



Der  
Rechnungshof

Reihe STEIERMARK  
2005/6

# Bericht des Rechnungshofes

Graz

**Teilgebiete der Gebarung:  
Follow-up-Überprüfung**

**Krankenfürsorgeanstalt  
für die Beamten der  
Landeshauptstadt Graz**

**Bisher erschienen:**

Reihe Steiermark 2005/1	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes – Landeskrankenhaus–Universitätsklinikum Graz – Maßnahmen betreffend das Produktionspotenzial für Wein
Reihe Steiermark 2005/2	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über die Landeshauptstadt Graz
Reihe Steiermark 2005/3	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes – Kostenfaktoren im Schulwesen
Reihe Steiermark 2005/4	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Bundesland Steiermark
Reihe Steiermark 2005/5	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes – ASFINAG: Baulos Herzogberg – ÖSAG: Planung der A6 Nordost Autobahn

**Auskünfte**

Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466  
Fax (00 43 1) 712 49 17  
E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)

**Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
<http://www.rechnungshof.gv.at>  
Redaktion und Grafik: Rechnungshof  
Druck: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH  
Herausgegeben: Wien, im November 2005

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Graz**

**Teilgebiete der Gebarung: Follow-up-Überprüfung**

**Krankenfürsorgeanstalt für die Beamten der  
Landeshauptstadt Graz**



<b>Vorbemerkungen</b>	<u>Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag</u>	<u>1</u>
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	<u>1</u>
<b>Steiermark</b>	<b>Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Graz</b>	
	<b>Teilgebiete der Gebarung: Follow-up-Überprüfung</b>	
	<u>Kurzfassung</u>	<u>3</u>
	<u>Prüfungsablauf und -gegenstand</u>	<u>5</u>
	<u>Finanzielle Lage</u>	<u>5</u>
	<u>Magistratsreform</u>	<u>15</u>
	<u>Kalkulation und Einhebung der Kanalabgaben</u>	<u>16</u>
	<u>Kanalbauamt</u>	<u>20</u>
	<u>Schlussbemerkungen</u>	<u>22</u>
	<b>Krankenfürsorgeanstalt für die Beamten der Landeshauptstadt Graz</b>	
	<u>Kurzfassung</u>	<u>25</u>
	<u>Prüfungsablauf und -gegenstand</u>	<u>26</u>
	<u>Finanzielle Lage</u>	<u>27</u>
	<u>Organisation</u>	<u>29</u>
	<u>Beitragswesen</u>	<u>30</u>
	<u>Fonds für zusätzliche Leistungen</u>	<u>31</u>
	<u>Leistungswesen</u>	<u>32</u>
	<u>Sonstige Feststellungen</u>	<u>38</u>
	<u>Finanzielle Auswirkungen der Empfehlungen</u>	<u>38</u>
	<u>Schlussbemerkungen</u>	<u>39</u>

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
LGBI.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
RH	Rechnungshof

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag

Der RH legt dem Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz im Nachtrag zu dem im April 2005 erstellten Bericht über seine Tätigkeit einen Bericht über weitere Gebarungüberprüfungen vor. Über diese Gebarungüberprüfungen wird inhalts- und zeitgleich dem Steiermärkischen Landtag berichtet.

### Darstellung der Prüfungsergebnisse

Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach der Vorlage über die Website des RH „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



## Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Graz

### Teilgebiete der Gebarung: Follow-up-Überprüfung

Die Finanzkraft der Landeshauptstadt Graz (Landeshauptstadt) war aufgebraucht. Die Finanzierung des ordentlichen Haushalts konnte nur durch Grundstücksverkäufe an eine im Eigentum der Landeshauptstadt stehende Unternehmung sichergestellt werden, was einer Darlehensfinanzierung gleichkam. Die dringend gebotene Haushaltskonsolidierung würde die Ausnützung aller sich sinnvoll ergebenden Einsparungsmöglichkeiten erfordern.

#### Kurzfassung

Die insbesondere für den Verwaltungs- und Betriebsaufwand sowie für das Personal anfallenden laufenden Ausgaben waren durch die im Gemeindehaushalt erwirtschafteten laufenden Einnahmen nicht mehr zu decken. Die freie Finanzspitze war erstmals im Jahr 2000 negativ und betrug im Jahr 2003 – 68,45 Mill. EUR. Für 2006 lag dafür ein Prognosewert von – 146,50 Mill. EUR vor. Der Fremdfinanzierungsanteil im außerordentlichen Haushalt stieg weiter an. Die finanzielle Bedeckung der Rücklagen hatte sich weiter vermindert.

Der Anteil der Verpflichtungen (ohne innere Anleihen) an den laufenden Einnahmen betrug im Jahr 2003 96,1 %. Trotz der Aussetzung von Tilgungsraten für Altkredite infolge von Zahlungsschwierigkeiten wurden neue Darlehen aufgenommen.

Die Gewährung von Förderungen erfolgte großzügig. Eine geeignete Übersicht über die Bewirtschaftung dieser öffentlichen Gelder bestand nicht. Durch die zersplitterte Subventionsgewährung waren Mehrfachförderungen eines Projekts nicht auszuschließen.

Die Verwendungszusagen einzelner Mitglieder des Stadtsenates zum Verzicht auf Bau- und Kanalabgaben präjudizierten die für die Subventionszuerkennung tatsächlich zuständigen Gremien.

## Kurzfassung

Obzwar das Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Abwasserbeseitigungsanlage in den letzten zehn Jahren nach einer in Auftrag gegebenen Studie um bis zu 70 % überdeckt war, beschloss der Gemeinderat in den Jahren 2003 und 2004 weitere Erhöhungen der Kanalbenützungsgebühr. Die Erhöhungen dienten zur Sanierung des stark defizitären Haushalts, was der geltenden Rechtslage widersprach.

Dem empfohlenen Abbau von 16 Dienstposten kam das Kanalbauamt teilweise nach. Zur gänzlichen Umsetzung der Einsparungsvorschläge fehlten noch einige Voraussetzungen.

Die Beauftragungen externer Berater mit Gutachten und Projekten für die Kanalgebühren und die künftige Stellung des Kanalbauamtes wären vermeidbar gewesen. Da diese Konzepte überwiegend auf bestehenden Daten und öffentlich aufliegenden Leitfäden für die Siedlungswasserwirtschaft aufbauten, hätten sie auch von den Bediensteten der Landeshauptstadt erstellt werden können.

### Kenndaten der Landeshauptstadt Graz

Rechtsgrundlage	Statut der Landeshauptstadt Graz, LGBl. Nr. 130/1967 i.d.g.F.		
Einwohner laut Volkszählung 2001	226.244		
Gemeindegebiet	12.756 ha		
Gebahrung*	2001	2002	2003
	in Mill. EUR		
<b>Ordentlicher Haushalt</b>			
Einnahmen = Ausgaben	628,45	656,22	672,12
<b>Außerordentlicher Haushalt</b>			
Einnahmen = Ausgaben	74,49	209,82	63,92
Maastricht-Ergebnis	- 10,74	- 3,13	- 1,68
Maastricht-Schuldenstand	246,31	268,56	271,67
		Anzahl	
besoldete Mitarbeiter (in Vollbeschäftigungsäquivalenten)	4.066,37	4.131,12	4.105,91

\* laut den Rechnungsabschlüssen

## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2004 die Umsetzung der Empfehlungen, die er im Jahr 2002 bei einer Gebarungsüberprüfung der Landeshauptstadt Graz (Landeshauptstadt) gegeben hatte (Reihe Steiermark 2003/2 bzw. 2003/3).

Die Landeshauptstadt nahm zu dem im März 2005 übermittelten Prüfungsergebnis im Juni 2005 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2005.

## Finanzielle Lage

### Laufende Gebarung und öffentliches Sparen

- 2.1 Von 2000 bis 2003 reduzierte sich der Saldo aus laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben (öffentliches Sparen\*) von 10,71 Mill. EUR auf – 33,93 Mill. EUR. Im selben Zeitraum erhöhten sich die insbesondere für den Verwaltungs- und Betriebsaufwand sowie für das Personal anfallenden laufenden Ausgaben um 77,96 Mill. EUR und die laufenden Einnahmen um 33,32 Mill. EUR.

\* Die Kenngröße „öffentliches Sparen“ gibt Aufschluss über jene Finanzmittel, die für Zwecke der Vermögensgebarung (z.B. Investitionen) und für Finanztransaktionen (z.B. Schuldentilgung) eingesetzt werden können.

Die Landeshauptstadt konnte somit lediglich 42,7 % der Ausgabensteigerung durch laufende Einnahmen abdecken. Der geringe Einnahmenganstieg war zum Teil auf einen Bevölkerungsrückgang zurückzuführen, der bei der Volkszählung 2001 festgestellt worden war.

Aus dem ordentlichen Haushalt führte die Landeshauptstadt letztmals im Jahr 2000 unter Verwendung von Überschüssen aus der Abwasserbeseitigung 1,20 Mill. EUR dem außerordentlichen Haushalt zu. Von 2001 bis 2003 verwendete sie die Überschüsse aus dem Abwasserbereich und die aus Grundstücksverkäufen erzielten Erträge für den Ausgleich des ordentlichen Haushalts.

- 2.2 Der RH empfahl, den Haushalt durch eine umgehende Reduktion der laufenden Ausgaben – darunter fallen insbesondere Leistungen für Personal-, Verwaltungs- und Betriebsaufwand sowie Förderungen – zu stabilisieren.
- 2.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt stelle das Ergebnis der Volkszählung 2001 einen Tiefpunkt der Grazer Bevölkerungszahl dar, der laut zentralem Melderegister 2005 bereits wieder erheblich überschritten werde. Dieser Indikator sei damit für die Ermittlung der Ertragsanteile nicht mehr adäquat.*

*Weiters wies sie darauf hin, dass die erste Phase der Aufgabenkritik im zweiten Halbjahr 2004 beschlossen worden sei und durch etwa 500 Einzelmaßnahmen im Budget 2005 Verbesserungen von 30 Mill. EUR gegenüber dem Jahr 2004 erwartet werden. Allerdings sei dies nur ein erster Schritt und reiche für eine umfassende finanzielle Sanierung noch nicht aus.*

#### Freie Finanzspitze

- 3.1** Die im ordentlichen Haushalt erzielte freie Finanzspitze\* war im Jahr 2000 mit – 2,37 Mill. EUR erstmals negativ und betrug im Jahr 2003 bereits – 68,45 Mill. EUR. Somit war der ordentliche Haushalt weit über die Grenze seiner Leistungsfähigkeit belastet. Die Landeshauptstadt konnte ohne weitere Aufnahme von Fremdmitteln keine Investitionen mehr tätigen und auch deren Folgekosten nicht mehr abdecken.

\* Die freie Finanzspitze kann im Wesentlichen zur Finanzierung von Investitionsvorhaben sowie zur teilweisen Bedeckung der Folgekosten neuer Investitionen verwendet werden.

Laut einer von der Finanzverwaltung erstellten Vorschaurechnung wird sich die negative Entwicklung dieser Kennzahl fortsetzen. Für 2006 lag ein Prognosewert von – 146,50 Mill. EUR vor.

- 3.2** Da für Investitionen und Schuldentilgung keine Eigenmittel mehr vorhanden waren, empfahl der RH daher neuerlich, den ordentlichen Haushalt nach Einsparungspotenzialen zu durchleuchten und diese umgehend zu nutzen.
- 3.3** *Die Landeshauptstadt teilte die drastische Beurteilung der finanziellen Lage durch den RH. Allerdings habe sie die für 2006 prognostizierte negative freie Finanzspitze durch die Umsetzung der Aufgabenkritik im Jahr 2005 erheblich verbessert. Die Kennzahl sei allerdings immer noch stark negativ. Nach der Aufgabenkritik gelte der Fokus einem modernisierten Budgetierungsprozedere, dessen Umsetzung allerdings noch die politische Beschlussfassung erfordere.*

*Nach Ansicht der Landeshauptstadt werde die notwendige Einsparungshöhe auch die finanzielle Unterstützung der übergeordneten Gebietskörperschaften notwendig machen, um diese politischen Beschlüsse erzielen zu können. Mittelfristige Budget-Eckwerte, die eine Sanierung gewährleisten würden, seien nämlich bisher ohne eine solche Unterstützung für nicht realisierbar gehalten und daher nicht beschlossen worden.*

## Gebührenhaushalte

- 4.1 Im Bereich Abwasserentsorgung erwirtschaftete die Landeshauptstadt regelmäßige Überdeckungen. Im Jahr 2003 betrug die Kostendeckung 157 %. Bis 1998 führte die Landeshauptstadt die erzielten Überschüsse zur Gänze der Kanalerneuerungsrücklage zu. Zwischen 1999 und 2003 verwendete sie jedoch die Einnahmenüberschüsse aus dem Betrieb der Abwasserbeseitigung in Höhe von 89,46 Mill. EUR zur Finanzierung des ordentlichen Haushalts.

Im März 2003 beauftragte das Kanalbauamt einen externen Gutachter mit einer Projektstudie über die Gebührenkalkulation nach dem Kostendeckungsprinzip, wofür ein Honorar von 11.500 EUR anfiel.

- 4.2 Nach Ansicht des RH war der Ausgleich des ordentlichen Haushalts nur durch die Verwendung der bei der Abwasserbeseitigung erzielten Überschüsse zu erreichen. Hinsichtlich der Verwendung dieser Überschüsse für den Haushaltsausgleich verwies er auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes vom Oktober 2001.

Demnach sei den Gemeinden im Finanzausgleichsgesetz keineswegs die Ermächtigung erteilt worden, den Benutzern von Gemeindeeinrichtungen neben der Anlastung der vollen Kosten im Sinne des Äquivalenzprinzips zusätzlich noch eine Steuer (im finanzwissenschaftlichen Verständnis) in gleicher Höhe aufzuerlegen. Die finanzausgleichsrechtliche Ermächtigung sei vielmehr so zu verstehen, dass ihre Ausschöpfung nur aus Gründen in Betracht kommt, die mit der betreffenden Einrichtung **in einem inneren Zusammenhang** stehen.

Die Landeshauptstadt hatte jedoch die Überschüsse des Abwasserbereichs für Zwecke des ordentlichen Haushalts verwendet, ohne dass der gebotene innere Zusammenhang nachvollziehbar gewesen wäre. Die nicht benötigten Mittel wären daher einer für den Abwasserbereich zweckgebundenen Rücklage zuzuweisen gewesen. Der RH empfahl, bei Verwendung von Überschüssen aus dem Abwasserbereich, die rechtlichen Rahmenbedingungen einzuhalten.

- 4.3 *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt sei eine Verbesserung sowohl der formellen Dokumentation der Kostenrechnung selbst als auch des „inneren Zusammenhangs“ bei der Kanalgebührenkalkulation bereits in Angriff genommen worden. Erste Indikatoren würden allerdings belegen, dass keine zweckentfremdete Verwendung von Überschüssen erfolgt sei. Eine Kalkulationsrichtlinie unter Berücksichtigung der jüngsten Judikatur werde zurzeit ausgearbeitet.*

**4.4** Der RH verwies auf das externe Gutachten, wonach der Kostendeckungsgrad im Jahr 2002 161 % und im Jahr 2003 157 % betrug. Somit bestanden in beiden Jahren Überdeckungen, die nicht durch Kosten, die im inneren Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung standen, begründet waren. Die Landeshauptstadt verwendete die Mittel zum Ausgleich des ordentlichen Haushalts und nicht zur Erhaltung der Einrichtung, für die sie bestimmt waren.

**5.1** Die Grazer Bau- und Grünlandsicherungsgesellschaft m.b.H. (Gesellschaft) stand im alleinigen Eigentum der Landeshauptstadt. Sie erwarb von 2002 bis 2004 in drei Transaktionen Immobilien aus dem Eigentum der Landeshauptstadt im Gesamtwert von 150,83 Mill. EUR. Zur Finanzierung der Kaufpreise nahm die Gesellschaft Darlehen auf, für welche die Landeshauptstadt die Haftung übernommen hatte.

Die Landeshauptstadt mietete die an die Gesellschaft verkauften Liegenschaften zurück. Als Grundlage für die Miete wurde der von einem Sachverständigen ermittelte Verkehrswert der Liegenschaften herangezogen. Im Voranschlag des Jahres 2004 war für die Mieten ein Betrag von 3,73 Mill. EUR vorgesehen.

Nach der dritten Immobilientransaktion standen der Landeshauptstadt noch mit Baurechten belastete Schul- und Kindergartenliegenschaften, die Wohnanlagen und Grünflächen, wie beispielsweise der Stadtpark, zur Veräußerung zur Verfügung. Die Kindergärten und Schulen waren großteils leasingfinanziert; bei den Gemeindewohnungen war nur in geringem Ausmaß mit Gebäudewerten zu rechnen.

**5.2** Der RH hielt die Immobilienverkäufe an die Gesellschaft für unzumutbar, weil sie keine nachhaltige Verbesserung der finanziellen Lage der Landeshauptstadt, sondern wegen der nunmehr abzudeckenden Mietaufwendungen langfristig gesehen das Gegenteil bewirkten.

Nach Ansicht des RH stellten sie eine Auslagerung von Schuldaufnahmen an die 100 %ige Tochterunternehmung dar, wodurch die Landeshauptstadt die Bestimmungen des § 81 des Statuts der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl. Nr. 130/1967 i.d.g.F., umging.

Laut diesen Bestimmungen durften Darlehen nur im Rahmen des außerordentlichen Voranschlags zur Bestreitung eines außerordentlichen Bedarfs aufgenommen werden, wenn eine anderweitige Deckung fehlte sowie die Verzinsung und Tilgung des aufzunehmenden Darlehens die Erfüllung jener der Gemeinde obliegenden gesetzlichen Aufgaben sowie der privatrechtlichen Verpflichtungen nicht gefährdete.



- 5.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt sei es nicht ihre Absicht, sämtliches Immobilienvermögen zu veräußern, zumal dies keine nachhaltige Konsolidierung bewirke. Die getätigten Immobilientransaktionen seien, neben betriebswirtschaftlichen Aspekten, aus finanzieller Sicht nichts anderes als Überbrückungsmaßnahmen bis zur Wiedererreichung eines ausgeglichenen Saldos der laufenden Gebarung.*

*Die Landeshauptstadt stimme daher insofern mit dem RH überein, dass diese Immobilientransaktionen keine Konsolidierungsmaßnahmen im engeren Sinn darstellen. Eine Verletzung des Statuts der Landeshauptstadt durch Darlehensaufnahmen über Tochtergesellschaften sei für sie nicht erkennbar.*

- 5.4 Der RH erwiderte, dass gerade die Zielsetzung, den Saldo der laufenden Gebarung mit diesen Grundstückstransaktionen ausgleichen zu wollen, auf eine ausgelagerte Darlehensfinanzierung des ordentlichen Haushalts hinwies, zumal die laufende Gebarung vorwiegend den ordentlichen Haushalt umfasst.

## Verpflichtungen der Landeshauptstadt

- 6.1 Der Anteil der Darlehen, Leasingverbindlichkeiten und Verwaltungsschulden an den laufenden Einnahmen betrug im Jahr 2003 bereits 96,1 %. Die Pro-Kopf-Verschuldung aus Darlehen stieg von 1.551 EUR (2000) auf 2.101 EUR (2003) bzw. nach einer Vorschaurechnung auf 2.285 EUR (2004). Der Schuldendienst belastete die Landeshauptstadt im Jahr 2000 mit 35,22 Mill. EUR, im Jahr 2003 aber bereits mit 49,44 Mill. EUR und stieg somit von 7,5 % auf 9,2 % der laufenden Einnahmen.

Neben den Verpflichtungen der Landeshauptstadt stiegen auch die Haftungen von 18,20 Mill. EUR (2000) auf 68,77 Mill. EUR (2003). Dieser Anstieg war vor allem durch die übernommenen Garantien im Zuge der Grundstückstransaktionen mit der 100 %igen Tochterunternehmung bedingt. Durch die letzte Immobilientransaktion im Jahr 2004 übernahm die Landeshauptstadt weitere Garantien, so dass allein für diese Gesellschaft Haftungen von 145,13 Mill. EUR bestanden.

- 6.2 Die steigende Schuldenbelastung und die Erhöhung der Leasingverpflichtungen schränkten den finanziellen Handlungsspielraum der Landeshauptstadt erheblich ein. Zudem waren durch die Auslagerung von Schulden auf Beteiligungsunternehmungen die Haftungen der Landeshauptstadt stark angestiegen.

## Finanzielle Lage

Der RH empfahl daher, finanzielle Verpflichtungen nur mehr in einem unumgänglichen Ausmaß einzugehen, um nicht durch weiter ansteigende Annuitätenleistungen für Finanzschulden sowie Ratenzahlungen für Leasingverpflichtungen den Haushaltsausgleich in den Folgejahren zu gefährden.

**6.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt sei eine Verringerung der Fremdmittelaufnahme unzweifelhaft notwendig. Allerdings müsse die Finanz- und Vermögensdirektion nach Beschluss eines Projekts durch die politischen Entscheidungsträger für dessen bestmögliche Finanzierung sorgen.*

### Tilgungsfreistellung

**7.1** Der Gemeinderat der Landeshauptstadt genehmigte in seiner Sitzung vom Dezember 2003, Darlehen im Gesamtnomiale von 311,43 Mill. EUR in den Jahren 2004 und 2005 tilgungsfrei zu stellen und deren Laufzeit um zwei Jahre zu verlängern. Dadurch verminderte sich der Schuldendienst im Jahr 2004 um 23,82 Mill. EUR und im Jahr 2005 um 23,63 Mill. EUR. Die frei gewordenen Mittel verwendete die Landeshauptstadt zur Finanzierung des ordentlichen Haushalts.

Die Tilgungsfreistellung und die Laufzeitverlängerung verursachten – unter Heranziehung der zum Entscheidungszeitpunkt geltenden Zinssätze – Mehrbelastungen von 19,23 Mill. EUR.

Im Gemeinderat wurden zwar die erzielbare Entlastung, nicht jedoch die damit verbundenen Mehrbelastungen behandelt. Einer vom RH angeforderten Berechnung zufolge wäre die Tilgungsfreistellung ohne Verlängerung der Restlaufzeit um 8,93 Mill. EUR günstiger gewesen als die beschlossene Variante.

Trotz der Tilgungsfreistellung veranschlagte die Landeshauptstadt für 2004 43,71 Mill. EUR und für 2005 42,69 Mill. EUR an neuen Darlehensaufnahmen.

**7.2** Der RH kritisierte, dass trotz der Aussetzung von Tilgungsraten für Altkredite infolge von Zahlungsschwierigkeiten neue Darlehen aufgenommen wurden. Diese Vorgangsweise war langfristig für eine nachhaltige Haushaltssanierung ungeeignet. Eine Tendenz zur Vornahme von Einsparungen, vor allem seitens der obersten Entscheidungsträger der Landeshauptstadt, konnte der RH bis 2003 nicht feststellen.

Weiters vermisste der RH eine Bewusstseinsbildung im Gemeinderat über die Auswirkungen der Tilgungsfreistellung. Lediglich über Entlastungen durch den Entfall von Tilgungsraten, nicht jedoch auch über die damit verbundenen Belastungen zu diskutieren, beurteilte er als unzureichend.

- 7.3 *Die Landeshauptstadt entgegnete, dass die Aussetzung von Tilgungsraten nicht primär wegen Zahlungsschwierigkeiten erfolgt sei, sondern weil dies eine technisch einfache und kostengünstige Finanzierungsmaßnahme dargestellt habe. Die Tilgungsaussetzung habe keine Mehrkosten verursacht. Die vom RH dargestellten zusätzlichen Kosten seien lediglich rechnerische Beträge, zumal die Landeshauptstadt im Falle der Nichtaussetzung der Tilgungen eine andere Finanzierungsform hätte wählen müssen. Fraglich sei allerdings, ob sie dafür gleich gute Konditionen erzielen hätte können.*

*Der Ansicht des RH, dass man bei sparsameren Projektentwicklungen und geringeren laufenden Ausgaben diese Finanzierung nicht benötigt hätte, sei aber zuzustimmen.*

- 7.4 Der RH erwiderte, die Zahlungsschwierigkeiten der Landeshauptstadt waren schon dadurch erkennbar, dass der Ausgleich des ordentlichen Haushalts nur durch die Aussetzung der Tilgungen möglich war. Weiters verwies er auf die Gegenüberstellung der Tilgungspläne vor und nach der Tilgungsfreistellung, die Mehrbelastungen von 19,23 Mill. EUR ergab. Dabei handelte es sich nicht nur um rein rechnerische Beträge, weil eine Tilgungsaussetzung wie eine Darlehensaufnahme zu werten war und somit zusätzliche Kosten entstanden.

Um den Haushalt der Landeshauptstadt in den Folgejahren nicht noch stärker zu belasten, wäre der Voranschlagsausgleich durch Einsparungen und nicht durch eine Aussetzung von Tilgungszahlungen anzustreben gewesen.

Bezüglich der von der Landeshauptstadt aufgeworfenen Frage der Konditionen bei neuerlicher Darlehensaufnahme verwies der RH auf die fallende Tendenz der durchschnittlichen Zinsentwicklung. Während nämlich die tilgungsfrei gestellten Darlehen im Jahr 2005 mit durchschnittlich 2,8 % verzinst waren, betrug der Zinssatz der im Jahr 2004 von der Landeshauptstadt neu aufgenommenen Darlehen 1,7 %.

## Finanzielle Lage

### Rücklagen

- 8.1** Die Rücklagen stiegen von 115,04 Mill. EUR (2000) auf 169,79 Mill. EUR (2003). Im Jahr 2000 waren die im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Rücklagen zu 62,4 % durch liquide Mittel bedeckt. Im Jahr 2003 lag die Bedeckung der Rücklagen bei 52,0 %. Ende 2003 waren eine Instandhaltungsrücklage von 438.000 EUR mit 291.000 EUR und eine Rücklage aus dem Verkauf von Anteilen an der Energie Graz GmbH von 92,25 Mill. EUR mit 74,84 Mill. EUR bedeckt.

Der Differenzbetrag wurde zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen herangezogen. Alle anderen Rücklagen waren als innere Anleihen\* vergeben und nicht mehr durch liquide Mittel bedeckt.

\* die vorübergehende Inanspruchnahme von Eigenmitteln der Landeshauptstadt, vor allem von Rücklagen oder anderen zweckgebundenen Mitteln

Die Landeshauptstadt zog die den Rücklagen ursprünglich zugeführten Mittel als innere Anleihen zur Vorfinanzierung von Vorhaben des außerordentlichen Haushalts heran. Für die inneren Anleihen stellte sie keine Zinsen in Rechnung.

- 8.2** Durch die Dotierung der Energie Graz GmbH-Rücklage war zwar eine nominelle Erhöhung der Rücklagenbestände festzustellen, ihre Bedeckung durch liquide Mittel verringerte sich jedoch um 10,4 Prozentpunkte. Der RH wies darauf hin, dass jede Rücklagenauflösung, die nicht durch liquide Mittel bedeckt war, einer weiteren Fremdmittelaufnahme bedarf.

Durch die Errichtung von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit erfolgte ein wesentlicher Schritt zur Führung dieser kommunalen Aufgabenbereiche nach betriebswirtschaftlichen Kriterien. Um diesen Kriterien gerecht zu werden, empfahl der RH, die aus Rücklagen der Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit stammenden inneren Anleihen künftig nur noch gegen eine entsprechende Verzinsung zur Verfügung zu stellen.

### Subventionswesen

- 9.1** Bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung der Landeshauptstadt Graz im Jahr 1994 bemängelte der RH, dass die vom Gemeinderat im Dezember 1993 in Kraft gesetzte Subventionsordnung zahlreiche Ausnahmegestimmungen vorgesehen hatte und empfahl eine entsprechende Änderung.

Die Subventionsordnung war im November 2004 noch immer unverändert in Kraft. Somit waren Förderungen, wie Zuwendungen an politische Parteien oder aus humanitären Gründen, Zahlungsnachlässe und Ermäßigungen sowie Spenden aus Verfügungsmitteln, nach wie vor von der Subventionsordnung ausgenommen.

Der jährliche Subventionsbericht sollte die aufgrund der Subventionsordnung zuerkannten Förderungen enthalten. Die Auflistung der Förderungsmaßnahmen zeigte aber, dass diese Vorgabe nicht immer eingehalten wurde. Aus dem Subventionsbericht ging hervor, dass mehrere Stellen der Stadtverwaltung ein und demselben Rechtsträger Zuwendungen gewährten.

- 9.2** Der RH regte erneut eine umfassende Darstellung der Förderungsmaßnahmen im Subventionsbericht an. Eine vollständige Übersicht über Höhe und Gründe der Zuwendungen würde zu einem sparsameren Einsatz der finanziellen Mittel beitragen. Schließlich erachtete der RH eine zentrale Erfassung sämtlicher Subventionsgewährungen, insbesondere hinsichtlich der Vermeidung allfälliger Mehrfachförderungen, für zweckmäßig.

Weiters verhinderte die fehlende Koordination eine auf die finanziellen Möglichkeiten der Landeshauptstadt abgestimmte Förderungspraxis. Er regte daher an, die Gewährung von Subventionen bei der Finanz- und Vermögensdirektion zu bündeln.

- 9.3** *Die Landeshauptstadt teilte mit, eine bessere Aussagekraft des Subventionsberichts anstreben zu wollen.*

Umfang der Förderungsmaßnahmen

- 10.1** Laut Subventionsbericht waren die Zuwendungen sowie der Umfang der Sach- und Dienstleistungen der Landeshauptstadt von 2001 bis 2003 um 12,4 % auf 17,3 Mill. EUR gestiegen. Im selben Zeitraum hatte sich die Wirtschaftsförderung um 27,9 % verringert, während sich die Zuwendungen an die politischen Parteien um 43,8 % erhöht hatten.

Nach einer Auswertung der Finanz- und Vermögensdirektion beliefen sich die Transferleistungen im Jahr 2002 auf 136,52 Mill. EUR. Davon wurden ein Drittel aufgrund gesetzlicher und mehr als die Hälfte wegen vertraglicher Verpflichtungen geleistet. Die restlichen Mittel betrafen Leistungen auf freiwilliger Basis.

## Finanzielle Lage

Die Ausgaben des ordentlichen Haushalts im Jahr 2002 betragen 656,22 Mill. EUR. Seitens des Magistrates der Landeshauptstadt bestanden verschiedenste Vorschläge, um 30 Mill. EUR im Jahr 2005 budgetwirksam einzusparen. Dabei waren Subventionen ausgenommen.

- 10.2** Der RH verwies auf den 20 %igen Anteil der Transferleistungen an den Ausgaben des ordentlichen Haushalts. Angesichts der prekären Finanzlage der Landeshauptstadt empfahl er, umgehend eine Verringerung dieser Zuwendungen anzustreben. Allein eine 10 %ige Verringerung der vertraglich vereinbarten Förderungen und die Halbierung der im Ermessen der Entscheidungsträger der Landeshauptstadt liegenden Subventionen hätte – gemessen an den Zahlen des Jahres 2002 – Einsparungen von 20 Mill. EUR zur Folge.

Dadurch gelänge zusätzlich zu den vorliegenden Einsparungsvorschlägen ein weiterer bedeutender Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.

## Abgabenverzichte

- 11.1** Im Jahr 2004 glich die Landeshauptstadt ausständige Bau- und Kanalabgaben durch Deckung aus den Transferzahlungen aus. Davon waren auch offene Forderungen von rd. 0,5 Mill. EUR an zwei Unternehmungen und eine private Organisation betroffen, denen einzelne Mitglieder des Stadtsenates Verwendungszusagen zum Verzicht auf diese Forderungen gegeben hatten.

Diese Zusagen lagen bis zu fünf Jahre zurück. Die Nichtbefassung der zuständigen Gremien verursachte in diesem Zeitraum einen erhöhten Verwaltungsaufwand aufgrund mehrfacher Mahnungen, wiederkehrender Stundungsbescheide und zahlreicher Eingaben der Abgabenschuldner.

- 11.2** Der RH wies darauf hin, dass die landesgesetzlichen Bestimmungen zur Regelung der Bau- und Kanalabgaben keinen Verzicht auf Abgaben vorsahen. Die Verwendungszusagen einzelner Mitglieder des Stadtsenates zum Verzicht auf diese Abgaben präjudizierten die für die Subventionszuerkennung tatsächlich zuständigen Gremien. Außerdem konnten Subventionen über einen längeren Zeitraum nach der Subventionsordnung nur vom Gemeinderat selbst gewährt werden. Der Zeitraum war dabei mit drei Jahren begrenzt.

Der RH bemängelte, dass sich die Subventionsgewährungen teilweise auf Zeiträume erstreckten, die durch die Verordnung des Gemeinderates nicht gedeckt waren. Zudem hatten die unkoordinierten Abgabenerfreierungen zu einem überproportionalen Verwaltungsaufwand geführt.

Angesichts der fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen empfahl der RH, Zusagen auf Abgabenverzichte zu unterlassen. Noch dazu war zum Zeitpunkt dieser Zusagen die Höhe der Abgaben, für die der Verzicht ausgesprochen wurde, nicht bekannt und somit der finanzielle Nachteil der Landeshauptstadt nicht abschätzbar. Förderungen sollten künftig gemäß den Bestimmungen der Subventionsordnung gewährt werden.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt solle die Praxis der Abgabenverzichte in der bisherigen Form nicht mehr fortgesetzt werden.*

Weitere  
Feststellungen

- 12** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen den außerordentlichen Haushalt, die Haushaltsordnung, das Maastricht-Ergebnis, das Beteiligungscontrolling, die Finanzierung von Subventionen mittels Darlehensaufnahmen sowie die Verwaltung und Vermietung der städtischen Wohnungen.

## Magistratsreform

Aufgabenkritik

- 13.1** Die Landeshauptstadt führte im Jahr 2004 auf Beamtenebene eine Aufgabenkritik durch. Dabei wurden 660 sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig wirksame Vorschläge zur Konsolidierung des Haushalts erarbeitet. So war neben Einsparungen beim Personal und der Beteiligungsverwaltung auch eine Anhebung der Kanalgebühren vorgesehen. Die Reformprojektgruppe rechnete mittelfristig mit jährlichen Struktureffekten von insgesamt mehr als 60 Mill. EUR.

In der Budgetvorschau der Finanz- und Vermögensdirektion war bei vollständiger Umsetzung der Vorgaben für das Jahr 2005 ein Einsparungspotenzial von 37 Mill. EUR angesetzt worden. Für das Jahr 2006 bezifferte sie die Ergebnisverbesserungen mit 73,3 Mill. EUR.

- 13.2** Der RH sah in der Aufgabenkritik auf Beamtenebene ein ambitioniertes Projekt zur Erzielung von Einsparungen. Er beurteilte die geplanten Maßnahmen zur Sanierung der Landeshauptstadt jedoch als nicht ausreichend. Infolge bisheriger Versäumnisse und des zu erwartenden Finanzierungsbedarfs, der weit über dem bisher vorgeschlagenen Einsparungspotenzial lag, hielt er die Ausweitung der Aufgabenkritik auf weitere Bereiche für erforderlich.

Nach Ansicht des RH bedarf es einer grundlegenden Strukturreform, die jedenfalls auch die Festlegung von strategischen Zielen beinhaltet. Diese müssten von den obersten Entscheidungsträgern der Landeshauptstadt vorgegeben, beschlossen und konsequent mitgetragen werden.

Weitere  
Feststellungen

- 14** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die im Rahmen des Reformprojekts 2000+ einzuführende Kostenrechnung, den Produktkatalog und das Controlling sowie die Bewertung von Planstellen.

### Kalkulation und Einhebung der Kanalabgaben

Kanalbenützungsgebühr

- 15.1** Gemäß dem Finanzausgleichsgesetz 2001, BGBl. I Nr. 3/2001, konnten die Gemeinden die Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und –anlagen bis zum doppelten Ausmaß des Jahreserfordernisses für deren Erhaltung, Betrieb und Amortisation festsetzen. Die Ausschöpfung dieser Ermächtigung kam aber laut Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nur aus Gründen in Betracht, die mit der betreffenden Einrichtung in einem inneren Zusammenhang standen. Keineswegs sollte den Benützern dadurch eine zusätzliche Steuer auferlegt werden.

Im Juni 2003 legte das Kanalbauamt eine von ihm beauftragte Studie über das einfache Jahreserfordernis zur Erhaltung und zum Betrieb der Abwasserentsorgungsanlage vor. Demnach lag der Deckungsgrad des Jahreserfordernisses seit 1994 zwischen 141 % (1999) und 170 % (1996). In den Jahren 2002 und 2003 betrug die Überdeckung 61 % bzw. 54 %. Die Studie beinhaltete zwar nicht alle mit der Abwasseranlage im Zusammenhang stehenden Kosten, deren Berücksichtigung hätte die Überdeckungen jedoch nicht entscheidend verringert.

Im Juni 2003 und Dezember 2004 erhöhte der Gemeinderat die Kanalbenützungsgebühr um 1,51 % bzw. 3,5 %. Die Erhöhungen waren mit der aktuellen Finanzsituation der Landeshauptstadt, der Ausschöpfung von Einnahmepotenzialen, dem Anstieg der Verbraucherpreise und allgemeinen Kostensteigerungen sowie der zu anderen Landeshauptstädten und Umlandgemeinden vergleichsweise geringen Kanalbenützungsgebühr begründet.

- 15.2 Der RH wies darauf hin, dass die Landeshauptstadt bei den Anhebungen der Kanalbenutzungsgebühr von falschen Voraussetzungen ausgegangen war. Die Höhe der Kanalabgaben hatte sich weder an Gebührenvergleichen noch an der gestiegenen Lebenshaltung oder der Einnahmoptimierung zu orientieren. Vielmehr waren mit den Gebühreneinnahmen die Erhaltung und der Betrieb der Kanalanlage unter Berücksichtigung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes sicherzustellen.

Angesichts der laufenden, bedeutenden Überdeckungen des jährlichen Erfordernisses für den Abwasserbeseitigungsbetrieb – diese betragen in den für die Gebührenerhöhung relevanten Jahren mehr als 50 % – bezweifelte der RH, ob der vom Höchstgericht geforderte innere Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung gegeben war.

Der RH empfahl, die Kanalabgaben entsprechend der geltenden Rechtslage festzusetzen.

- 15.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt sei die Deckungsrechnung für die Abwasserbeseitigung unvollständig gewesen und habe zu unrichtigen Schlussfolgerungen geführt. So müssten Pensionsrückstellungen, Overhead-Kosten und sonstige kalkulatorische Kosten genauer berücksichtigt werden. Eine der Rechtslage widersprechende Überdeckung sei aber nicht gegeben.*

- 15.4 Der RH sah angesichts der vom Gutachter errechneten, hohen Überdeckungen für die Abwasserbeseitigungsanlage die Rechtmäßigkeit der von der Landeshauptstadt festgelegten Kanalbenutzungsgebühr nicht nachgewiesen. Zwar bedurfte es noch genauerer Berechnungen der von der Landeshauptstadt in der Stellungnahme angeführten Kosten, doch waren diese zumindest teilweise im Gutachten bereits berücksichtigt.

Zudem ließ die Landeshauptstadt die Einnahmenverbesserung durch die zweimalige Erhöhung der Kanalbenutzungsgebühr in ihren Ausführungen außer Betracht.

## Kalkulation und Einhebung der Kanalabgaben

### Studien für die Gebührenkalkulation

**16.1** Das Kanalbauamt gab im März 2003 eine Projektstudie über die Gebührenkalkulation nach dem Kostendeckungsprinzip im Abwasserbereich in Auftrag, um Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Anpassung der Kanalbenützungsgebühren zu gewinnen. Darauf aufbauend beauftragte es den Gutachter im Mai 2003 mit der Erarbeitung eines langfristigen Cash-flow-Szenarios. Die Honorare für die beiden Studien betragen je 11.500 EUR.

Die Aufgabenstellung für den Gutachter beschränkte sich auf die Konzeption einer Grundstruktur zur Kostenüberleitung aus der Kameraistik anhand des Arbeitsbehelfs des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes, die Definition berechnungsrelevanter Kostenarten für die Gebührenkalkulation im Abwasserbereich und die Ableitung eines Kalkulationsschemas für die Quantifizierung des Kostendeckungsgrads.

In der zweiten Studie hatte er Kostenprognosen für künftige Perioden zu erarbeiten, wobei kalkulatorische Betrachtungen durch liquiditäts- bzw. finanztechnische Aspekte ergänzt werden sollten, um ein allfälliges Auseinanderklaffen zwischen zahlungsstromorientierten Rechengrößen im Zeitverlauf anzuzeigen.

In der vom Gutachter Ende Mai 2003 vorgelegten Kostenberechnung 1994 bis 2002 und der Kostenprognose 2003 bis 2015 waren die bereits vom Kanalbauamt aus den Rechnungsabschlüssen aufbereiteten Daten verarbeitet. Eine detaillierte qualitative und quantitative Überprüfung dieser Daten war nicht erfolgt. Ebenso blieben kalkulatorische Ansätze für Vorsorgen für Abfertigungen und Pensionslasten der im Kanalbauamt beschäftigten Dienstnehmer unberücksichtigt.

**16.2** Der RH beurteilte die Beauftragung der Studien und die damit verbundenen Honorarkosten von 23.000 EUR als vermeidbar. Nach Ansicht des RH hätten auch Mitarbeiter des Kanalbauamtes diese Gebührenkalkulation und einen Prognosebericht unter Zuhilfenahme des Arbeitsbehelfs des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes erstellen können. Dadurch wäre dem Zahlenmaterial erhöhte Aussagekraft infolge umfassender Berücksichtigung der für das Kanalbauamt bestehenden Kostenstruktur zugekommen. Diese ließ der Gutachter in der Annahme einer fehlenden Kostenstellenrechnung außer Betracht.



Weiters vermisste der RH beispielsweise kalkulatorische Ansätze für die Vorsorge künftiger Abfertigungen und Pensionslasten im Berechnungskalkül, die der Gutachter anhand der vorhandenen, detaillierten Personaldaten und der bestehenden Berechnungsmodelle angesichts des bezogenen Honorars hätte erstellen können.

Der RH empfahl, nur solche Leistungen von Dritten zuzukaufen, für die das Fachwissen der Dienstnehmer fehlt und regte an, verstärkt auf eine umfassende Auftragserfüllung zu achten.

**16.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt sei zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe kein entsprechendes Fachwissen hinsichtlich der Gebührenkalkulation vorhanden gewesen. Da die Deckungsrechnung hinsichtlich der Abwasserbeseitigungsanlage unvollständig gewesen sei, habe sie im April 2005 mit einer Neuberechnung zur genaueren Berücksichtigung der Kosten begonnen.*

**16.4** Der RH vermochte angesichts der seit Jahren bestehenden Notwendigkeit zur Gebührenkalkulation und der darauf aufbauenden, laufenden Abgabenerhöhungen im Abwasserbereich die Ausführungen der Landeshauptstadt in Bezug auf das fehlende Fachwissen nicht nachzuvollziehen.

Hinsichtlich der unvollständigen Deckungsrechnung empfahl er, den Gutachter umgehend in die von der Landeshauptstadt durchzuführende Neuberechnung einzubeziehen und ihm so Gelegenheit zur Mängelbehebung zu geben. Andernfalls wäre die Durchsetzbarkeit einer Honorarkürzung zu prüfen.

Weitere  
Feststellungen

**17** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen Außenstände beim Kanalisationsbeitrag sowie den Einheitssatz zu seiner Berechnung, Verbesserungen bei der Erstellung der Abgabenbescheide und die Nutzung von Synergien bei der Abgabenvorschreibung.

## Kanalbauamt

### Organisation des Kanalbauamtes

**18.1** Bereits im Jahr 2002 empfahl der RH, von den dem Kanalbauamt zugeordneten 47 Bediensteten insgesamt 16 Dienstposten einzusparen. Zur Umsetzung dieser Empfehlung musste auch die Berechnungsbasis für die Kanalbenützungsgebühr umgestellt werden, damit Kontrolltätigkeiten entfallen konnten.

Der Gemeinderat beschloss im Juni 2003, eine neue Kanalabgabenordnung zu erstellen. Dazu wurde ein Projekt durchgeführt, dessen Ergebnisse im Juni 2004 vorlagen. Es sah eine verursachergerechte Vorschreibung der Kanalbenützungsgebühr durch Koppelung mit dem Wasserverbrauch vor. Dadurch entfiel die Feststellung der in einem Haushalt installierten Spülklosette. Für diese Umstellung waren zeit- und personalintensive Erhebungsarbeiten durch das Kanalbauamt durchzuführen. Der dazu notwendige Aufwand war nach Ansicht des Projektleiters nur bei Vorliegen eines eindeutigen politischen Auftrags vertretbar. Dieser Auftrag war im Dezember 2004 noch ausständig.

Im Oktober 2004 waren im Kanalbauamt nur mehr 40 Bedienstete beschäftigt, eine weitere Reduktion um einen Arbeitsplatz stand bevor. Im Rahmen der Magistratsreform war dort die Erhebung der Arbeitsprozesse bis April 2005 geplant.

**18.2** Der RH beurteilte die bisherigen Personaleinsparungen positiv, zumal mehr als 40 % der von ihm aufgezeigten Einsparungspotenziale umgesetzt waren und eine weitere Personalreduktion erst nach Realisierung des Projekts zur verursachergerechten Aufteilung der Kanalbenützungsgebühr erwartet werden konnte. Er regte an, den Personalbedarf im Kanalbauamt nach Umsetzung des Projekts für eine neue Gebührenbemessung neu festzusetzen.

**18.3** *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt seien weitere Personalreduktionen im Interesse ihrer Einnahmensituation nicht vertretbar. Der Anregung zur Neubemessung des Personalbedarfs werde sie nachkommen.*

Konzepte zur  
Optimierung der  
Abwasserbeseitigung

**19.1** In den Jahren 1997 und 2002 beauftragte die Landeshauptstadt externe Gutachter mit Studien zur Optimierung der Zielerreichung durch das Kanalbauamt. Beauftragt waren dabei immer eine Analyse der Aufgaben und Struktur der Dienststelle auf Grundlage der von den Bediensteten zur Verfügung gestellten Daten sowie die Erstellung von Konzepten zur Ausgliederung bzw. Einbringung der Abwasserbeseitigung in eine Kapitalgesellschaft unter Beachtung betriebswirtschaftlicher, steuerlicher und rechtlicher Aspekte.

Dabei hatten die Gutachter je nach der aktuellen Diskussion über die künftige Stellung des Kanalbauamtes Betrachtungen über dessen Entwicklungspotenziale anzustellen.

Ein im Juni 2004 beauftragtes Projekt umfasste zudem einen Vergleich der Abwasserentsorgungssysteme mit anderen Städten und die Behandlung der in der Landeshauptstadt bereits bestehenden Ideen sowie die Erarbeitung neuer Lösungsansätze für eine künftige Betriebsform. Das Projektteam untersuchte dazu sechs Varianten einer Privatisierung. Die im Projektergebnis enthaltenen Vorschläge fanden sich oft wortgleich in einem Leitfaden des BMLFUW aus dem Jahr 2001. Das Honorar für die beiden Studien und das Projekt betrug insgesamt 58.000 EUR.

**19.2** Die Beauftragung der Studien und des Projekts war wenig koordiniert und sparsam. So beauftragte die Landeshauptstadt jeweils Dritte, ihr gegen Honorar Auskünfte über die Aufgaben und Organisation des von ihr selbst eingerichteten und in ihrem alleinigen Gestaltungsrahmen liegenden Kanalbauamtes zu geben. Dabei bedurfte es zusätzlich noch der Grundlagenforschung durch die Bediensteten selbst, damit den Beauftragten diese Analyse überhaupt möglich war.

Der RH beurteilte zumindest die Kosten für die im Jahr 2002 erstellte Studie und das im Juni 2004 beauftragte Projekt im Gesamtbetrag von 35.000 EUR sowie die für die Analysen notwendigen, aber nicht näher quantifizierbaren eigenen Personalkosten als vermeidbar. Nach Ansicht des RH dienten diese Untersuchungen nur dazu, die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Reformmaßnahmen für das Kanalbauamt zu konterkarieren oder – wie schon aus dem Anbot hervorging – alle bisherigen Ideen für eine künftige Betriebsform der Abwasserbeseitigung zusammenzufassen.

Jedoch wäre auch den Fachleuten der Landeshauptstadt eine Aufzählung und Umfrage über Organisationsformen für die Abwasserbeseitigung in anderen österreichischen Städten mit anschließender Beurteilung sowie die Darstellung von Entwicklungsszenarien für das Kanalbauamt anhand eines öffentlich aufliegenden Leitfadens zuzumuten gewesen.

Der RH empfahl, externe Berater nur dann mit Studien oder Projekten zu beauftragen, wenn diese Arbeiten von den Mitarbeitern der Landeshauptstadt nicht erfüllt werden können.

- 19.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt sei das Kanalbauamt in den vergangenen zehn Jahren einem ständigen Wechsel in der politischen Verantwortung unterworfen gewesen. Die Beauftragung der Studien könne davon nicht losgelöst betrachtet werden, weil die Untersuchungen zur Neustrukturierung der Abwasserbeseitigung jeweils in die Zuständigkeit unterschiedlicher Stadtsenatsreferenten gefallen sei.*

*Hinsichtlich der Bemängelung der dreimaligen Beauftragung von Aufgaben- und Organisationsanalysen vertrat die Landeshauptstadt die Ansicht, dass Gutachten ohne Darstellung der Ausgangssituation bzw. des Ist-Zustands mit einem gravierenden Mangel behaftet wären.*

Weitere  
Feststellungen

- 20** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Errichtung von Hauskanalanlagen und die künftige Stellung des Kanalbauamtes.

Schluss-  
bemerkungen

- 21** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Unerledigte Anregungen

(1) Durch eine umgehende Reduktion der laufenden Ausgaben wären die Erfüllung der kommunalen Kernaufgaben nachhaltig sicherzustellen und der Haushalt zu stabilisieren.

(2) Finanzielle Verpflichtungen wären nur in einem unumgänglichen Ausmaß einzugehen, um nicht durch weiter ansteigende Annuitätenleistungen für Finanzschulden sowie Ratenzahlungen für Leasingverpflichtungen den Haushaltsausgleich in den Folgejahren zu gefährden.



(3) Bei Verwendung von Überschüssen aus dem Abwasserbereich wäre die diesbezügliche Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu beachten.

(4) Die obersten Entscheidungsträger hätten jedenfalls eine grundlegende Strukturreform vorzugeben und konsequent mitzutragen, die auch die Festlegung von strategischen Zielen beinhalten müsste.

(5) Angesichts der äußerst schlechten Finanzlage der Landeshauptstadt wäre umgehend eine Verringerung der Subventionsgewährung anzustreben. Die Subventionsordnung sollte alle Förderungen und Zuwendungen umfassen.

(6) Verzicht auf Abgaben wären auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen und nach Möglichkeit zu verringern. Förderungen sollten künftig gemäß den Bestimmungen der Subventionsordnung gewährt werden.

(7) Nach Umsetzung des derzeit laufenden Projekts für eine neue Berechnungsbasis der Kanalabgaben wäre der Personalbedarf im Kanalbauamt neu zu bemessen.

(8) Die Beauftragung externer Berater mit Gutachten und Projekten sollte nur erfolgen, wenn diese Leistungen von den Dienstnehmern der Landeshauptstadt nicht erbracht werden können.



## Krankenfürsorgeanstalt für die Beamten der Landeshauptstadt Graz

### Kurzfassung

Die Landeshauptstadt Graz stellt die Krankenfürsorge für ihre Beamten und Vertragsbediensteten (ab dem Eintrittsjahr 2001) durch eine eigene Einrichtung, die Krankenfürsorgeanstalt (KFA), sicher. Dadurch entstand ihr im Vergleich zur Krankenversicherung bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) im Jahr 2003 ein zusätzlicher Aufwand von ca. 1,41 Mill. EUR; die Versicherten hatten eine Mehrbelastung von ca. 0,68 Mill. EUR zu tragen.

Die KFA erbrachte damit im Vergleich mit der BVA insbesondere bei der Zahnbehandlung bessere Leistungen, beispielsweise zahlte sie für festsitzenden Zahnersatz einen Zuschuss von 110 EUR, während die BVA nur einen Zuschuss von 72,67 EUR bezahlte. Einerseits hob sie Behandlungsbeiträge von nur 10 % (BVA grundsätzlich 20 %) ein, andererseits war die Inanspruchnahme der Leistungen seitens der Versicherten generell höher als bei der BVA.

Aufgrund der geringen Größe hatte die KFA schlechtere Konditionen mit den Vertragspartnern (z.B. 13 % höhere Tarife bei den Vertragszahnbehandlern) und konnte verschiedene Kontrollmechanismen nicht einrichten (z.B. IT-Programme zur Heilmittelkontrolle).

Der RH zeigte Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung im Umfang von ca. 1,3 Mill. EUR auf. Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt wurden bereits Maßnahmen im Umfang von 0,6 Mill. EUR umgesetzt; weitere Bemühungen wurden zugesagt.

Laut einer von einem Wirtschaftsprüfer im Auftrag der Landeshauptstadt erstellten Studie über die Zukunftsprognose der KFA könne allerdings bei Fortdauer der Entwicklung im Gesundheitsbereich eine Bestandssicherung für maximal drei Jahre angenommen werden.

### Kenndaten der Krankenfürsorgeanstalt für die Beamten der Landeshauptstadt Graz

<b>Rechtsgrundlagen</b>	Dienst- und Gehaltsordnung der Landeshauptstadt Graz 1956 i.d.g.F., Verordnungen des Gemeinderates (Satzung und Krankenordnung)				
<b>Aufgabe</b>	Durchführung der Krankenversicherung für die Beamten sowie für Vertragsbedienstete der Stadt Graz				
<b>Gebahrung<sup>1)</sup></b>	2000	2001	2002	2003	2004
	in Mill. EUR				
<b>Einnahmen Krankenfürsorge</b>					
Fonds für Pflichtleistungen	15,67	16,11	16,24	17,03	17,38
Fonds für erweiterte Heilbehandlung	0,81	0,83	0,06	0,82	0,83
Fonds für zusätzliche Leistungen	3,59	3,60	3,41	3,38	3,54
<b>Ausgaben Krankenfürsorge</b>					
Fonds für Pflichtleistungen	15,58	16,16	16,13	16,91	18,16
Fonds für erweiterte Heilbehandlung	0,73	0,97	0,97	0,79	0,90
Fonds für zusätzliche Leistungen	3,52	3,62	3,34	3,33	3,80
<b>Mitarbeiter</b>	Anzahl im Jahresdurchschnitt				
Verwaltung und Verrechnung	20	20	20	20	20
<b>geschützte Personen<sup>2)</sup></b>	Anzahl				
Versicherte	6.420	6.326	6.310	6.779	6.885
Angehörige	2.989	2.832	2.735	3.171	3.137
<b>Summe</b>	<u>9.409</u>	<u>9.158</u>	<u>9.045</u>	<u>9.950</u>	<u>10.022</u>

<sup>1)</sup> Aufgrund von Verrechnungen zwischen den einzelnen Fonds werden keine Gesamtsummen dargestellt.

<sup>2)</sup> jeweils zum 31. Dezember

Quellen: Rechnungsabschlüsse

#### **Prüfungsablauf und -gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 2004 die Gebahrung der Landeshauptstadt Graz unter besonderer Berücksichtigung der Krankenfürsorgeanstalt für die Beamten der Landeshauptstadt Graz (KFA).

Die KFA ist eine Einrichtung der Landeshauptstadt ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Sie besorgt die Krankenfürsorge für Beamte der Stadt Graz, für Vertragsbedienstete, deren Dienstverhältnis nach dem 31. Dezember 2000 begründet wurde, sowie für die nicht selbst krankenversicherten Angehörigen. Diese Personen sind von der Kranken- und



Unfallversicherung bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) ausgenommen, wenn ihnen Leistungen zustehen, die denen der BVA mindestens gleichwertig sind.

Der RH verglich daher die Leistungen der KFA mit jenen der BVA und erhob den für die Landeshauptstadt und die Versicherten entstandenen Aufwand.

Zu dem im Februar 2005 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Landeshauptstadt Graz Ende Mai 2005 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2005.

## Finanzielle Lage

Überblick über die  
Gebarung

2.1 Die Gebarung der KFA wurde in drei eigenständigen Fonds abgewickelt:

(1) Der Fonds für Pflichtleistungen gewährte jene Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch bestand. Er wurde aus Beitragsleistungen des Dienstgebers (3,2 %) und der Dienstnehmer (4,1 %) sowie sonstigen Einnahmen, insbesondere Behandlungsbeiträgen und Rezeptgebühren, gespeist.

(2) Der Fonds für erweiterte Heilbehandlung gewährte vor allem Kuren und Maßnahmen der erweiterten Rehabilitation; er wurde aus einem von der Landeshauptstadt geleisteten Beitragszuschlag (0,4 %) finanziert.

(3) Der Fonds für zusätzliche Leistungen entsprach dem Wesen nach einer privaten Zusatzversicherung. Für die Entrichtung gesonderter Beiträge erhielten die Mitglieder vor allem Leistungen der Sonderklasse im Rahmen der Anstaltspflege.

In den Jahren 2000 bis 2004 wiesen die einzelnen Fonds insgesamt folgende Überschüsse bzw. Abgänge aus:

Fonds	2000	2001	2002	2003	2004
Fonds für Pflichtleistungen	0,09	- 0,05	0,11	0,12	- 0,78
Fonds für erweiterte Heilbehandlung	0,08	- 0,14	- 0,91	0,03	- 0,07
Fonds für zusätzliche Leistungen	0,07	- 0,02	0,07	0,05	- 0,26

Ende 2004 bestanden Reserven von insgesamt 2,81 Mill. EUR, davon für Pflichtleistungen 1,60 Mill. EUR, für erweiterte Heilbehandlung 0,50 Mill. EUR und für zusätzliche Leistungen 0,71 Mill. EUR.

Vergleich mit einer  
Versicherung nach  
dem B-KUVG

- 2.2** Die finanzielle Lage der KFA war somit im Jahr 2003 noch zufrieden stellend.
- 2.3** *Die Landeshauptstadt teilte mit, sie habe einen Wirtschaftsprüfer mit der Erstellung einer Studie über die Zukunftsprognose der KFA beauftragt, nachdem im Jahr 2004 ein Abgang von 1,2 Mill. EUR hingenommen werden musste. Danach ließe sich bei Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ein solider Fortbestand der KFA bis nach 2007 darstellen.*
- 2.4** Der RH wies darauf hin, dass die Studie in allen Szenarien – auch nach Einrechnung der derzeit geplanten bzw. umgesetzten Sanierungsmaßnahmen – bereits ab dem Jahr 2006 negative Gebarungsergebnisse prognostiziert. Bei Fortdauer der Entwicklung im Gesundheitsbereich könne eine Bestandssicherung für maximal drei Jahre angenommen werden.
- 3.1** Die Landeshauptstadt bezahlte im Jahr 2003 nach näherungsweise Berechnungen des RH um ca. 0,45 Mill. EUR höhere Dienstgeberbeiträge als bei einer Versicherung nach dem Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (B-KUVG) und trug zusätzlich den Verwaltungsaufwand der KFA von ca. 0,96 Mill. EUR. In diesem Verwaltungsaufwand waren auch Leistungen für den Fonds für zusätzliche Leistungen enthalten. Die Beiträge der Dienstnehmer waren um ca. 0,68 Mill. EUR höher als bei einer Versicherung nach dem B-KUVG.
- 3.2** Der RH stellte fest, dass die Mehrbelastung der Landeshauptstadt im Jahr 2003 gegenüber einer Versicherung bei der BVA somit insgesamt etwa 1,41 Mill. EUR betrug. Er empfahl der Landeshauptstadt, von der KFA einen jährlichen Beitrag zur Deckung der Verwaltungskosten des Fonds für zusätzliche Leistungen einzuheben, weil dessen Leistungen einer privaten Zusatzversicherung entsprechen und der damit verbundene Verwaltungsaufwand nicht dem Dienstgeber anzulasten ist. Dem RH schienen 90.000 EUR (entspricht zwei Vollzeitkräften) angemessen.
- 3.3** *Die Landeshauptstadt wies in ihrer Stellungnahme einerseits darauf hin, dass die derzeitige Erbringung der Unfallversicherungsleistungen durch sie selbst im Jahr 2003 um rd. 290.000 EUR günstiger gewesen sei als eine Unfallversicherung im Rahmen der BVA. Daher sei die vom RH für dieses Jahr errechnete Mehrbelastung der Stadt Graz (1,4 Mill. EUR) entsprechend zu verringern.*



*Andererseits sei der vom RH berechnete Verwaltungsaufwand überhöht, weil bereits eine Mitarbeiterin dem Personalamt für eine Verwendung in einem anderen Bereich zur Verfügung gestellt worden sei.*

*Die Abfuhr eines Verwaltungskostenbeitrages könnte nur durch Beitragserhöhungen finanziert werden.*

- 3.4 Der RH entgegnete, dass gerade bei relativ kleinen Risikogemeinschaften bereits einzelne Unfälle zu Aufwendungen führen können, die höher sind als eine allfällige Beitragsabfuhr an die BVA. Jedenfalls wären in einer solchen Vergleichsrechnung nicht nur der Aufwand für die Unfallheilbehandlung und die Unfallrenten, sondern auch der Verwaltungsaufwand für die Unfallversicherung zu berücksichtigen.

Der RH hat den Verwaltungsaufwand für das Jahr 2003 aufgrund des Rechnungsabschlusses dargestellt. Er wies darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die betreffende Mitarbeiterin noch im Personalstand der KFA enthalten war.

Im Übrigen hielt der RH aus Gründen der Kostenwahrheit die Einhebung eines Verwaltungskostenbeitrages durch die Landeshauptstadt für erforderlich.

## Organisation

- 4.1 Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung waren in der KFA 20 Dienstnehmer beschäftigt.
- 4.2 Nach Ansicht des RH war der Personalstand im Vergleich mit anderen Krankenversicherungsträgern überhöht. Er wies darauf hin, dass ein Mitarbeiter im Jahr 2003 585 Anspruchsberechtigte betreute, bei den beiden Kranken- und Unfallfürsorgeeinrichtungen für die Tiroler Landesbeamten bzw. die Tiroler Landeslehrer jedoch 826. Der RH führte dies auf die umständlichen Arbeitsabläufe (z.B. bei der Spitalsabrechnung) und die Gewährung von Leistungen, die von anderen Krankenversicherungsträgern nicht (mehr) erbracht werden, zurück.

Eine Reduktion um zwei Dienstposten mit einem jährlichen Einsparungspotenzial von 90.000 EUR wäre möglich.

- 4.3 *Die Landeshauptstadt teilte dazu mit, dass ein Dienstposten der Verwendungsgruppe C zur Einsparung vorgeschlagen wurde.*
- 4.4 Dem RH schien die Verringerung des Personalstands um einen weiteren Dienstposten möglich.

## Beitragswesen

### Gesetzliche Grundlagen

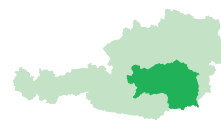
- 5.1** Die Beitragssätze für den Fonds für Pflichtleistungen waren landesgesetzlich geregelt und somit der direkten Einflussnahme der Stadt Graz entzogen. Der Beitragssatz zum Fonds für erweiterte Heilbehandlung konnte vom Gemeinderat allein geändert werden. So setzte die Landeshauptstadt einmalig im Jahr 2002 den Beitrag für die erweiterte Heilbehandlung aus.
- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass ein Aussetzen der Beitragszahlung durch den Dienstgeber im Falle einer Versicherung bei der BVA nicht möglich wäre.

### Beitragsaufkommen und Beitragssätze

- 6.1** Der KFA standen im Jahr 2003 pro Kopf eines direkt Versicherten aufgrund des Fehlens einer Höchstbeitragsgrundlage und infolge höherer Beitragssätze um 7 % höhere Gesamteinnahmen zur Verfügung als der BVA. Die Beitragssätze für Dienstgeber waren nämlich 2003 mit 3,20 % um 0,05 Prozentpunkte und für Dienstnehmer mit 4,10 % sogar um 0,15 Prozentpunkte höher als bei der BVA.

#### Entwicklung der Beitragssätze 2003 bis 2005

Personengruppe	Höchstbeitrags- grundlage	2003	2004	2005
			in %	
Aktive Dienstnehmer				
BVA	ja	3,95	4,05	4,10
KFA	nein	4,10	4,10	4,10
Pensionisten				
BVA	ja	3,95	4,35	4,90
KFA	nein	4,10	4,10	4,10
Dienstgeber				
BVA	ja	3,15	3,15	3,20
KFA	nein	3,20	3,20	3,20



Wie die Tabelle zeigt, verringerte sich dieser Unterschied aufgrund von Beitragssatzerhöhungen bei der BVA\* in den Jahren 2004 und 2005, die von der KFA nicht nachvollzogen wurden. Bei den Pensionisten lag indessen der Beitragssatz bei der BVA ab 2005 mit 0,8 Prozentpunkten deutlich über jenem bei der KFA. Die KFA plante daher, den Dienstnehmer-Beitragssatz für Pensionisten im Jahr 2006 und 2007 um jeweils 0,1 Prozentpunkte zu erhöhen.

\* vor allem eine Erhöhung des allgemeinen Beitragssatzes, eine Beitragssatzerhöhung für Bezieher von Ruhe- oder Versorgungsbezügen und die Einführung des „Ergänzungsbetrages zur Finanzierung unfallbedingter Leistungen der Krankenversicherung“

- 6.2 Der RH empfahl, die Entwicklung der finanziellen Lage der KFA zu beobachten und erforderlichenfalls die Beitragssätze weiter anzupassen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt sei sie an den Landesgesetzgeber mit dem Ersuchen herangetreten, eine Novelle der Dienst- und Gehaltsordnung zu beschließen, die eine Anhebung des Beitragssatzes für aktive Dienstnehmer von 4,1 % auf 4,3 % und für Pensionisten von 4,1 % auf 4,5 % vorsieht.*

## Beitragsprüfungen

- 7.1 Die Beiträge wurden von der Landeshauptstadt monatlich berechnet und überwiesen. Eine Überprüfung durch die KFA erfolgte nicht.
- 7.2 Eine vom RH durchgeführte näherungsweise Überprüfung für das Jahr 2003 ergab keine wesentliche Abweichung. Dennoch empfahl der RH, künftig stichprobenweise die Richtigkeit der Beitragsberechnung zu überprüfen.
- 7.3 *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt werde dies nunmehr erfolgen.*

## Fonds für zusätzliche Leistungen

- 8.1 Etwa 60 % der über 50-Jährigen, aber nur 30 % der unter 50-Jährigen machten von der Zusatzversicherung im Fonds für zusätzliche Leistungen Gebrauch. Die Beiträge waren als altersabhängige Prämien pro Kopf gestaltet und ausschließlich vom Dienstnehmer zu tragen. Personen unter 18 Jahren bezahlten monatlich 22 EUR, Personen bis 40 Jahre 48 EUR, Personen bis 50 Jahre 58 EUR und ältere Personen 67 EUR.

Fonds für zusätzliche Leistungen

8.2 Die Beiträge für ältere Versicherte waren zwar absolut gesehen höher als jene für Jüngere, ausgedrückt als Anteil an den jeweiligen Bezügen jedoch nach Berechnungen des RH deutlich niedriger. Nach Ansicht des RH sollte im Hinblick auf Kostenwahrheit und Solidarität stärker auf den unterschiedlichen Verdienst der entsprechenden Altersgruppen Bedacht genommen werden.

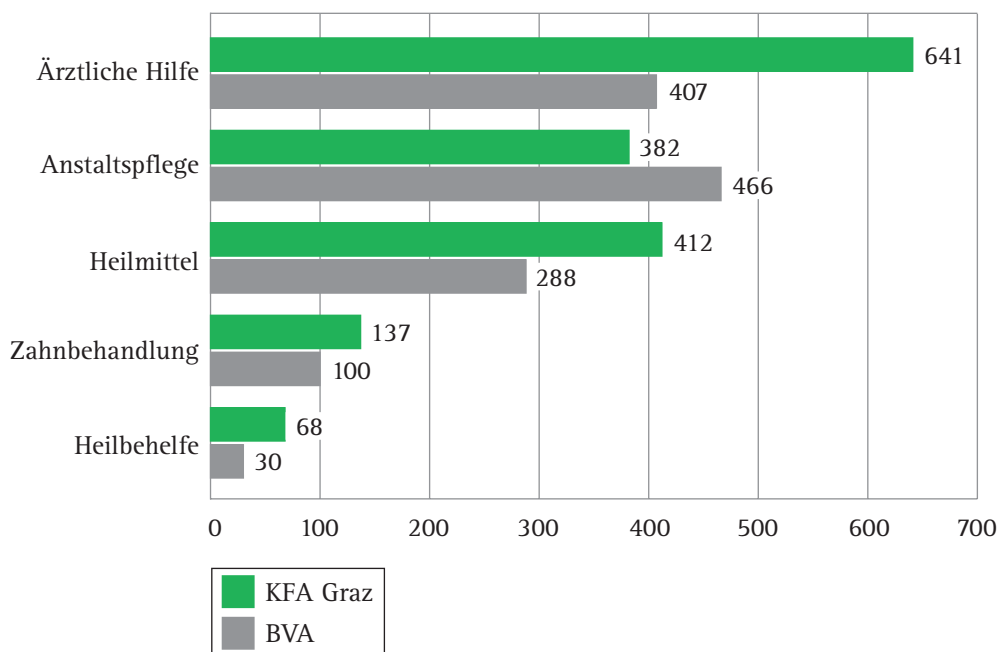
8.3 Die Landeshauptstadt teilte mit, dass ab 1. April 2005 die Beiträge für Personen zwischen 18 und 40 Jahren um ca. 6 % und für Personen über 40 Jahren um ca. 12 % erhöht wurden. Für Personen bis 18 Jahre blieben die Beiträge unverändert.

Leistungswesen

Struktur der Versicherungsleistungen

9 Die Leistungen pro Kopf waren bei allen Leistungsarten mit Ausnahme der Anstaltspflege bei der KFA höher als bei der BVA:

Leistungsaufwendungen je Anspruchsberechtigten im Jahr 2003 in EUR



Nach Ansicht der Landeshauptstadt waren die erhöhten Kopfquoten durch die verstärkte Inanspruchnahme von Leistungen zu erklären. Eine Gegensteuerung sei nur über eine Erhöhung der Behandlungsbeiträge möglich. Darüber hinaus könnte sich auch eine Senkung der Krankheitsdauer positiv auswirken.



Ärztliche Hilfe

Behandlungsbeiträge

- 10.1 Der von KFA-Versicherten zu tragende Behandlungsbeitrag von 10 % betrug nur die Hälfte des für BVA-Versicherte geltenden Satzes von 20 %.
- 10.2 Der RH erachtete eine Erhöhung der Behandlungsbeiträge als zweckmäßig. Dadurch könnte einerseits die finanzielle Lage der KFA um ca. 320.000 EUR pro Jahr verbessert werden, andererseits könnte bei den Anspruchsberechtigten auch Kostenbewusstsein erzeugt werden.
- 10.3 *Mit Gemeinderatsbeschluss vom 12. Mai 2005 wurde der Behandlungsbeitrag von 10 % auf 15 % angehoben.*

Krankenstände

- 11.1 Während im Bereich der allgemeinen Sozialversicherung die Krankenstandstage im Sinken begriffen waren, stiegen diese bei den Bediensteten der Landeshauptstadt. Im Jahr 2001 war ein ASVG-Versicherter rd. 13,4 Tage im Krankenstand, im Jahr 2002 rd. 12,9 Tage. Ein bei der KFA Versicherter war im Jahr 2001 rd. 23,5 Tage und im Jahr 2002 rd. 25,1 Tage krank gemeldet\*.

\* Quellen: „Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen“, 14. Ausgabe März 2004, KFA. Bei beiden Statistiken werden die Kalendertage, somit auch Samstage und Sonntage, berücksichtigt.

- 11.2 Dem RH erschienen deshalb Bemühungen der Landeshauptstadt als Dienstgeber um eine Verminderung der Krankenstandstage der KFA-Versicherten dringend geboten.

- 11.3 *Die Landeshauptstadt sagte dies zu.*

Gesamtvertrag mit der Steirischen Ärztekammer

- 12.1 Aufgrund des Gesamtvertrages mit der Steirischen Ärztekammer aus dem Jahr 1957 war die KFA verpflichtet, jeden Arzt auf dessen Wunsch unter Vertrag zu nehmen. Die KFA hatte auf diese Weise Ende 2003 Verträge mit 16 Ärzten je 100 Anspruchsberechtigten, die BVA im Vergleich dazu nur mit zwei Ärzten.

Eine Verpflichtung der Ärzte zur Anwendung der Richtlinien des Hauptverbandes über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung bestand nicht. Ferner bezahlte die KFA monatlich einen Zuschlag von 2,5 % der Honorarsumme für die Alters- und Hinterbliebenenfürsorge der Ärzte an die Ärztekammer.

- 12.2** Der RH empfahl Verhandlungen über einen neuen Gesamtvertrag. Die KFA sollte die Zahl der Vertragsärzte beschränken können, eine Senkung des Zuschlages für die Alters- und Hinterbliebenenfürsorge der Ärzte anstreben (jährliches Einsparungspotenzial etwa 20.000 EUR) und eine Verpflichtung der Ärzte, sich an die ökonomischen Richtlinien bei der Krankenbehandlung zu halten, vereinbaren. Danach sollten verstärkt Vertragspartnerkontrollen über die Einhaltung dieser Richtlinien vorgenommen werden.
- 12.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt wäre sie bereits in Verhandlungen mit der Ärztekammer getreten.*

- 13.1** Während die BVA die Leistungen der Krankenanstalten durch Pauschalbeiträge abgilt, hat die KFA Verträge auf Tagsatzbasis abgeschlossen. Bei Behandlung eines Anspruchsberechtigten außerhalb der Steiermark (mit Ausnahme von Klagenfurt) musste die KFA mangels vertraglicher Regelung die höheren Privattarife bezahlen.
- 13.2** Der RH regte an, auch mit Krankenanstalten in anderen Bundesländern Verträge über die Tarife für die Anstaltspflege abzuschließen.
- 13.3** *Der Landeshauptstadt schienen derartige Verträge in anderen Bundesländern aufgrund der Spitalsfondsfinanzierung in den Bundesländern kaum möglich.*
- 13.4** Der RH verkannte nicht die Schwierigkeit der Vertragsverhandlungen. Trotzdem könnten auch ohne Einbeziehung in die jeweiligen Landesfonds Preisnachlässe verhandelt werden.



#### Verweildauer

- 14.1** Die Zahl der Spitalstage pro Aufenthalt (Verweildauer) lag im Jahr 2003 mit 8,7 Tagen bei der KFA um ca. 18 % über dem österreichischen Durchschnitt. Nach Auffassung des Chefarztes war bei bestimmten Erkrankungen (z.B. bei degenerativen Herz- und Kreislauferkrankungen, wie sie vor allem bei älteren Patienten vorkommen) die Verweildauer in Sanatorien bzw. konfessionellen Krankenanstalten zu lange. Im Streitfall zwischen der KFA und der Krankenanstalt war zwar vertraglich ein Schiedsverfahren vorgesehen, das aber vom Chefarzt als zu umständlich beurteilt wurde.
- 14.2** Der RH empfahl Bemühungen zur Verkürzung der Verweildauer in Sanatorien bzw. konfessionellen Krankenanstalten. Eine damit verbundene Reduktion der durchschnittlichen Verweildauer auf den Bundesschnitt würde für die KFA Einsparungen von über 500.000 EUR bedeuten.
- 14.3** *Die Landeshauptstadt sagte dies zu.*

#### Spitalsabrechnung

- 15.1** Die einlangenden Spitalsabrechnungen wurden zunächst dahingehend überprüft, ob die vom Chefarzt genehmigte Verweildauer eingehalten wurde. Andere Mitarbeiter bestätigten dann die rechnerische Richtigkeit aufgrund der vereinbarten Tarife.
- 15.2** Der RH empfahl eine Zusammenlegung der Prüfung der genehmigten Verweildauer und der rechnerischen Richtigkeit.
- 15.3** *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt wäre der vom RH kritisierte Verwaltungsablauf durch die Abrechnung von Spitalsfällen der Sonderklasse bedingt. Die KFA sei jedoch bemüht, den Ablauf so effizient und sparsam wie möglich durchzuführen.*
- 15.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, nahm aber die zugesagten Bemühungen der KFA zu ihrer teilweisen Umsetzung zur Kenntnis.

### Interne Leistungsverrechnung

- 16.1 Der Fonds für zusätzliche Leistungen übernahm für Mitglieder die Kosten der Anstaltspflege in der Sonderklasse. Zur Abgeltung bestimmter Leistungen der Sonderklasse leistete der Fonds für Pflichtleistungen einen Pauschalbetrag an den Fonds für zusätzliche Leistungen. Diese Abgeltung erfolgte aufgrund einer pauschalen Berechnung. Am Jahresende 2003 wurde diese Berechnung nachträglich ohne Begründung um einen Betrag von 330.000 EUR und im Jahr 2002 um 260.000 EUR korrigiert.
- 16.2 Der RH kritisierte die mangelnde Transparenz dieser Verrechnung zwischen den beiden Fonds. Die Zahlungen sollten im Einzelnen nachvollziehbar sein und den tatsächlichen Leistungen entsprechen.
- 16.3 *Die Landeshauptstadt sagte zu, die Verrechnung zwischen den Fonds künftig transparenter zu gestalten. Eine Einzelabrechnung wäre jedoch sehr aufwendig.*
- 16.4 Der RH wies darauf hin, dass die KFA bei der Verwaltung der Gelder streng auf die gesetzlich definierte Zweckwidmung zu achten hat. Jeder Anschein eines ungerechtfertigten Transfers zwischen den Fonds ist zu vermeiden. Der für eine genaue Abrechnung erforderliche Verwaltungsaufwand erschien daher notwendig.

### Zahnbehandlung und Zahnersatz

- 17.1 Im Bereich der Zahnbehandlung und des Zahnersatzes bezahlte die KFA den Vertragszahnärzten um 13 % höhere Tarife als die BVA.

Der vom Versicherten zu tragende Selbstbehalt für Sachleistungen der konservierend-chirurgischen Zahnbehandlung und für Kunststoffprothesen war mit 10 % nur halb so hoch wie bei der BVA. Für Metallgerüstprothesen, Klammerzahnkronen und kieferorthopädische Behandlungen mit abnehmbaren Geräten betrug der Selbstbehalt bei der BVA sogar 50 %.

Für feststehenden Zahnersatz leistete die BVA einen Zuschuss in Höhe von 72,67 EUR, die KFA hingegen einen Zuschuss von 110 EUR.



**17.2** Nach Ansicht des RH beträgt das mögliche Einsparungspotenzial der KFA bei der Zahnbehandlung und beim Zahnersatz durch eine Angleichung der Tarife, Zuschüsse und Behandlungsbeiträge an das BVA-Niveau pro Jahr ungefähr 300.000 EUR. Der RH empfahl, Verhandlungen zur Senkung der Tarife für Zahnbehandlung und Zahnersatz zu führen und die Zuschüsse und Behandlungsbeiträge dem Niveau der BVA anzunähern.

**17.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt sei die Ärztekammer um Aufnahme von Verhandlungen ersucht worden. Die Behandlungsbeiträge wären von 10 % auf 15 % bzw. bei der Zahn-Prothetik von 10 % auf 20 % erhöht worden. Der Zuschuss für Kronen sei auf 80 EUR reduziert worden.*

## Krankengeld

**18.1** Ab dem Jahr 2003 wurden die so genannten neuen Vertragsbediensteten, das sind jene, deren Dienstverhältnis nach dem 31. Dezember 2000 begründet wurde, in die KFA aufgenommen. Seither ist die KFA verpflichtet, im Falle der Arbeitsunfähigkeit der betreffenden Vertragsbediensteten durch Krankheit ab dem vierten Tag des Krankenstandes Krankengeld zu zahlen.

Die Höhe des Krankengeldes beträgt (mindestens) 51 % des Entgelts. Die Ergänzungszulagen des Dienstgebers auf das volle Entgelt sind im Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz geregelt und dürfen 49 % des Entgelts nicht übersteigen.

Für die Dauer des Krankenstandes sind aufgrund der derzeit geltenden Regelung des Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetzes weder Dienstgeber- noch Dienstnehmerbeiträge zu leisten.

**18.2** Der RH empfiehlt der KFA, Augenmerk auf die Entwicklung des Krankengeldaufwandes zu legen und zu überprüfen, ob aufgrund der fehlenden Beitragsleistung während des Krankenstandes mit den derzeit geltenden Beitragssätzen das Auslangen gefunden werden kann.

## Heilmittel

**19.1** Den Anspruchsberechtigten der KFA wurden im Jahr 2003 um rd. 51 % mehr Heilmittel pro Kopf verordnet als den Anspruchsberechtigten der BVA. Nicht zuletzt wegen fehlender IT-mäßiger Möglichkeiten wurde weder eine Auswertung von Anzahl und Kosten der chefarztpflichtigen Heilmittel noch eine Überprüfung des Verschreibeverhaltens der Ärzte vorgenommen.

**19.2** Der RH empfahl, die Ärzte vertraglich zur Einhaltung der Richtlinien des Hauptverbandes über die ökonomische Verschreibweise von Heilmitteln und Heilbehelfen zu verpflichten. Danach sollten verstärkt Vertragspartnerkontrollen vorgenommen werden.

**19.3** *Die Landeshauptstadt hat mit der Ärztekammer entsprechende Verhandlungen aufgenommen.*

**Sonstige  
Feststellungen**

**20** Weiters empfahl der RH:

(1) die Leistungen bei medizinischen Maßnahmen der Rehabilitation und bei erweiterten Heilbehandlungen an jene der BVA anzugleichen (Einsparungspotenzial ca. 70.000 EUR),

(2) bei den Mutterschaftsleistungen das Sonderwochengeld und den Entbindungsbeitrag abzuschaffen,

(3) bei Heilbehelfen und Hilfsmitteln Inventarkontrollen durchzuführen und die entsprechenden Selbstbehalte zu erhöhen,

(4) bei der Gewährung von Unterstützungen strengere Maßstäbe anzulegen,

(5) die von den Ärzten ausgestellten Verordnungen über Heilmittel durch Mitarbeiter der KFA erfassen zu lassen.

*Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt wurden die Empfehlungen bereits überwiegend umgesetzt.*

**Finanzielle  
Auswirkungen der  
Empfehlungen**

**21** Die einzelnen Empfehlungen des RH ergaben zusammenfassend folgende jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale für die KFA:

Empfehlung	Abs.	in Mill. EUR
Verringerung des Personalstands	4	0,09
Ärztliche Hilfe (Behandlungsbeiträge, Gesamtvertrag)	10,12	0,34
Reduktion der Verweildauer bei Anstaltspflege	14	0,50
Zahnbehandlung (Tarife, Behandlungsbeiträge)	17	0,30
Sonstige Empfehlungen	20	0,07
<b>Summe</b>		<b>1,30</b>

Die laut Stellungnahme der Landeshauptstadt bereits umgesetzten Maßnahmen lassen eine Ergebnisverbesserung von ca. 0,6 Mill. EUR erwarten. Dabei entfallen rd. 320.000 EUR auf die erhöhten Behandlungsbeiträge bei ärztlicher Hilfe, auf die umgesetzten Empfehlungen im Zahnbereich rd. 135.000 EUR; der verbleibende Betrag betrifft die Einsparung eines Dienstpostens in der Verwaltung und die sonstigen Feststellungen. Im Übrigen wurden weitere Bemühungen zugesagt, die Potenziale bei den erforderlichen Vertragsverhandlungen zu realisieren.

### Schluss- bemerkungen

22 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

(1) Die KFA sollte die Entwicklung der finanziellen Lage beobachten und erforderlichenfalls die Beitragssätze weiter anpassen.

(2) Es wären Verhandlungen über einen neuen Gesamtvertrag mit der Ärztekammer zu führen. Die KFA sollte die Zahl der Vertragsärzte beschränken können, eine Senkung des Zuschlages für die Alters- und Hinterbliebenenfürsorge der Ärzte anstreben und eine Verpflichtung der Ärzte, sich an die Richtlinien des Hauptverbandes über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung zu halten, vereinbaren. Danach sollten verstärkt Vertragspartnerkontrollen über die Einhaltung dieser Richtlinien vorgenommen werden.

(3) Die KFA sollte Tarife für die Anstaltspflege in anderen Bundesländern vereinbaren und sich um die Senkung der Verweildauer der KFA-Versicherten in Sanatorien bzw. konfessionellen Krankenanstalten bemühen.

(4) Es wären Verhandlungen zur Senkung der Tarife für Zahnbehandlung und Zahnersatz zu führen und die Zuschüsse an jene der BVA anzugleichen.

(5) Die Behandlungsbeiträge für (zahn)ärztliche Hilfe sollten auf das Niveau der BVA erhöht werden.

(6) Die Landeshauptstadt als Dienstgeber sollte sich dringend um eine Verminderung der Krankenstandstage der KFA-Versicherten bemühen.

## Schlussbemerkungen

(7) Der Personalstand der KFA wäre um einen weiteren Dienstposten zu verringern.

(8) Der Verwaltungsablauf bei der Spitalsabrechnung wäre durch eine Zusammenlegung der Prüfung der genehmigten Verweildauer und der rechnerischen Richtigkeit zu vereinfachen.

(9) Die Abrechnung zwischen dem Fonds für zusätzliche Leistungen und dem Fonds für Pflichtleistungen wäre transparenter zu gestalten.

(10) Die Landeshauptstadt sollte von der KFA einen jährlichen Verwaltungskostenbeitrag für ihren Verwaltungsaufwand wegen des Fonds für zusätzliche Leistungen einheben.

Wien, im November 2005

Der Präsident:

Dr. Josef Moser