Gewinnausschüttung	0	159,92	9,43	5,70	–

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: GUF

Die Zinserträge der GUF bestanden hauptsächlich aus den von der Darlehensgewährung erhaltenen Zinsen, der Zinsaufwand aus den für die Fremdmittelbeschaffung bezahlten Zinsen. Der starke Zinsanstieg von 2021 bis 2023 und das weiterhin hohe Niveau im Jahr 2024[64] wirkten sich folglich auf diese beiden Positionen sowie auf die Entwicklung der Jahresergebnisse aus. Der stärkere Anstieg der Zinserträge als der Zinsaufwendungen war darin begründet, dass die GUF stets höhere variabel verzinste Bestände an aktivischer Darlehensgewährung als an passivischer Darlehensaufnahme hatte. Die Zinsentwicklung beeinflusste daher die Zinserträge stärker als die Zinsaufwendungen. Andererseits überwog bei den fix verzinsten Finanzmitteln die

[64] Siehe Tabelle 9: Beispielsweise stieg der durchschnittliche Euribor 6M (6-Monats-Euribor) von -0,52 % (2021) auf 3,65 % (2023) und lag 2024 bei 3,53 %.

passivische Darlehensaufnahme und belastete daher die Ergebnisse in diesen Jahren.

Bis Mitte 2022 war der Euribor-Zinssatz negativ. Daher hatte die GUF Verwahrgelder für Guthaben bei Kreditinstituten zu bezahlen. Mit dem seither angestiegenen Zinsniveau konnte sie auch durch kurzfristige Veranlagungen (im Regelfall bis zu einem Monat) von Cash-Pool-Mitteln Erträge von bis zu 2,38 Mio. EUR (2024) erzielen, andererseits erhöhten sich die Zinsaufwendungen für die verwahrten Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz auf 7,85 Mio. EUR (2024).

Seit Ende 2021 beschäftigte die GUF kein Personal, die operativen Tätigkeiten (insbesondere Rechnungswesen, Kostenrechnung, Treasury) besorgten Beschäftigte der Holding Graz GmbH im Wege eines Dienstleistungsvertrags. Für die GUF ging dies mit geringeren Fixkosten und einer Reduktion der Risiken einher. Auch ein Geschäftsführer und eine Prokuristin waren bei der Holding Graz GmbH beschäftigt, ein weiterer Geschäftsführer war Mitarbeiter der Finanzdirektion. Potenzielle Interessenkonflikte dokumentierte die GUF in ihren Anträgen zu Geschäftsfällen und kommunizierte diese damit im Genehmigungsweg.

Die positiven Ergebnisse konnte die GUF in den Jahren 2021 und 2022 mit Verlustvorträgen gegenrechnen.

Die GUF löste im Jahr 2022 nicht gebundene Kapitalrücklagen von 150,75 Mio. EUR auf und schüttete den gesamten Bilanzgewinn von 159,92 Mio. EUR an die Holding Graz GmbH im Wege der Gegenrechnung mit Forderungen aus (TZ 28). Die Bilanzgewinne 2023 und 2024 schüttete sie zur Gänze aus; im überprüften Zeitraum schüttete sie insgesamt 175,05 Mio. EUR aus. Auch die Mittelfristplanung sah bis 2030 die jährliche Ausschüttung des kompletten Bilanzgewinns vor. Die GUF verfügte über keine dokumentierten Grundsätze zu Gewinnausschüttungen. Die Generalversammlung der GUF beschloss im Juni 2023, den Bilanzgewinn 2022 in Höhe von 159,92 Mio. EUR an die Holding Graz GmbH auszuschütten und mit Forderungen gegenzurechnen. Auch die Generalversammlungsbeschlüsse zur Ausschüttung der Bilanzergebnisse der Jahre 2023 und 2024 umfassten außer der Höhe des verteilungsfähigen Bilanzgewinns und des Ausschüttungsbetrags keine weiteren Informationen bzw. Begründungen.

31.2 Der RH stellte fest, dass die GUF im überprüften Zeitraum ihr Ergebnis deutlich steigerte: Der Jahresüberschuss verachtfachte sich nahezu. Der Hauptgrund war der Anstieg der Euribor-Zinssätze.

Er betonte aber, dass die Ertragslage der GUF wegen ihrer Darlehensstruktur stark von der Zinsentwicklung abhängig war. Aufgrund der ungewissen Entwicklung zukünftiger Zinsniveaus verwies er auf seine Empfehlung an die GUF in TZ 30, auf ein ausge-

wogenes Verhältnis der Finanzierungsstruktur zu achten, um die Planungssicherheit zu erhöhen.

Kritisch hielt der RH fest, dass in der GUF keine Entscheidungsgrundlagen zur Höhe der jährlichen Gewinnausschüttung dokumentiert waren und die Gewinnverwendungsvorschläge der Geschäftsführung an die Generalversammlung keine näheren Erläuterungen oder Begründungen enthielten. Die Entscheidungen der GUF zur Festlegung der Ausschüttungshöhe waren daher nicht nachvollziehbar.

Wie der RH in seinem Bericht „Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“[65] festgehalten hatte, waren für die Bemessung der Gewinnausschüttung öffentlicher Unternehmen verschiedene Parameter relevant, wie das Jahresergebnis, die Liquiditätserfordernisse oder die Kapitalstruktur des Unternehmens inklusive Verschuldung und Risikostruktur.

Der RH empfahl der GUF, die Entscheidung über die jährliche Ausschüttungshöhe anhand klar und transparent nachvollziehbarer Parameter zu begründen und zu dokumentieren. Dabei sollten jedenfalls eine angemessene Kapitalstruktur sowie die Liquiditätserfordernisse Berücksichtigung finden.

31.3 Die GUF teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie bereits im Rahmen des laufenden Budgetierungsprozesses für die Jahre 2027 bis 2031 den Punkt Gewinnausschüttungen in die Gespräche mit den Eigentümern proaktiv mitnehme. Darüber hinaus achte sie zukünftig auf eine umfassendere Begründung nach Grund und Höhe.

Berichtswesen

32.1 (1) Das Berichtswesen der GUF umfasste die Konzernberichterstattung und die Cash-Pooling-Berichte. Mit dem Beschluss zur Umsetzung des Projekts GUF Neu vom Mai 2024 beschloss die Geschäftsleitung der Holding Graz GmbH (zugleich die Generalversammlung der GUF) auch die Richtlinie Liquiditätsmanagement. Das Cash-Pooling-Berichtswesen definierte die undatierte Richtlinie folgendermaßen:

- „Die Geschäftsführung der GUF erhält täglich einen Tagesbericht über die GUF sowie über den echten Cash Pool sowie weitere Berichte gemäß den Cash-Pool-Rahmenvereinbarungen.
- Die Berichterstattung über die Liquiditätsplanung sowie die Abweichungen erfolgt nach Maßgabe eines Beschlusses der Geschäftsleitung der Holding Graz GmbH vom April 2023.“

[65] Reihe Bund 2017/21

Der Beschluss definierte das Berichtswesen nicht näher, sondern sah diesbezüglich eine Abstimmung zwischen der Geschäftsführung der GUF und mehreren Fachabteilungen der Holding Graz GmbH vor. In weiterer Folge sollte ein entsprechendes Reporting an die Finanzdirektion und die Holding Graz GmbH erfolgen.

Die GUF überarbeitete im Zuge der Einführung des neuen Cash-Pooling-Systems im Jahr 2024 das Berichtswesen. Der RH untersuchte das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingerichtete Berichtswesen:

Tabelle 14: Berichte der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (GUF)

Bericht	Berichtsempfänger	Hauptinformation	Häufigkeit
Cash-Pooling-Berichte			
Tagesbericht	Geschäftsführung der GUF	• GUF-Bankkonten, Veranlagungen und Barvorlagen: Stand und Bewegungen gegenüber dem Vortag • seit Mitte 2024 zum Cash Pool: Kontostand, Bewegungen und Kontorahmen der einzelnen Teilnehmer sowie Gesamtsummen	täglich
Cash Pool Monatsbericht	• Finanzdirektion • Finanzausschuss • Cash-Pool-Teilnehmer	• Limits und Ausnutzung der Teilnehmer am echten Cash Pooling	monatlich
Liquiditätsvorschau	• Geschäftsführung der GUF • Holding Graz GmbH • Finanzdirektion	• rollierende Liquiditätsvorschau in etwa über die nächsten drei Monate (Einzahlungen, Auszahlungen und Bankstände) der Stadt Graz und der wichtigsten Einheiten des Hauses Graz (Holding Graz GmbH, Energie Graz GmbH und GUF)	in der Regel wöchentlich
Konzernberichterstattung			
Quartalsbericht	• Holding Graz GmbH • Cash-Pool-Teilnehmer	Bericht über den Gang der Geschäfte der GUF: • Gewinn- und Erfolgsrechnung zu Quartalsende und Hochrechnung bis Jahresende samt Erläuterungen zu Planabweichungen • seit 1. Quartal 2024 zusätzlich Bankstände je Bankinstitut	quartalsweise
Budget und Mittelfristplanung	• Holding Graz GmbH • Cash-Pool-Teilnehmer	Hochrechnung laufendes Jahr, Budget Folgejahr und Mittelfristplanung für vier Jahre: • Gewinn- und Erfolgsrechnung samt Erläuterungen der Planannahmen und einzelner Positionen seit dem Budget für 2024 zusätzlich: • Planbilanz samt Erläuterungen einzelner Positionen • Cash-Flow-Rechnung über den Berichtszeitraum	jährlich (mit Ausnahme von Doppelbudgets für zwei Jahre, z.B. 2025/26)
Jahresabschluss	• Holding Graz GmbH • Cash-Pool-Teilnehmer	geprüfter Jahresabschluss der GUF	jährlich
laufende Berichterstattung	an die Generalversammlung (Holding Graz GmbH) sowie an die Finanzdirektion	• genehmigungspflichtige Geschäftsvorgänge • weitere wesentliche Geschäftsvorgänge	laufend, nach Bedarf

Quelle: GUF; Zusammenstellung: RH

(2) Zu den von der GUF erstellten Cash-Pooling-Berichten zählten die Tagesberichte an die Geschäftsführung; diese gaben im gesamten überprüften Zeitraum eine Übersicht über den Liquiditätsstand der GUF. In der Regel wöchentlich, aber zumindest alle zwei bis vier Wochen berichtete sie die Liquiditätsvorschau, einen Ausblick über in etwa die nächsten drei Monate. Infolge der Beschlüsse der Holding Graz GmbH adaptierte die GUF das Cash-Pooling-Berichtswesen: Seit Wirksamkeit des echten Cash Pools umfassten die Tagesberichte auch die Finanzmittelstände der Teilnehmer. Seit August 2024 erstellte sie monatlich einen, vor der Einführung der monatlichen Berichterstattung mit dem Finanzdirektor und den Mitgliedern des Finanzausschusses abgestimmten Cash-Pool-Monatsbericht über den Verschuldungsstand der Teilnehmer am echten Cash Pool. Die Richtlinie Liquiditätsmanagement aktualisierte sie nicht, sodass die Praxis von der dokumentierten Regelung abwich.

Die drei Cash-Pooling-Berichte erstellte die GUF nach vorwiegend manueller Dateneingabe im Tabellenkalkulationsprogramm Excel. Eine weitgehende Automatisierung sollte nach Einsatz der neuen konzernweiten Unternehmenssoftware für einzelne Unternehmen des Hauses Graz im Jahr 2026 und für sämtliche Organisationseinheiten ab 2027 erfolgen.

(3) Neben den Cash-Pooling-Berichten bestand im Rahmen der Konzernberichterstattung ein standardisiertes Berichtswesen an das Konzerncontrolling der Holding Graz GmbH. Dieses berichtete in weiterer Folge an die Geschäftsleitung der Holding Graz GmbH, deren Aufsichtsrat sowie an die Finanzdirektion und letztlich an den Finanz- und Beteiligungsausschuss des Gemeinderats.

Die Konzernberichterstattung umfasste die Quartalsberichte (inklusive Hochrechnung), das jährliche Budget samt Mittelfristplanung sowie den geprüften Jahresabschluss.

Schließlich berichtete die Geschäftsführung der GUF über genehmigungspflichtige und weitere wesentliche Geschäfte an die Generalversammlung. Die seit März 2023 gültige Geschäftsordnung sah u.a. vor, dass die Aufnahme und Vergabe von Finanzmitteln und die Veranlagung von Zahlungsmittelreserven von jeweils mehr als 1 Mio. EUR generalversammlungspflichtig waren. Aufgrund dieser niedrigen Schwelle waren de facto alle relevanten Finanzgeschäfte der GUF genehmigungspflichtig. Der RH stellte im Zuge seiner Prüfung der Geschäftsfälle keine pflichtwidrige Beschlussfassung fest.

(4) Die Richtlinie Liquiditätsmanagement untersagte die „Spekulation durch Aufnahme von Liquidität zu Veranlagungszwecken oder durch Mittelaufnahme in Fremdwährung“, ging dabei aber nicht auf die im Unternehmen verfügbare Liquidität ein. Somit war die Spekulation mit vorhandenen Finanzmitteln nicht ausdrücklich

verboten. Weiters durfte die GUF nur Verbindungen mit Bank- und Kreditinstituten innerhalb der EU mit zumindest Investmentgrade Rating[66] nach den drei führenden Ratingagenturen eingehen. Der RH erlangte im Zuge seiner Prüfung keine Hinweise auf spekulatives Vorgehen.

32.2 Der RH bewertete das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingerichtete Berichtswesen der GUF als zweckmäßig. Er stellte fest, dass die Cash-Pooling-Berichte (Tagesbericht, Cash-Pool-Monatsbericht und Liquiditätsvorschau) geeignet waren, die Anforderungen an die Liquiditätsplanung und -steuerung zu erfüllen. Auch das Standardberichtswesen an die Holding Graz GmbH gewährleistete den Bedarf für die Konzernberichterstattung.

Der RH beanstandete jedoch, dass die Richtlinie Liquiditätsmanagement das Berichtswesen nicht abbildete und damit nicht auf dem letzten Stand war. Darüber hinaus war die Aktualität der Richtlinie nicht nachvollziehbar, weil sie undatiert war. Der RH kritisierte, dass die Richtlinie die Spekulation mit vorhandenen liquiden Mitteln nicht ausdrücklich untersagte.

Er empfahl der GUF, die Richtlinie Liquiditätsmanagement dahin gehend zu überarbeiten, dass das aktuelle Berichtswesen beschrieben und jede Art von Spekulation verboten wird. Zudem sollte die Richtlinie datiert und stets aktuell gehalten werden, dazu wäre auch eine jährliche Revision zu institutionalisieren.

Der RH hielt fest, dass die GUF die drei Cash-Pooling-Berichte vorwiegend manuell erstellte und eine Automatisierung nach Einsatz einer neuen konzernweiten Unternehmenssoftware vorgesehen war.

Er empfahl der GUF, im Zuge der Implementierung der neuen Unternehmenssoftware die Automatisierung des Berichtswesens vorzusehen und ehestmöglich umzusetzen, um Fehler durch manuelle Dateneingabe hintanzuhalten.

32.3 Laut Stellungnahme der GUF nehme sie die Empfehlung zur Richtlinie Liquiditätsmanagement in ihren Evaluierungsprozesse auf und plane im Herbst 2026 eine grundlegende Überarbeitung, um diese an die neuen Prozesse anzupassen. Im Sinne der konstruktiven Empfehlung werde sie die Richtlinie formal weiter präzisieren und bei den etablierten strikten Vorgaben zum Spekulationsverbot auch die Eigenmittel mitumfassen.

Vorgänge des Berichtswesens seien seit der Gebarungsüberprüfung bereits teilweise automatisiert worden; weitere Automatisierungsschritte seien in Konzeption.

[66] Qualitätssiegel von Ratingagenturen für Bank- und Kreditinstitute, das eine gute bis sehr gute Bonität und ein geringes Ausfallrisiko bescheinigt

EMPFEHLUNGEN DES RH

33 Im Folgenden fasst der RH seine Empfehlungen nach Adressaten zusammen:

Landeshauptstadt Graz

Der RH empfahl,

(1) den vom Stadtrechnungshof Graz (nunmehr Kontrollamt der Stadt Graz) eingeforderten Reformen zur Haushaltssanierung rasch nachzukommen. (TZ 4)

(2) entsprechend der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe dem Rechnungsabschluss der Stadt Graz als Beilagen anzuschließen, um einen vollständigen Überblick über die finanzielle Lage der Stadt Graz zu gewährleisten. (TZ 5)

(3) ausgabenseitige Maßnahmen zu ergreifen, um dauerhaft positive Geldflüsse aus der operativen Gebarung zu gewährleisten und eine darlehensfinanzierte Bedeckung des operativen Haushalts hintanzuhalten. (TZ 7)

(4) die Investitionstätigkeit an den finanziellen Möglichkeiten, die sich aus den Geldflüssen aus der operativen Gebarung ergeben, auszurichten und einen möglichst hohen Eigenfinanzierungsgrad sicherzustellen. (TZ 7)

(5) bei der Investitionstätigkeit jene Projekte zu priorisieren, für die gesetzliche Verpflichtungen bzw. zwingende Notwendigkeiten bestehen. (TZ 7)

(6) vor dem Hintergrund der äußerst angespannten finanziellen Lage zusätzlich wirksame Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten und nach Beschluss des Gemeinderats konsequent umzusetzen. (TZ 10, TZ 17)

(7) die Grundsätze der finanziellen und wirtschaftlichen Gesamtstrategie stets zu beachten. Insbesondere wären die Bestimmungen der Haushaltsordnung der Landeshauptstadt Graz strikt einzuhalten, wonach die Organe die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit für den städtischen Haushalt zu beachten haben. (TZ 11)

(8) die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zumindest mittelfristig darauf auszurichten, den Geldfluss aus der operativen Gebarung positiv abzuschließen. (TZ 11)

(9) die im Mai 2024 beschlossenen 110 Maßnahmen des Maßnahmenkatalogs rasch vollständig umzusetzen. Darüber hinaus wären weitere Maßnahmen zur Verbesserung des operativen Finanzergebnisses zu entwickeln und umzusetzen sowie auf ihre Wirksamkeit hin regelmäßig zu evaluieren. (TZ 12)

(10) die Finanzierungsstruktur laufend zu prüfen und eine Optimierung anzustreben. Dabei könnten jedenfalls auch Darlehen von städtischen Beteiligungen miteinbezogen werden. (TZ 12)

(11) das Erfordernis und die Dringlichkeit der geplanten Investitionsprojekte laufend zu überprüfen. Für die erforderlichen Investitionsprojekte wären zudem sämtliche Möglichkeiten von Kostenreduktionen zu prüfen. (TZ 12)

(12) weitere Anstrengungen zur Reform der Aufgabenerbringung und Prozessoptimierung zu unternehmen. Hierzu eignet sich insbesondere ein strukturierter Aufgabenkritikprozess zur Aktualisierung und Optimierung der Aufgabenerbringung durch die Stadt. (TZ 13)

(13) das von der Finanz- und Vermögensdirektion der Stadt Graz eingeleitete Konsolidierungskonzept konsequent umzusetzen. Weiters sollte die Stadt die Finanz- und Vermögensdirektion bei weiteren Einsparungsvorschlägen konsequent unterstützen. (TZ 14)

(14) den Konsolidierungsprozess gemeinsam mit den Bediensteten aktiv voranzutreiben. (TZ 15)

(15) die Bürgerinnen und Bürger über geplante Konsolidierungsschritte und konkrete Einsparungsmaßnahmen weiterhin regelmäßig zu informieren. (TZ 15)

(16) nicht von der Stadt Graz direkt steuerbare haushaltsrelevante Einflussfaktoren laufend zu beobachten; im Falle von Prognoseabweichungen wären geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Konsolidierungspfad sicherzustellen. (TZ 17)

(17) die im Strategiebericht vorgesehenen politischen Entscheidungen zu Kürzungen von Ermessensleistungen der Stadt Graz zum Zweck der Konsolidierung der Stadtfinanzen nicht hinauszuschieben. (TZ 17)

(18) Unternehmen nur dann zu gründen, zu übernehmen oder fortzuführen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Außerbudgetäre Finanzschulden sollten soweit möglich vermieden werden, u.a. um eine transparentere Darstellung des städtischen Haushalts sicherzustellen. (TZ 18)

(19) der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH für die Jahre 2025 bis 2030 ein positives Konzern-EBITDA vorzugeben (**EBITDA** = Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen), unabhängig von allfälligen Rückstellungsdotierungen für das Sozialkapital der Gesellschaft. (TZ 19)

(20) im Budgetierungsprozess das geplante Investitionsvolumen zu überdenken. Bis sich die wirtschaftliche Lage nachhaltig bessert, sollten lediglich die unbedingt erforderlichen Vorhaben realisiert werden. (TZ 19)

(21) die für 2025 bis 2030 erwartete negative EBITDA-Entwicklung der sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe zumindest abzuschwächen; dies wäre durch ein angemessenes und wirksames Beteiligungs- und Maßnahmencontrolling sicherzustellen. (TZ 19)

(22) für die Bestattung Graz GmbH und den Eigenbetrieb Wohnen Graz mittelfristig einen zumindest weitgehend ausgeglichenen vereinfachten Free Cash Flow to Firm (FCFF) anzustreben. (TZ 19)

(23) angesichts der angespannten finanziellen Lage der Stadt Graz weitere zuschussmindernde Potenziale – insbesondere für die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH, aber auch für die sonstigen Beteiligungen und Eigenbetriebe – nicht erst ab 2028, sondern bereits zuvor zu realisieren. (TZ 20)

(24) die Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungen und Eigenbetriebe auf die Pflichtaufgaben der Stadt Graz zu fokussieren. (TZ 20)

(25) insbesondere freiwillige Leistungen jener Beteiligungen und Eigenbetriebe, die Verluste erwirtschaften, einzuschränken, um der prekären finanziellen Lage der Stadt Graz Rechnung zu tragen. (TZ 20)

(26) die ab 2025 geplante, vergleichsweise ambitioniertere Gewinnerzielungspolitik weiter zu verfolgen, um höhere Ergebnisabführungen bzw. Ausschüttungen der gewinnerzielenden Unternehmen inklusive der Teilsparte Energie zu realisieren. Dies jedoch, ohne die Beteiligungen in ihrer Substanz grundlegend zu schwächen. (TZ 21)

(27) die Durchsetzung der städtischen Interessen hinsichtlich Quantitäten, Qualitäten, Vermögen und Personal im Öffentlichen Personennahverkehr durch die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH sicherzustellen. (TZ 22)

(28) zukünftig zwingende Vorgaben für eine wirtschaftliche und kosteneffiziente Unternehmensführung zu vereinbaren sowie Zuschüsse u.a. von quantifizierten Einsparungszielen oder umgesetzten Einsparungsprojekten abhängig zu machen. (TZ 22)

(29) für die Ergebnisabführungs- und Finanzierungsverträge einheitliche Musterverträge bzw. Musterklauseln vorzusehen, zukünftig anzuwenden und auch gegenüber allfälligen weiteren Eigentümern durchzusetzen. (TZ 23)

(30) das Leistungsangebot des Hauses Graz fortwährend zu hinterfragen und

- es strukturell zu redimensionieren (z.B. Beteiligungsportfolio straffen, Mehrfachgeschäftsführungen bei Beteiligungsunternehmen reduzieren, bei Pensionierungen Nachbesetzungen selektiv nicht vornehmen, Personalaufwandssteigerungen abmildern, Kooperationen mit dem Land Steiermark prüfen, fortschreitende Digitalisierung für Effizienzgewinne nutzen).
- geplante Auszahlungen zu reduzieren oder zu streichen (z.B. Investitionen, ausgewählte freiwillige Leistungen, Förderungen, Sponsoring oder Zuschüsse); Leistungsausweitungen wären nur bei gleichzeitigen Leistungseinschränkungen an anderer Stelle vorzunehmen bzw. wäre das Leistungsangebot generell einzuschränken.
- die Einnahmen zu erhöhen (z.B. kommunale Immobilien und ungenutzte Liegenschaften zu marktkonformen Preisen vermieten, Erlöse aus kommunalen Dienstleistungen anpassen, erbrachte Leistungen konsequent bepreisen, Verkaufserlöse vereinnahmen, Kostendeckungsgrad bei Entgelten bzw. Gebühren prüfen, etwa bei Wasser, Abwasser und Abfall). (TZ 24)

Landeshauptstadt Graz; Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH

Der RH empfahl,

(31) die Wirkungen des seit Mitte 2024 bestehenden Cash-Pooling-Systems mittelfristig zu analysieren. Insbesondere wäre binnen zwei bis drei Jahren zu prüfen, ob die drei weiteren strategischen Ziele Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Ergebnisorientierung erreicht wurden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Trennung in drei Cash Pools und deren getrennte Führung durch zwei Stellen neu bewertet werden. Allfällige Optimierungsmöglichkeiten wären bei der Weiterentwicklung des Cash-Pooling-Systems zu berücksichtigen. (TZ 25)

Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH

Der RH empfahl,

(32) in der Geschäftsordnung die Vorgaben zur Durchführung großvolumiger langfristiger Finanzierungen hinsichtlich des Volumens und der Laufzeit zu konkretisieren, um keine Interpretationsspielräume entstehen zu lassen. (TZ 25)

(33) den Veranlagungsvertrag fortlaufend zu überprüfen sowie die Rückzahlungen mit der Stadt Graz abzustimmen, um Liquiditätsengpässe zu vermeiden und die Planungssicherheit zu erhöhen; dies insbesondere, da die verwahrten Zahlungsmittelreserven der Stadt Graz die größte Verbindlichkeitsposition der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH waren. Dabei wäre insbesondere auf einen allfälligen Refinanzierungsbedarf nach Auslaufen der dreijährigen Bindefrist von Zahlungsmittelreserven über 160 Mio. EUR (30. Juni 2026) zu achten. (TZ 29)

(34) auf ein ausgewogenes Verhältnis der Finanzierungsstruktur (Laufzeiten und Verzinsungsart der aufgenommenen und gewährten Darlehen) zu achten, um die finanzielle Stabilität zu gewährleisten und die Planungssicherheit zu erhöhen. (TZ 30)

(35) analog zum Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 zukünftig ausschließlich laufend zu tilgende Darlehen abzuschließen, um bei den Unternehmen des Hauses Graz das Bewusstsein für die Sicherstellung der Liquidität zu stärken und für die Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH die Risiken zu reduzieren sowie die Planungssicherheit zu erhöhen. (TZ 30)

(36) die Entscheidung über die jährliche Ausschüttungshöhe anhand klar und transparent nachvollziehbarer Parameter zu begründen und zu dokumentieren. Dabei sollten jedenfalls eine angemessene Kapitalstruktur sowie die Liquiditätserfordernisse Berücksichtigung finden. (TZ 31)

(37) die Richtlinie Liquiditätsmanagement dahin gehend zu überarbeiten, dass das aktuelle Berichtswesen beschrieben und jede Art von Spekulation verboten wird. Zudem sollte die Richtlinie datiert und stets aktuell gehalten werden; dazu wäre auch eine jährliche Revision zu institutionalisieren. (TZ 32)

(38) im Zuge der Implementierung der neuen Unternehmenssoftware die Automatisierung des Berichtswesens vorzusehen und ehestmöglich umzusetzen, um Fehler durch manuelle Dateneingabe hintanzuhalten. (TZ 32)

Rechnungshof Österreich

Wien, im Oktober 2026
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Tabelle A: Bürgermeisterin bzw. Bürgermeister der Landeshauptstadt Graz

BürgermeisterIn	Zeitraum
Mag. Siegfried Nagl	von 2003 bis November 2021
Elke Kahr	seit November 2021

Quelle: Stadt Graz

Anhang B

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. Hermann Pucher	(bis 8. April 2022)
Dr. Kurt Fassl	(seit 8. April 2022)

Stellvertretung

Mag. (FH) Mario Eustacchio	(bis 8. April 2022)
Dr. Günter Riegler	(8. April 2022 bis 31. März 2023)
Ingeborg Bergmann	(seit 8. April 2022)
Elisabeth Rücker, MSc	(seit 8. April 2022)

Geschäftsführung

Dipl.-Ing. Wolfgang Malik	(3. April 2000 bis 31. Dezember 2025)
Mag. Dr. Gert Heigl	(seit 1. Jänner 2016)
Mag. Markus Perz, M.A., MBA	(seit 1. April 2021)
Dipl.-Ing.in Dr.in Alice Loidl	(seit 1. Jänner 2026)

Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH

Geschäftsführung

Dr. Karl Kamper	(10. Mai 2020 bis 30. September 2021)
Mag. Jürgen Löschnig	(1. Jänner 2013 bis 30. Juni 2022)
Mag. Stefan Tschikof	(seit 1. Oktober 2021)
Dr. Michael Hierzenberger	(seit 17. Jänner 2023)

Tabellenverzeichnis

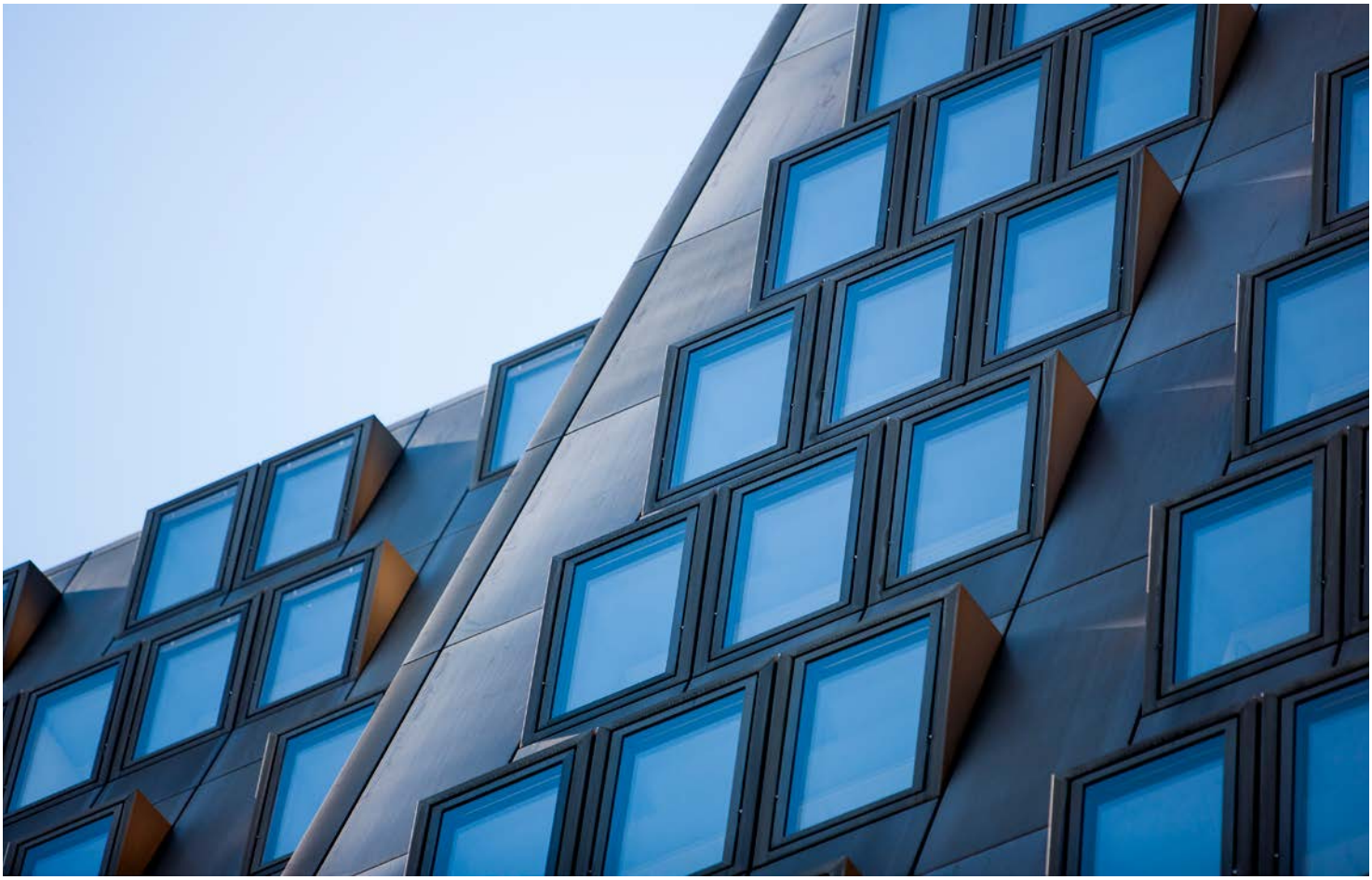
Tabelle 1:	Ergebnishaushalt	21
Tabelle 2:	Finanzierungshaushalt	23
Tabelle 3:	Faktoren für das Gelingen von Konsolidierungsmaßnahmen	29
Tabelle 4:	Vorliegen der Faktoren für das Gelingen von Konsolidierungsmaßnahmen in der Stadt Graz	38
Tabelle 5:	Finanzkennzahlen des Strategieberichts	39
Tabelle 6:	Transferzahlungen der Stadt Graz an Beteiligungen und Eigenbetriebe	49
Tabelle 7:	Plankenndaten und -zahlen zur Holding Graz GmbH	55
Tabelle 8:	KlimaTickets Steiermark	61
Tabelle 9:	Durchschnittliche Höhe der Euribor-Zinssätze in den Jahren 2021 bis 2024	74
Tabelle 10:	Entwicklung der Bilanz der Grazer Unternehmens-finanzierungs GmbH, 2021 bis 2024	75
Tabelle 11:	Mittelherkunft und Mittelverwendung in der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH	78
Tabelle 12:	Fristenkongruenz, Verzinsungsart und Tilgungsart der Darlehen sowie Eigenkapitalquote der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH	83
Tabelle 13:	Gewinn- und Verlustrechnung der Grazer Unternehmens-finanzierungs GmbH, 2021 bis 2024	85
Tabelle 14:	Berichte der Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH (GUF)	88

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Luftbildaufnahme des Rathauses der Stadt Graz	14
Abbildung 2:	Finanzschuldenstand und -entwicklung	26
Abbildung 3:	Finanzschulden je Einwohnerin bzw. Einwohner	27
Abbildung 4:	Vereinfachter Free Cash Flow to Firm (FCFF) 2021 bis 2024	45
Abbildung 5:	Vereinfachter Free Cash Flow to Firm (FCFF) 2025 bis 2030	46
Abbildung 6:	Ergebnisabführungen und Ausschüttungen	52

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
dRGBl.	deutsches Reichsgesetzblatt
EBITDA	Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögenswerte)
e.gen	eingetragene Genossenschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
Euribor	European Interbank Offered Rate
FCFF	Free Cash Flow to Firm
(f)f.	folgend
FH	Fachhochschule
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GUF	Grazer Unternehmensfinanzierungs GmbH
Hrsg.	Herausgeber
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
km^2	Quadratkilometer
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
rd.	rund
RH	Rechnungshof

S.	Seite
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
VPI	Verbraucherpreisindex
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
z.B.	zum Beispiel

R
H