

GRAZER GELD GESCHICHTEN

WIRTSCHAFTLICHKEIT

KRANKEN FÜRSORGEANSTALT

Inhalt

Editorial

Seite 4

Zusammenfassung

ab Seite 6

Die KFA

Der StRH stellt die KFA in aller Kürze vor.

ab Seite 8

Die Problemfelder der KFA

Der StRH rückt die zahlreichen Probleme der KFA in den Vordergrund: den regionalen Fokus, die prekäre Wirtschaftslage, das ungeeignete Kontrollumfeld und die langfristige Ineffizienz.

ab Seite 20

Anhang

ab Seite 82

Allgemeiner Hinweis:

Dieses Dokument wurde zur doppelseitigen Ansicht erstellt.

Fotohinweis Cover:

Unsplash/Leonhard Niederwimmer

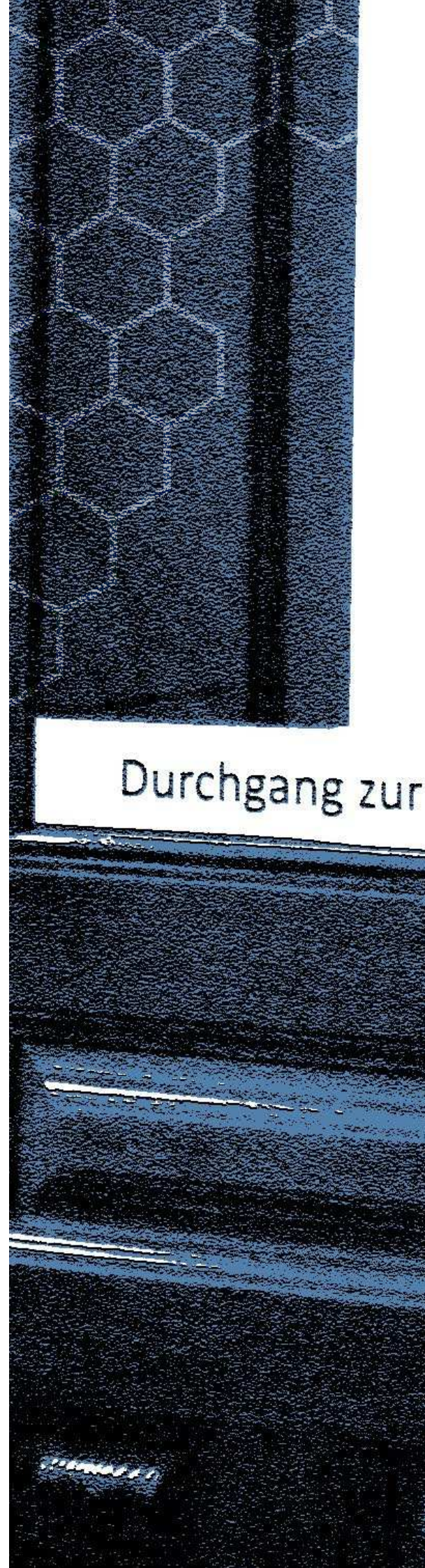
Impressum:

GZ.: StRH-054088/2024

Graz, 6. November 2024

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz – Kaiserfeldgasse 19



Abkürzungen

AIT	Angewandte Informationstechnik Ges.m.b.H
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
BMG	Bemessungsgrundlage
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
BVAEB	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau
GGZ	Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz
G-GVBG	Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz
ITG	ITG Informationstechnik Graz GmbH
KAGes	Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.
KFA	Krankenfürsorgeanstalt für die Beamten der Landeshauptstadt Graz (in Einzelfällen: Krankenfürsorgeanstalt)
LKF	Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖGK	Österreichische Gesundheitskasse
PVA	Pensionsversicherungsanstalt

Synonyme

Mitglieder	Anspruchsberechtigte Versicherte
KFA-Ausschuss	Krankenfürsorgeausschuss Ausschuss der KFA
Spital	Krankenanstalt Krankenhaus

Hinweis:

Diesem Bericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte bis zum 15. Oktober 2024 zugrunde.

Handlungen beziehen sich auf jene Personen, welche die entsprechende Funktion zum Betrachtungszeitpunkt innehatten.

Editorial

Heilen ist eine Frage der Zeit,
manchmal aber auch eine
Frage der Gelegenheit.

Dieses Zitat von Hippokrates betont die komplexe Natur der Heilung. Wir müssen uns die notwendige Zeit zur Heilung nehmen können und die beste Gelegenheit zur Heilung finden. Trotzdem sollten wir aber nicht um unsere Existenz fürchten müssen – dafür gibt es die gesetzliche Krankenversicherung. Die KFA Graz soll rund 10.000 Personen als Fürsorge einen umfassenden Schutz im Krankheitsfall bieten.

Leider mussten wir feststellen, dass die KFA diesem Idealbild derzeit nicht mehr entspricht. Das Gesundheitssystem spezialisiert sich immer mehr – die KFA hingegen blieb regional. Sie blieb regional, obwohl der Rechnungshof schon 2005(!) – also vor 20 Jahren – empfohlen hatte, diesen regionalen Fokus zu erweitern.

Anders als in allen anderen steirischen Gemeinden müssen die Vertragsbediensteten der Stadt Graz schon ab dem 4. Tag anstatt der 7. Woche des Krankenstandes ein Krankengeld beziehen und dieses als Gemeinschaft selbst tragen. Die KFA trägt auch höhere Preise für Medikamente als andere Kassen. Eine Luxuskrankenversicherung sieht wohl anders aus!

Nicht nur die Versicherten sind durch das System KFA benachteiligt. Auch der Stadt Graz entstehen erhebliche finanzielle Risiken, da sich das System, wie es derzeit ist, nicht mehr tragen kann. Ohne die Stadt Graz hinter der Fürsorge wäre sie bereits zahlungsunfähig.

Schließlich haben wir in unserer Kontrolle aber auch ein völlig überaltertes Verwaltungssystem vorgefunden, das nur mehr Wille und Einsatz einiger Mitarbeiter:innen aufrecht erhält. Aber auch diese können nicht verhindern, dass die KFA-Verwaltung unwirtschaftlich,

sehr fehleranfällig und die IT hoffnungslos veraltet ist. Kurz: Von Management und Führung war in den letzten Jahrzehnten kaum etwas zu finden. Vielmehr bestehen auch heute noch dieselben Probleme, die Kontrollen vor 20 Jahren bereits aufzeigten.

Aber auch das Kontrollsystem hat versagt. Erst mit dem Bericht zum Jahresabschluss 2022 zeigte der StRH als erster – und gleichzeitig als letzte Kontrollinstanz in einer ganzen Kette – die fatale Situation der KFA auf. Selbstkritisch sehen aber auch wir, dass wir 2018 bereits erkennen hätten können, dass etwas nicht stimmt. Warum wir es nicht gesehen haben? Seine knappen Kontrollressourcen setzt der StRH basierend auf einer

Risikoeinschätzung ein, die das gesamte Haus Graz betrifft. Diese Risikoeinschätzung kann aber auch nur das sein – eine Schätzung. Wir haben andere Risiken vorrangig gesehen und uns hier verschätzt. Daher bemühen wir uns auch, daraus zu lernen.

Es gibt viele Kontrollinstanzen bei der KFA, weil es um sehr viel geht – um die Versorgung von 10.000 Menschen, die für die Stadt arbeiten, gearbeitet

haben oder mit ihr verbunden sind. Umso wichtiger ist es **JETZT**, dass der Gemeinderat eine fundierte Entscheidung trifft. Diese Entscheidung ist **DRINGEND**. Der vorliegende Kontrollbericht soll eine Basis dafür sein. Die Erkenntnis daraus ist sehr eindeutig: **Eine Fortführung der KFA ist sehr riskant und sehr teuer!**

”
**Umso wichtiger ist
es JETZT, dass der
Gemeinderat
eine fundierte
Entscheidung trifft.**
“



Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA



**Die KFA ist ein Risiko für
die Stadt Graz, für ihre
Versicherten und für
sich selbst.**

**Ein Fortbestand der KFA
wäre für die Grazer
Steuerzahler:innen und
die Versicherten teuer.**

Wesentliche Problemfelder der KFA sind:

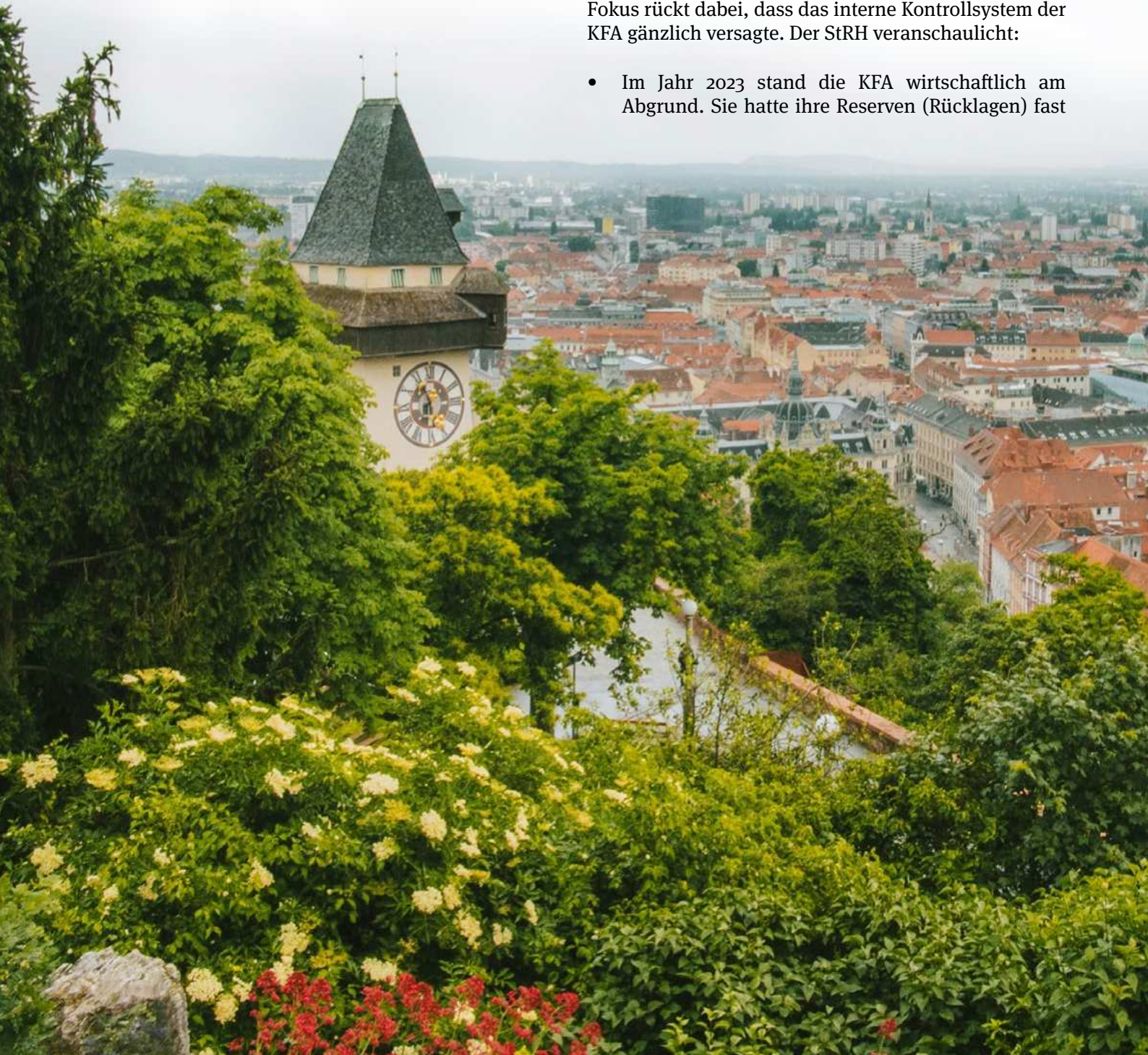
- **die prekäre wirtschaftliche Lage,**
- **das mangelhafte Kontrollumfeld und**
- **die unstrukturierte Organisation.**

Zusammenfassung

Die KFA ist die Krankenversicherung für Beamt:innen, Vertragsbedienstete und deren mitversicherte Angehörige der Stadt Graz. Ihre Aufgabe liegt darin, rund 10.000 Pflichtversicherte bzw. rund 2.300 Zusatzversicherte mit medizinischen Leistungen zu versorgen. Die KFA besteht aufgrund eines Landesgesetzes und ist ein Teil des Magistrats Graz.

Der vorliegende Bericht beleuchtet die KFA und ihre drei Fonds im Detail. Er deckt deren wirtschaftliche, organisatorische und technische Probleme auf. In den Fokus rückt dabei, dass das interne Kontrollsystem der KFA gänzlich versagte. Der StRH veranschaulicht:

- Im Jahr 2023 stand die KFA wirtschaftlich am Abgrund. Sie hatte ihre Reserven (Rücklagen) fast



vollständig verbraucht und konnte ihre eigene Verwaltung nicht mehr bezahlen.

- Die KFA agierte ineffektiv und ineffizient. Unklare Prozesse, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten banden übermäßig viele Mitarbeiter:innen.
- Die IT-Systemumgebung der KFA glich einem „Fleckerlteppich“. Wesentliche Programme waren veraltet, fehleranfällig oder ungeeignet. Fehlerhafte Datenmeldungen führten zu unrichtigen Ständen bei Vorsorgekassen und Pensionskonten der Versicherten.
- Die Turbulenzen der KFA waren absehbar. Über Jahre hinweg verzehrte sie ihre Substanz. Das

interne Kontrollsystem hatte verabsäumt, die KFA rechtzeitig zu stabilisieren.

- Auch für ihre Versicherten war die KFA ein Risiko. Sie hatte ihre Verträge hauptsächlich mit lokalen Partner:innen abgeschlossen. Behandlungen außerhalb der Steiermark mussten Versicherte oftmals selbst bezahlen.

Bis in die Gegenwart hatte die KFA einen Berg an ungelösten Problemen kumuliert. Der StRH zeigt eindeutig: Die KFA nun weiter bestehen zu lassen, wäre für die Stadt Graz und ihre Steuerzahler:innen sowie für die Versicherten riskant und sehr teuer. Umso wichtiger war, umgehend über die Zukunft der KFA zu entscheiden.





Kapitel eins: Wer ist die KFA für die Beamten der Landeshauptstadt Graz?



In diesem Kapitel lesen Sie über:

- die Aufgabe der KFA
- die Finanzierung der KFA
- die wirtschaftliche Entwicklung der KFA
- die wesentlichen Ressourcen der KFA
- die Institutionen zur (wirtschaftlichen) Kontrolle der KFA
- die größten Problemfelder der KFA

Die Aufgabe der KFA

Gelder der Versicherten im Sinne der Versicherten verwenden

Um ihre Aufgabe zu erfüllen, verfügte die KFA über drei Fonds.

3 Fonds der KFA

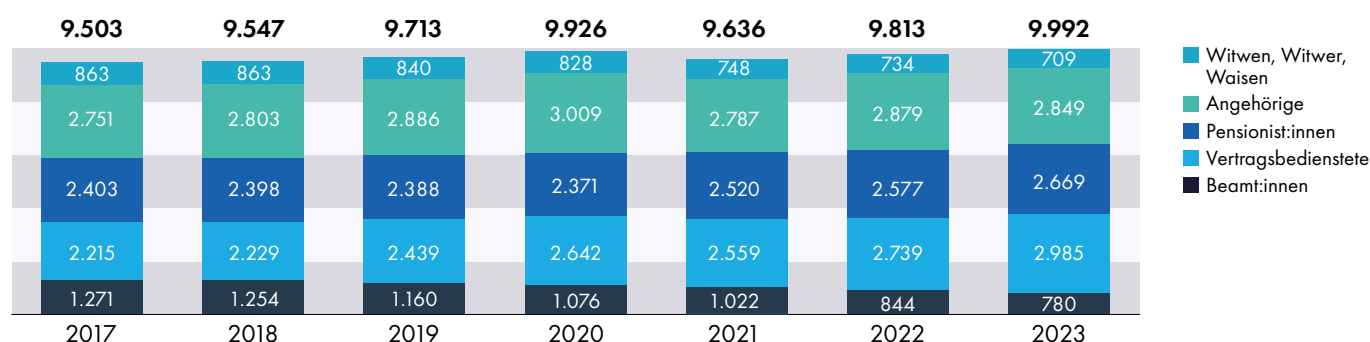
- 1 Pflichtleistungen
- 2 Freiwillige Leistungen
- 3 Zusätzliche Leistungen

Die KFA befindet sich im Rathaus.

Die Mitglieder der KFA

Stand der versicherten Mitglieder zum 31. Dezember eines jeden Jahres.

Krankenversicherung





Für die KFA-Versicherten bestand die Gefahr, dass sie für die bestmögliche Versorgung zum Großteil selbst aufkommen mussten. Denn: Das österreichische Gesundheitssystem war zunehmend spezialisiert.



Dienstnehmer:innen der Stadt Graz hatten keine Unfallversicherung. Bei Dienstunfällen waren ein eigener Ausschuss (Entscheidung über Entschädigungen etc.) bzw. die KFA (Heilbehandlung) zuständig.

Fonds für Pflichtleistungen

1

- Die KFA war die Krankenversicherung für die Beamt:innen und die meisten Vertragsbediensteten der Stadt Graz sowie für deren mitversicherte Angehörige.
- Die KFA übernahm die Kosten für die Behandlung der Versicherten nach Unfällen.
- KFA-Versicherte mussten mindestens dieselben Leistungen wie BVAEB-Versicherte erhalten.
- Die Vertragspartner:innen der KFA befanden sich (fast) ausschließlich in der Steiermark.

Fonds für freiwillige Leistungen*

2

- Die KFA durfte Kuraufenthalte und Rehabilitationen (von Beamt:innen und ggf. Angehörigen Vertragsbediensteter) sowie Unterstützungen an Versicherte bezahlen.
- Die KFA durfte Vorsorgen gegen Krankheiten bezahlen.
- KFA-Versicherte hatten auf die freiwilligen Leistungen keinen rechtlichen Anspruch.

*weiterführend als „Erweiterte Heilbehandlung“ angeführt

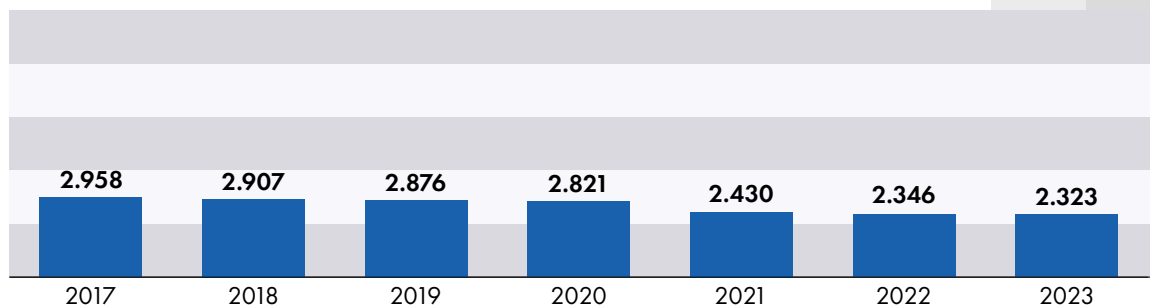
Fonds für zusätzliche Leistungen

3

- Die KFA bot eine Zusatzversicherung an. Die Zusatzversicherten bezahlten einen separaten Beitrag.
- KFA-Zusatzversicherte durften die 2. Klasse in bestimmten Vertragskrankenhäusern der KFA nutzen.

Zusatzversicherung

■ Versicherte



Die Finanzierung der KFA

Jeder der drei Fonds hatte sich selbst zu finanzieren. Gemäß den Budgetbeschlüssen des Gemeinderates durften sich die Fonds nicht gegenseitig decken.

Stadt Graz

- Krankenversicherung (3,2% d. BMG*, seit Juli 2024 3,5% d. BMG*)
- Behandlung Unfall (0,02% d. BMG*)

Versicherte

- Beamt:innen/Vertragsbedienstete (4,3% d. BMG*)
- Ruhegenussempfänger:innen/Pensionist:innen (4,5% d. BMG*)
- Behandlungsbeiträge (generell 10% des Vertragstarifes)
- Rezeptgebühr

...

Stadt Graz

- Erweiterte Heilbehandlung (0,4% d. BMG*)

Versicherte

- Beiträge bei Rehabilitationen und Kuren

...

Versicherte

- Beiträge (altersabhängig)

KFA-Pflichtfonds

- Pauschalbetrag für Aufenthalte

...

||||| eigentlicher Verlauf
||||| zusätzliche Verläufe

Fonds für
Pflichtleistungen

Fonds für die
Erweiterte
Heilbehandlung

Fonds für
Zusätzliche
Leistungen

*BMG: Bemessungsgrundlage



**Behandlung durch
Ärzt:innen und
Zahnärzt:innen,
Heilmittel,
Pflege,
...**



**Die KFA
verletzte die
Vorgaben des
Grazer Gemeinderates.
Sie zog die Fonds heran,
um sich gegenseitig
zu decken.**

**Rehabilitationen,
Heilbehelfe,
Verwaltung,
Kuraufenthalte,
Unterstützungen,
...**

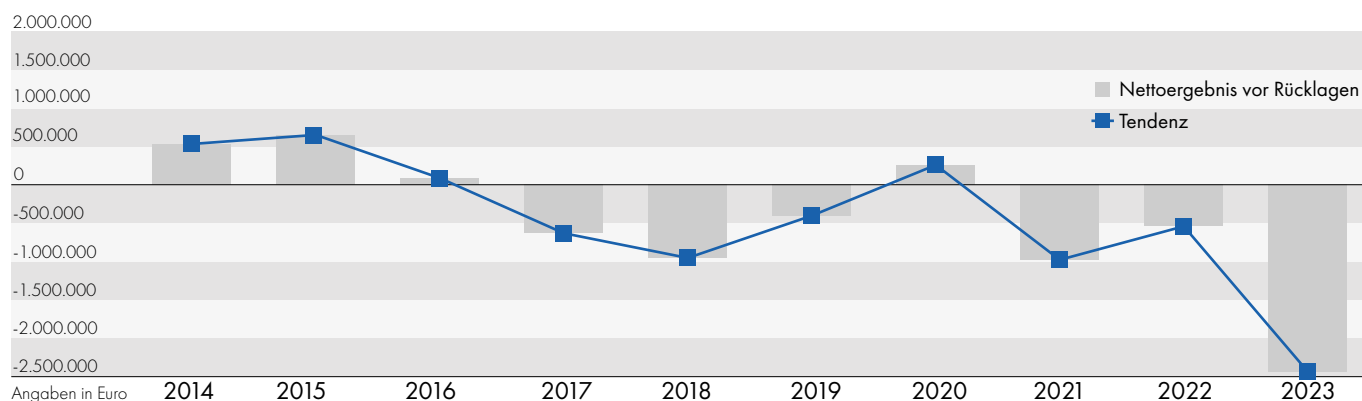


**Die KFA
verrechnete Beträge
zwischen den Fonds.
Einige Verrechnungen
waren intransparent
und nicht
nachvollziehbar.**

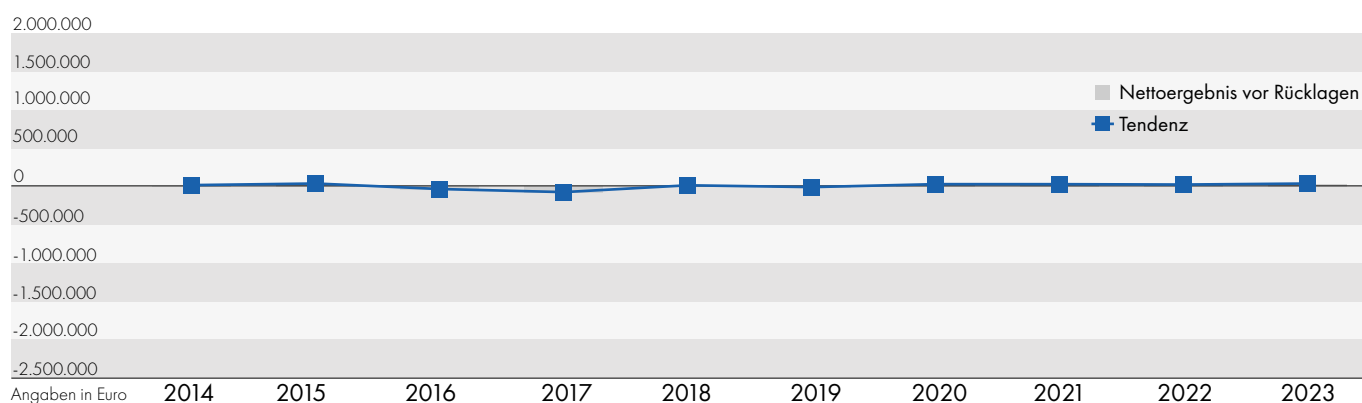
**Aufenthalte
in Spitälern,
Verwaltung,
...**

Die wirtschaftliche Entwicklung der KFA

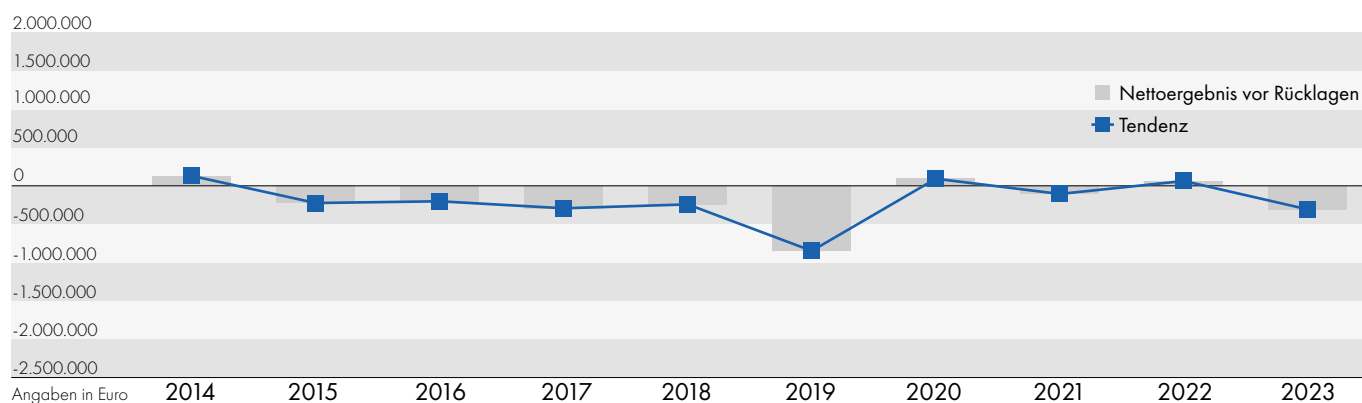
Fonds für Pflichtleistungen



Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung



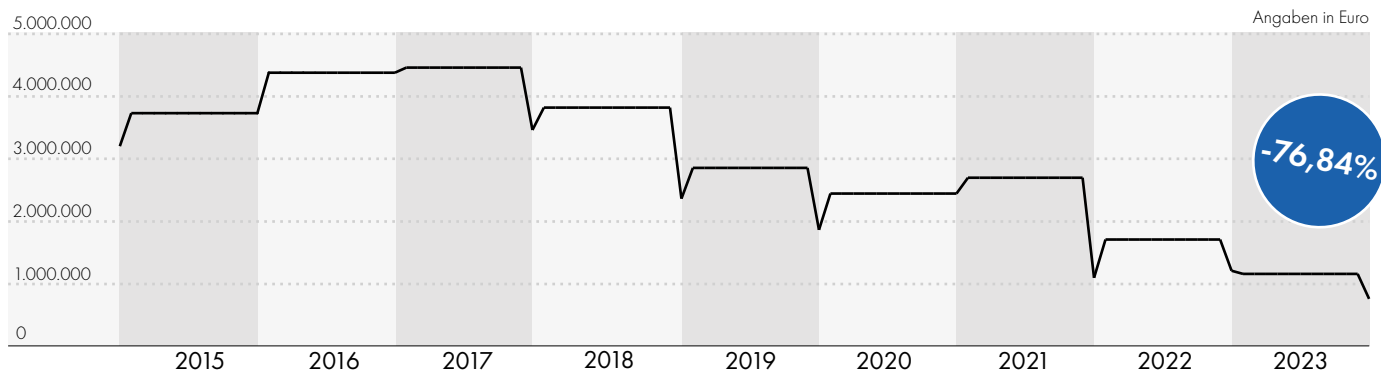
Fonds für Zusätzliche Leistungen



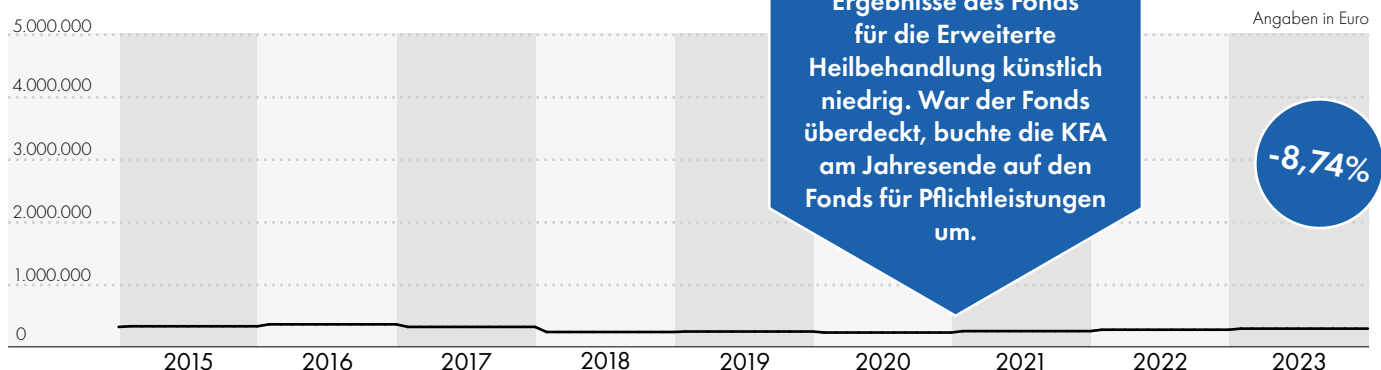
Die wirtschaftliche Entwicklung der KFA gestaltete sich zunehmend prekär. Die nachfolgenden Grafiken zeigen für alle drei Fonds der KFA die Nettoergebnisse vor Rücklagen (links) sowie den Stand der Rücklagen (rechts).

Aufgrund problembehafteter Verrechnungen zwischen den Fonds hebt der StRH Tendenzen stärker hervor als Einzelwerte.

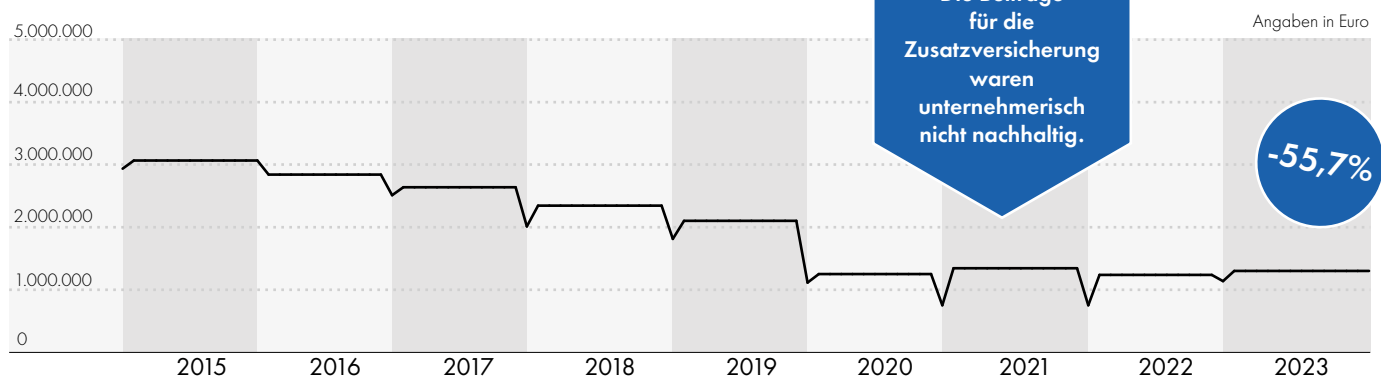
Rücklagen Pflichtfonds



Rücklagen Erweiterte Heilbehandlung



Rücklagen Zusätzliche Leistungen



Der StRH identifizierte drei wesentliche Ressourcen für die KFA: Mitarbeiter:innen, IT-Programme und Prozesse. Bei allen drei Ressourcen zeigten sich vielfältige Probleme. Diese waren über Jahre gewachsen. Sie bedrohten den Fortbestand der KFA immer mehr.

Die wesentlichen Ressourcen der KFA

Mitarbeiter:innen

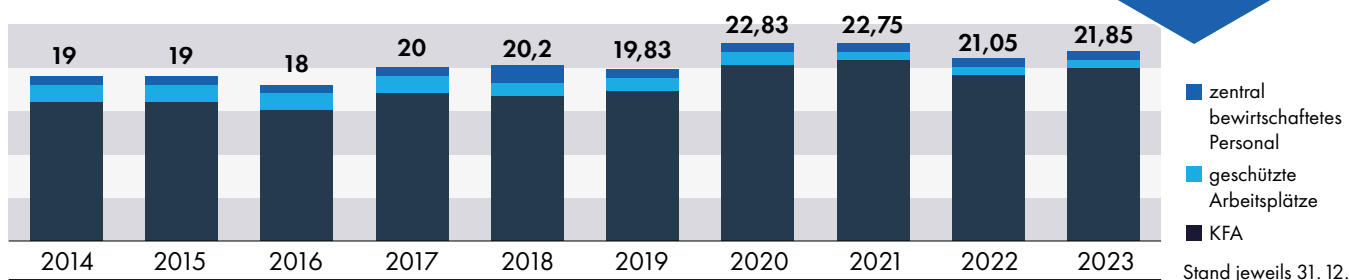
Die Zahl der Mitarbeiter:innen (Vollzeitäquivalente) war unverhältnismäßig hoch. Bereits im Jahr 2007 formulierte ein Bericht an den Gemeinderat Ziele.

Die Produktivität der KFA ist schlechter als jene vergleichbarer Organisationen; so entfallen 2005 auf 10.000 Anspruchsberechtigte der KFA hochgerechnet 13,2 MitarbeiterInnen in der Verwaltung, während der errechnete Mittelwert anderer Krankenversicherungen bei rund 4 MitarbeiterInnen liegt.

Unter Berücksichtigung der erwähnten Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Kosteneinsparungen würde der Personalstand der KFA von derzeit 18 MitarbeiterInnen auf voraussichtlich maximal 12 MitarbeiterInnen sinken.

31. Dezember 2023:

21,9
Vollzeitäquivalente
pro 10.000
Anspruchsberechtigte

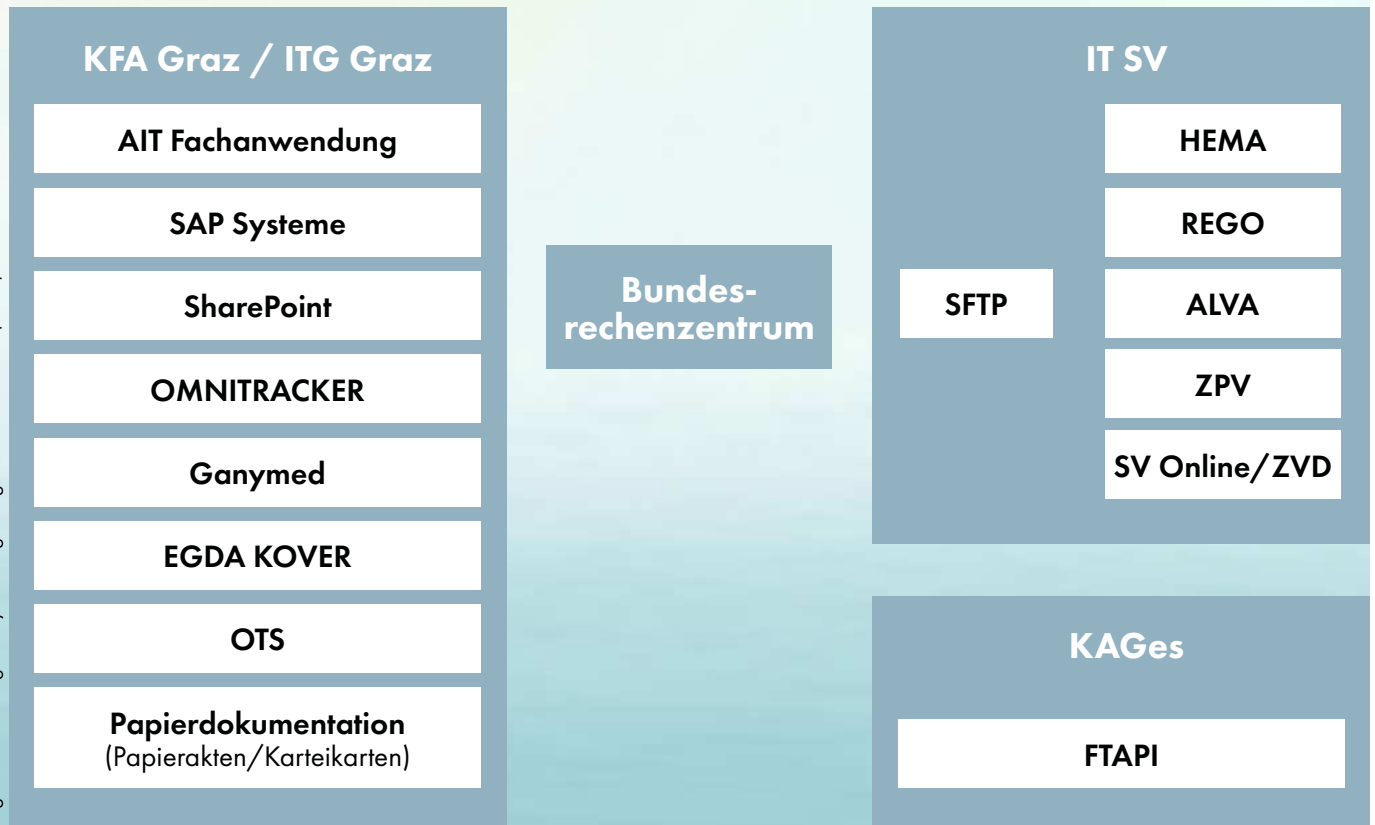


IT-Programme

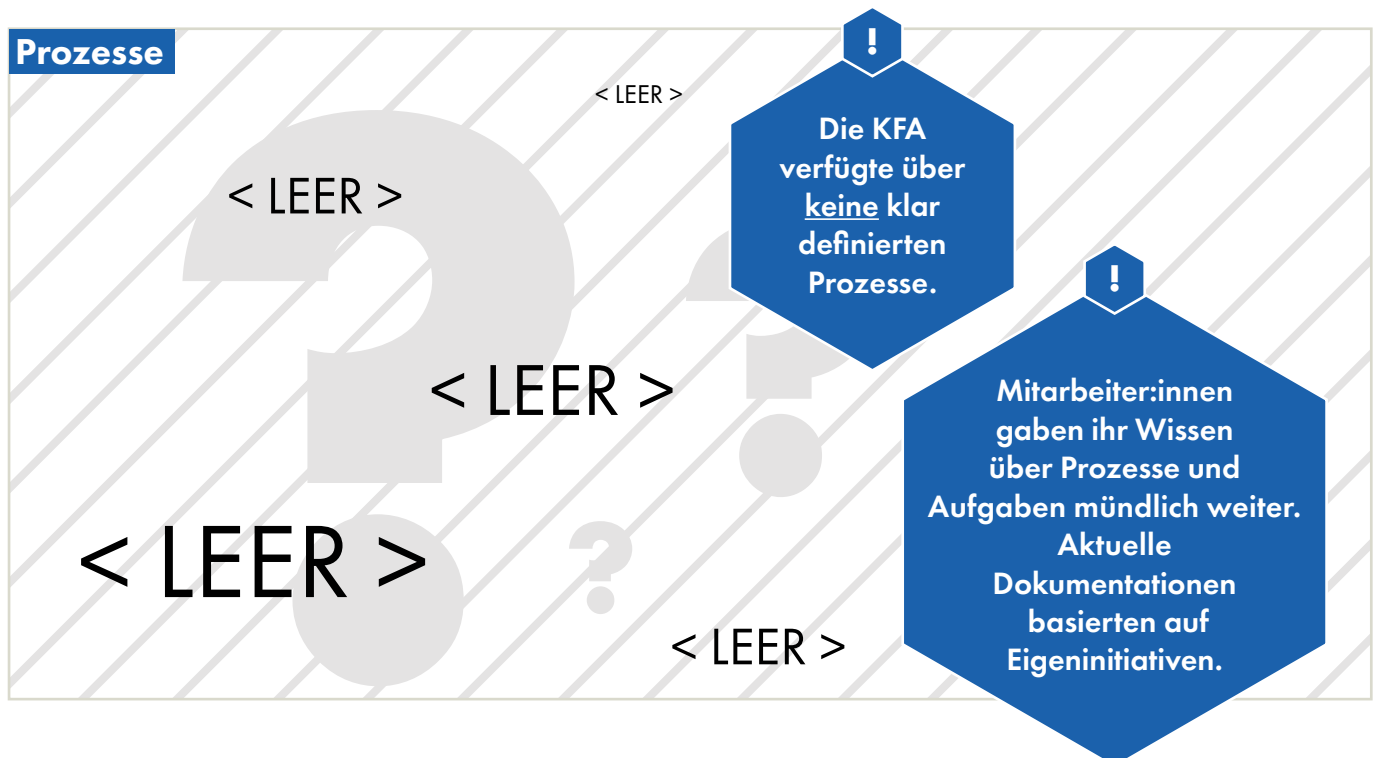
Wesentliche Anwendungen waren veraltet und/oder fehleranfällig. Fehlende oder defekte Schnittstellen verursachten viel Extraarbeit für die Mitarbeiter:innen. Die folgende Grafik zeigt den "Fleckerlteppich" der Systemumgebung.

KFA Graz - Systemumgebung

eigene Darstellung der Systemumgebung auf Basis von ITG (2021)



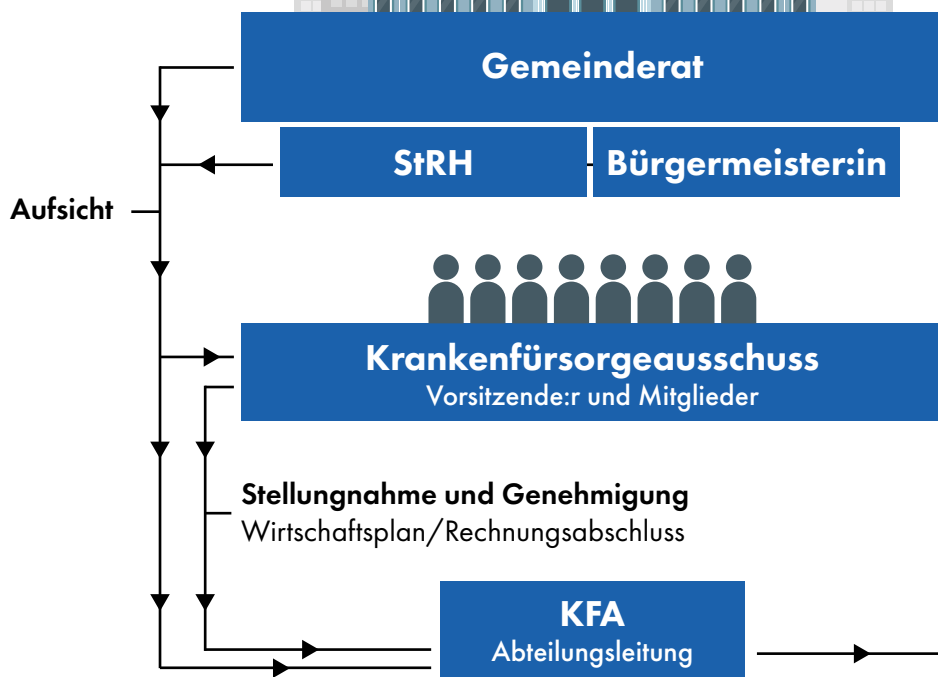
Prozesse



Die Institutionen zur (wirtschaftlichen) Kontrolle der KFA



Für die KFA war ein umfassendes internes Kontrollsystem eingerichtet.



Fonds für Pflichtleistungen (Fonds für zusätzliche Leistungen)

Falls

- a) die KFA Reserven (Rücklagen) des Fonds verbraucht und
 - b) keine Besserung der wirtschaftlichen Lage absehbar ist,
- muss der Krankenfürsorgeausschuss**
- a) eine ausgeglichene Gebarung sicherstellen und ggf.
 - b) dem Gemeinderat Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen vorschlagen.
- Kommt der Ausschuss seiner Verpflichtung nicht nach, muss der StRH Maßnahmen vorschlagen.**

Die größten Problemfelder der KFA

wirtschaftliche Substanz verbraucht

Leistungen an Versicherte nicht selbst bestimmbar

kein Anspruch auf Zuschüsse durch den Bund

Der vorliegende Bericht beschreibt diese Problemfelder und zeigt Lösungsansätze auf.

finanziell am Abgrund

Verrechnungen intransparent

keine Beiträge für Ressourcen (Personal, IT, Post, etc.) an Stadt Graz bezahlt

kein zeitgemäßes Controlling

Zahl der Mitarbeiter:innen unverhältnismäßig hoch

keine klar definierten Prozesse

Abläufe durch Systembrüche ineffizient

Honorare für Ärzt:innen unverhältnismäßig hoch

Buchungen unklar

Privatarife für Versorgung außerhalb der Steiermark

IT-Programme veraltet bzw. fehleranfällig

unzureichende Versorgung von Krankengeldempfänger:innen

Krankengeld ab dem 4. Tag

Kontrolle und Dokumentation von Kuren mangelhaft

kein integriertes Buchhaltungssystem

keine adäquate Kontrolle durch Abteilungsleitung und KFA-Ausschuss

Die größten Problemfelder für Versicherte der KFA

hohe Kosten bei Behandlungen außerhalb der Steiermark

Datenschutz mangelhaft

Verlust von Kinderbetreuungsgeld

Beitragsgrundlagen fehlerhaft



WILL-
KOMMEN
BEI DER
KFA

—
graz.at/kfa



Kapitel zwei: Wo liegen die wesentlichen Problemfelder der KFA?



In diesem Kapitel lesen Sie über:

- die Versorgung der Versicherten
- die wirtschaftliche Entwicklung der KFA
- das Kontrollumfeld der KFA
- die wesentlichen Ressourcen der KFA

Vorweg

Landesgesetzliche Regelungen bestimmten, dass die Stadt Graz für die Kranken- und Unfallfürsorge ihrer Bediensteten zuständig war. Der Grazer Gemeinderat konnte die Stadt Graz von dieser Verpflichtung nicht entbinden. Die Entscheidung über die zukünftige Gestaltung der Kranken- und Unfallfürsorge von städtischen Bediensteten lag beim Landtag Steiermark.

Für die Fürsorge ihrer Bediensteten hatte die Stadt Graz unter anderem die Krankenfürsorgeanstalt (KFA) geschaffen. Sie hatte eine einzige Existenzberichtigung: Die KFA sollte die Beiträge ihrer Versicherten einsetzen, um diese bei Bedarf mit Versicherungsleistungen zu versorgen. Diese sollten das gleiche Niveau haben wie die Versicherungsleistungen für Bundesbeamt:innen.

Die Einbettung der KFA in den Magistrat Graz führte dabei zu einem ständigen Konflikt:

- Einerseits sollte die KFA als Träger der Krankenfürsorge im Sinne der Versicherten agieren und deren medizinische Versorgung langfristig gewährleisten.
- Andererseits hatte die KFA als Abteilung der Stadt Graz keine Möglichkeit zur Selbstverwaltung. Sie war stets auf die Stadt Graz angewiesen.

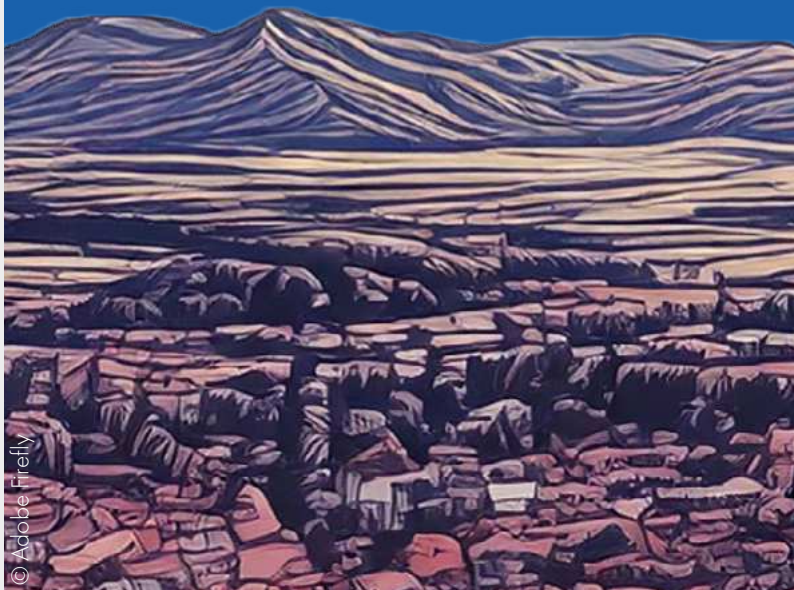
Der Konflikt war nicht aufzulösen, sondern nur abzumildern. Wirtschaftlich musste die Stadt Graz ihre eigenen (Steuer-) Gelder von den Versicherten-Geldern der KFA strikt trennen. Die Vermengung von privatem Geld der Versicherten mit öffentlichen Mitteln würde dazu führen

- dass die Stadt Graz der KFA Extramittel gewähren und die Grazer Steuerzahler:innen eine „Luxuskrankenkasse“ der Bediensteten finanzieren würden oder,
- dass die Stadt Graz der KFA ihre Mittel entziehen und die versicherten Bediensteten die Ausgaben ihrer Dienstgeberin Stadt Graz finanzieren würden.

Aus Sicht des StRH ist dieses grundlegende Verständnis essenziell für alle weiteren Gedanken und Überlegungen zur KFA.



Die KFA war lokal ausgerichtet. Ließen sich Versicherte außerhalb der Steiermark behandeln, mussten sie mit hohen Kosten rechnen.



Die KFA hatte die Krankenfürsorge und die Unfallheilbehandlung ihrer Versicherten zu gewährleisten. Sie war verpflichtet, „ihren Versicherten mindestens jene Krankenfürsorge sicherzustellen, welche für Bundesbeamte und ihre Hinterbliebenen vorgesehen ist“ (§37 Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956).

Um ihren Auftrag zu erfüllen, verfügte die KFA über Vertragspartner:innen. Für die Versorgung besonders bedeutsam waren aus Sicht des StRH die Verträge mit Ärzt:innen und Spitälern.

Steirische Ärzt:innen konnten sich über die Ärztekammer für Steiermark bei der KFA um einen Vertrag bewerben. Die KFA musste einen solchen Antrag grundsätzlich annehmen. Sie durfte ihn nur aus triftigen Gründen in der Person der:s Ärzt:in ablehnen. Folglich konnten KFA-Versicherte aus vielen Ärzt:innen wählen, waren dabei jedoch überwiegend auf die Steiermark beschränkt.

Auch im Bereich der Spitäler waren die Verträge der KFA lokal ausgerichtet. Für geplante Auf-

Die Versorgung der Versicherten: Regional beschränkt



enthalte standen den Versicherten die Häuser der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft m.b.H (KAGes), die zwei steirischen Unfallkrankenhäuser der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) und fünf konfessionelle Spitäler in der Steiermark zur Verfügung. Darüber hinaus hatte die KFA Verträge mit den Geriatrischen Gesundheitszentren der Stadt Graz (GGZ), mit neun Privatkliniken in der Steiermark sowie mit einigen Rehabilitationskliniken abgeschlossen. Mit der Klinik Wolfsberg bestand ein Übereinkommen für lymphologische Rehabilitationen.

Bei stationären Aufenthalten in den Vertragshäusern übernahm die Pflichtversicherung der KFA die Kosten der allgemeinen Gebührenklasse.

Mit weiteren Spitälern hatte die KFA keine Verträge abgeschlossen. Die KFA trug nur dann die Kosten des stationären Aufenthaltes, wenn

- ein akuter Notfall (Unfall, plötzliche Erkrankung etc.) vorlag oder
- keine Vertragskrankenanstalt die medizinisch notwendige Behandlung anbot.

Für die Versicherten ergab sich daraus ein beachtliches Risiko: Österreichische Spitäler waren zunehmend spezialisiert. Einige Behandlungen führten steirische Einrichtungen zwar durch, die Spezialist:innen waren jedoch außerhalb der Steiermark angesiedelt. Wollten Versicherte Spezialist:innen besuchen, hatten sie den Aufenthalt zum Großteil selbst zu tragen.

Denkbar war auch der folgende Fall: Die Wartezeit auf einen bestimmten Eingriff konnte in steirischen Häusern länger sein als außerhalb der Steiermark. Dann mussten Versicherte entweder die lange Wartezeit akzeptieren oder hohe Kosten selbst tragen.

Besuchten sie Spitalsambulanzen, konnten hohe Selbstbehalte auf KFA-Versicherte zukommen.

Die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB) bot ihren Versicherten hingegen ein österreichweites Netz an Spitälern. Versicherte durften die öffentlichen Spitäler aufsuchen. Sie mussten für die allgemeine Gebührenklasse keinen Kostenbeitrag leisten.

Die wirtschaftliche Entwicklung der KFA

Chronologie eines Niedergangs

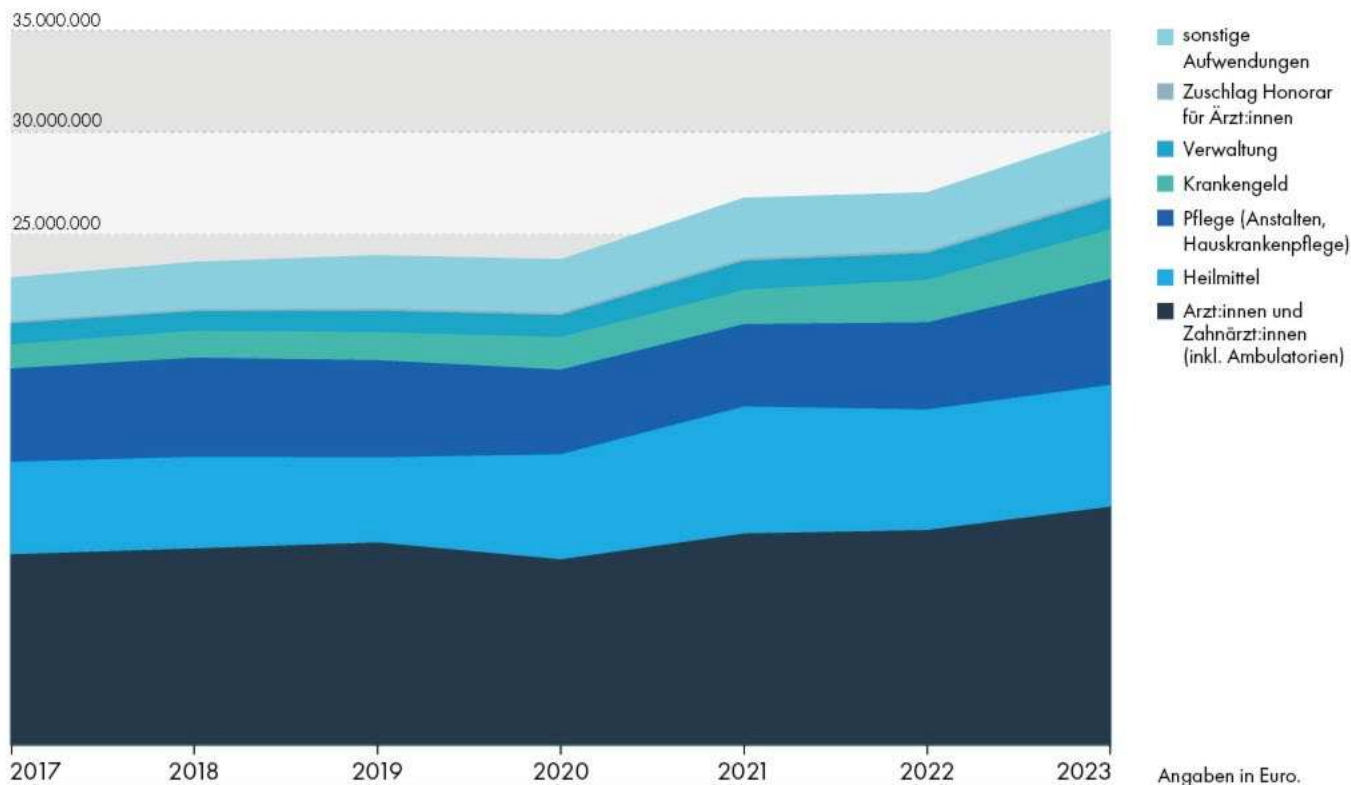
Bereits seit dem Jahr 2017 erodierte die Substanz der KFA. Bis zum Ende des Jahres 2023 generierten die drei Fonds Verluste von insgesamt 7,4 Millionen Euro. Finanziell stand die KFA nun am Abgrund: Alle drei Fonds blieben der Stadt Graz bereits zum zweiten Mal in Folge die Kosten für die benötigten Ressourcen (Personal, IT, Post etc.) schuldig.

Fonds für Pflichtleistungen

Mit dem Fonds für Pflichtleistungen sollte die KFA die Krankenfürsorge und Unfallheilbehandlung ihrer Versicherten gewährleisten. Wirtschaftlich war der Fonds zum Zeitpunkt der gegenständlichen Kontrolle am Ende: Die Verluste der vergangenen Jahre hatten seine Substanz verzehrt. Zum 31. Dezember 2023 hatte der Fonds mehr Schulden als Vermögen.

Aufwendungen (Fonds für Pflichtleistungen)

Die Grafik zeigt die Aufwendungen des Fonds für Pflichtleistungen.



In den Fonds für Pflichtleistungen waren die Schulden höher als das gesamte Vermögen. Die wirtschaftliche Lage der KFA stellte ein erhebliches Risiko für die eigenen Versicherten und die Stadt Graz dar.

Aus Sicht des StRH war die beschriebene Entwicklung schon länger absehbar. Bereits im Bericht [„Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses 2022 \(VRV\) - Prüfteil“](#) verwies er auf die weiterhin erwartbaren

Verluste. Der Krankenfürsorgeausschusses hätte eine ausgeglichene Gebarung sicherstellen müssen.

Um Klarheit über die Historie zu schaffen, beschreibt der StRH in weiterer Folge die Struktur der Einnahmen und Ausgaben aller drei Fonds der KFA. Die größte Bedeutung hat hierbei der Fonds für Pflichtleistungen.

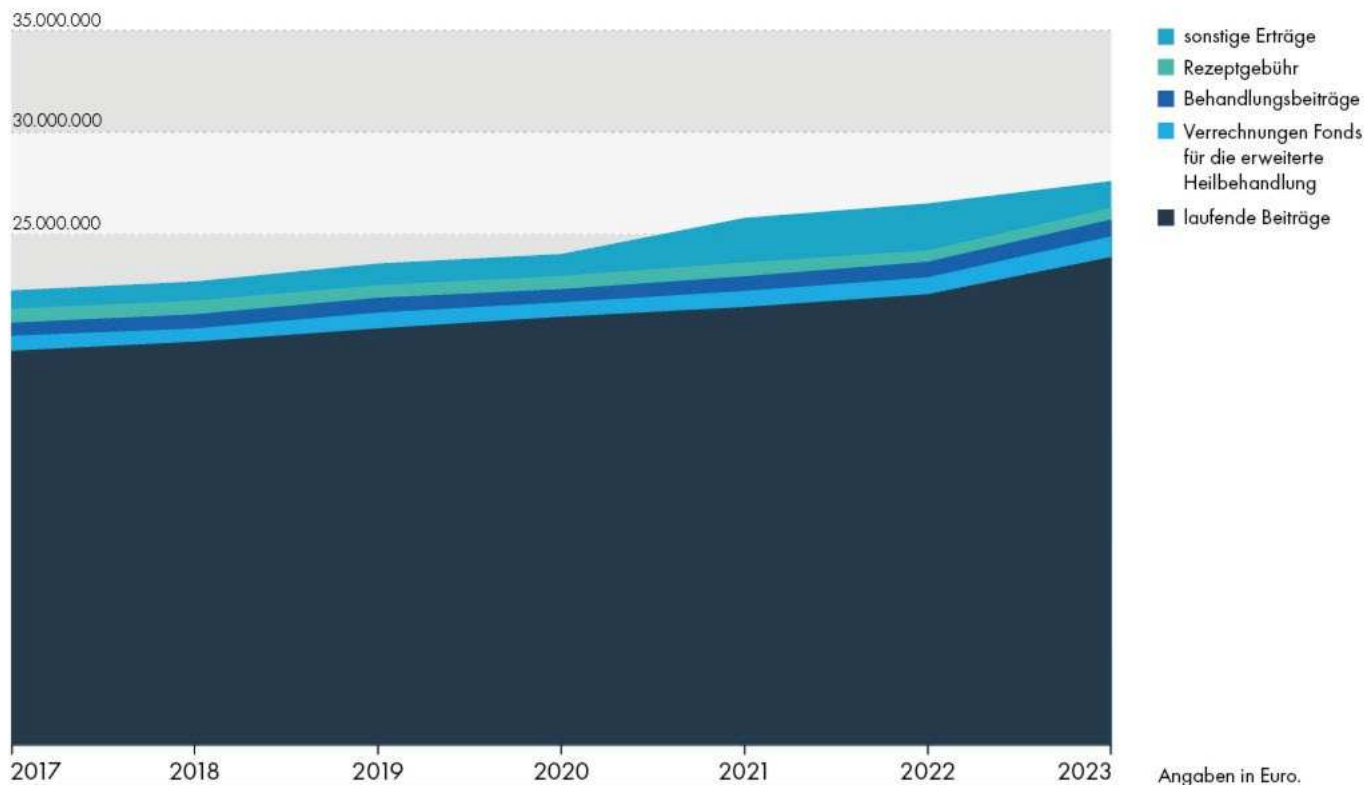
Erträge

Die wesentlichen Erträge des Fonds für Pflichtleistungen erwirtschafteten die Versicherten durch ihren Arbeitseinsatz bei der Stadt Graz bzw. Holding Graz.

Der StRH kritisierte, dass die KFA über kein zeitgemäßes Controlling verfügte. Er sah das Potenzial, die Erträge zu steigern.

Erträge (Fonds für Pflichtleistungen)

Die Grafik zeigt die Erträge des Fonds für Pflichtleistungen.



Fonds für Pflichtleistungen

Im Jahr 2023 kamen 86,5% der Erträge des Fonds für Pflichtleistungen bzw. 23,9 Millionen Euro aus laufenden Beiträgen von Aktiven, Pensionist:innen und Bezieh:innen von Kinderbetreuungsgeld.

Weitere relevante Erträge des Fonds für Pflichtleistungen resultierten aus Verrechnungen mit dem

Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung (3,7% der Erträge bzw. 1,0 Millionen Euro), aus Behandlungsbeiträgen der Versicherten (3,0% der Erträge bzw. 0,8 Millionen Euro) sowie aus Rezeptgebühren der Versicherten (2,1% der Erträge bzw. 0,6 Millionen Euro).



Erträge aus den laufenden Beiträgen

Für die laufenden Beiträge der Versicherten waren zwei Faktoren maßgeblich:

- Die Höhe der Bemessungsgrundlagen (Bezüge): Die KFA konnte die Höhe und jährliche Aufwertung der Bezüge ihrer Versicherten nicht beeinflussen.
- Die Höhe der Beitragssätze: Die Beitragssätze gliederten sich in einen Anteil des:der Dienstgebers:in und in einen Anteil des:der Dienstnehmers:in. Für die Krankenfürsorge (Krankenversicherung inkl. erweiterte Heilbehandlung) der KFA Graz galten im Jahr 2023 die Sätze gemäß der folgenden Tabelle.

Der StRH vergleicht diese mit zwei weiteren Versicherungsträgern.

Die Beitragssätze der KFA Graz waren niedriger als jene der KFA Salzburg, jedoch zumeist höher als jene der BVAEB. Eine maximale Beitragsgrundlage (Deckelung der Beiträge von Bestverdienenden) existierte für Versicherte der KFA Graz nicht.

Die Beitragssätze der KFA Graz waren in einem Landesgesetz geregelt. Somit konnten weder die Stadt Graz noch die KFA Graz die Sätze direkt beeinflussen.

Vergleich KFA Graz - KFA Salzburg - BVAEB

Versicherungsträger	Versicherte	Versicherungsgruppe	Dienstgeber:innenanteil	Dienstnehmer:innenanteil	Höchstbeitragsgrundlage (Monat)
KFA Graz	9.992	Aktive	3,60%	4,30%	Nicht vorhanden
		Pensionist:innen	3,60%	4,50%	
KFA Salzburg	4.864	Aktive	4,40%	4,80%	Vorhanden
		Pensionist:innen	4,50%	4,90%	
BVAEB	1.128.466 (Durchschnitt 2022)	Aktive	3,54%	4,10%	Vorhanden
		Pensionist:innen	3,54%	4,90% bzw. 5,10%	

Unfallfürsorge und Unfallheilbehandlung

Landesgesetzliche Regelungen bestimmten, dass die Bediensteten der Stadt Graz über keine Unfallversicherung verfügten. Die Unfallfürsorge lag in der Verantwortung der Stadt Graz als Dienstgeberin. Die Unfallfürsorge umfasste Erste-Hilfe-Leistungen bei Dienstunfällen sowie die Heilbehandlung und die Entschädigung nach Dienstunfällen und Berufskrankheiten.

Der Gemeinderat hatte einen eigenen Ausschuss etabliert, welcher über Unterstützungen, Renten etc. entschied. Im Ausschuss vertraten drei Mitglieder die Dienstgeberin und drei Mitglieder die Dienstnehmer:innen. Das Personalamt führte die Geschäfte des Ausschusses.

Für die Kosten der Behandlung nach Unfällen (Unfallheilbehandlung) musste die KFA aufkommen. Gemäß Unfallfürsorgesatzung (Verordnung des Gemeinderates vom 3. Juli 2003) waren der KFA die erforderlichen Mittel zu ersetzen. Die Satzung der KFA (Verordnung des Gemeinderates vom 9. Februar 2012) bestimmte für die Unfallheilbehandlung einen Pauschalbetrag von 0,02% der Bemessungsgrundlagen (Bezüge).

Die KFA verfügte über kein Controlling. Sie konnte dem StRH die tatsächlichen Kosten der Unfallheilbehandlung nicht darlegen. Offen blieb, ob der Pauschalbetrag die tatsächlichen Kosten ausglich, überdeckte oder unterdeckte. Querfinanzierungen innerhalb und zwischen den Fonds der KFA konnte der StRH nicht abschließen. ¹

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

1

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- ein zeitgemäßes Controlling zu etablieren und damit auch die Erlöse und Kosten für die Unfallheilbehandlung zu kontrollieren.

2

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- die rechtlichen Möglichkeiten für eine Erhöhung des Behandlungsbeitrages (Selbstbehaltes) zu prüfen und dem Krankenfürsorgeausschuss einen Bericht vorzulegen.

Erträge aus Behandlungsbeiträgen

Nahm ein:e Versicherte:r ärztliche Hilfe in Anspruch, verrechnete die KFA in den meisten Fällen einen Behandlungsbeitrag. Seit dem Jahr 2005 betrug der Selbstbehalt im Allgemeinen 15% des Vertrags- tarifes. Per 1. April 2016 setzte der Grazer Gemeinderat den Behandlungsbeitrag mit generell 10% fest. In ihrem Bericht an den Gemeinderat führte die KFA aus, dass die Generalversammlung der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) den Selbstbehalt von 20% auf 10% gesenkt hätte. Aufgrund landes- bzw. bundesgesetzlicher Regelungen müsste die KFA nachziehen.

Der StRH betrachtete die gesetzlichen Regelungen. Aus seiner Sicht durften die Behandlungsbeiträge der KFA nicht höher als 20% sein. Warum die KFA ihre Behandlungsbeiträge parallel zur BVA bzw. BVAEB senken musste, konnte er nicht nachvollziehen.

Die folgende Tabelle vergleicht die ausgewählten Versicherungsträger. ²

Versicherungsträger	Behandlungsbeitrag (Selbstbehalt)
KFA Graz	generell 10%
KFA Salzburg	generell kein Selbstbehalt
BVAEB	generell 10%

Fonds für Pflichtleistungen

Steigerung der Erträge

Im Zuge der gegenständlichen Kontrolle entdeckte der StRH Potenziale, die Erträge zu steigern.

- **Rückersätze (Regresse)**

Mussten sich Versicherte aufgrund eines Verschuldens durch Dritte in Behandlung begeben, konnte die KFA Behandlungskosten rückfordern. In mehreren Gesprächen erfuhr der StRH, dass Spitäler die notwendigen Informationen nicht oder nur eingeschränkt bereitstellten. Folglich musste die Gemeinschaft der KFA-Versicherten die Kosten selbst tragen. ³

- **Rehabilitationsgeld**

Bei einer vorübergehenden Invalidität oder Berufsunfähigkeit erhielten Vertragsbedienstete ein Rehabilitationsgeld. Ob ein Anspruch bestand, entschied die Pensionsversicherungsanstalt (PVA). Die KFA zahlte das Rehabilitationsgeld aus. Sie durfte dieses gemeinsam mit einem pauschalen Krankenversicherungsbeitrag sowie anteiligen Verwaltungskosten von der PVA zurückfordern. Bundesgesetzliche Regelungen sahen vor, dass die KFA die Beträge jedes Quartal einforderte. Die KFA war jedoch säumig. Beispielsweise stellte sie die Beträge für die Jahre 2022 bzw. 2023 von jeweils 0,1 Millionen Euro erst im Mai bzw. August 2024 in Rechnung. Die verspätete Rückforderung hatte für die KFA zwei nachteilige Effekte:

- » Die Erträge der Jahre 2022 und 2023 waren nach unten, jene des Jahres 2024 nach oben verzerrt.
- » Die KFA hatte die Auszahlungen aus dem Rehabilitationsgeld länger zu finanzieren als notwendig. ⁴

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

³

Der StRH empfiehlt der KFA, gemeinsam mit den Spitälern den notwendigen Informationsfluss sicherzustellen, um Behandlungskosten bei Verschulden von Dritten einfordern zu können.

⁴

Der StRH empfiehlt der KFA, das Rehabilitationsgeld, den pauschalen Krankenversicherungsbeitrag sowie die anteiligen Verwaltungskosten der PVA stets prompt in Rechnung zu stellen.

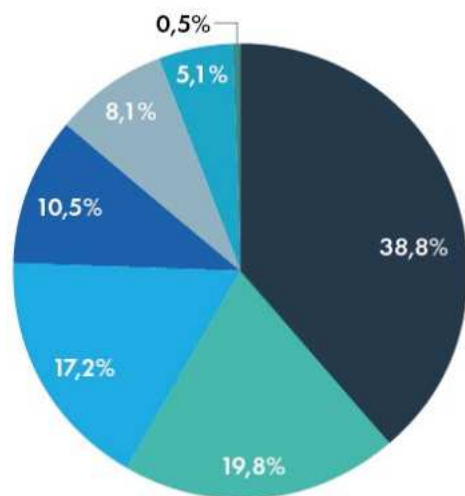


Aufwendungen

Die Aufwendungen des Fonds für Pflichtleistungen erhöhten sich drastisch: Von 2020 auf 2023 stiegen sie um 26,4%: von 23,8 auf 30,1 Millionen Euro.

Wesentliche Aufwendungen des Fonds für Pflichtleistungen

Die Grafik zeigt, wie sich die Aufwendungen des Fonds für Pflichtleistungen im Jahr 2023 gliederten.



- Ärzt:innen und Zahnärzt:innen
- Heilmittel
- Pflege (Anstalten, Hauskrankenpflege)
- sonstige Aufwendungen
- Krankengeld
- Verwaltung
- Zuschlag Honorar für Ärzt:innen

Unverhältnismäßig hoch waren die Aufwendungen der KFA für Ärzt:innen und Zahnärzt:innen, für Heilmittel, für die Pflege in Krankenhäusern außerhalb der Steiermark, für das Krankengeld und für die eigene Verwaltung.

Risiko für die KFA:
Leistungen an Versicherte nicht selbst bestimmbar.

Die Versicherten der KFA mussten zumindest dieselben Leistungen wie Versicherte der BVEAB erhalten. Dies erschwerte der KFA, ihre Aufwendungen zu beeinflussen. Daraus ergab sich ein erhebliches Risiko für das wirtschaftliche Gleichgewicht der KFA.

Wesentliche Aufwendungen des Fonds für Pflichtleistungen betrafen im Jahr 2023

- die Leistungen von Ärzt:innen und Zahnärzt:innen (38,8% der Aufwendungen bzw. 11,7 Millionen Euro),
- die Heilmittel (19,8% der Aufwendungen bzw. 6,0 Millionen Euro) sowie
- die Pflege in Spitälern und zu Hause (17,2% der Aufwendungen bzw. 5,2 Millionen Euro).

Weitere Aufwendungen belasteten den Fonds außerordentlich. Dazu zählten

- das Krankengeld an die Versicherten (8,1% der Aufwendungen bzw. 2,4 Millionen Euro),
- die eigene Verwaltung (5,1% der Aufwendungen bzw. 1,5 Millionen Euro) und
- ein Zuschlag zum Honorar für Ärzt:innen (0,5% der Aufwendungen oder 0,1 Millionen Euro).

In der Folge rückt der StRH diese sechs Komponenten in den Fokus.

Fonds für Pflichtleistungen

Aufwendungen für die Leistungen von Ärzt:innen und Zahnärzt:innen

Leistungen von Ärzt:innen und Zahnärzt:innen nahmen die Versicherten der KFA in Anspruch. Somit bestimmte in erster Linie die Gemeinschaft der Versicherten, wie hoch diese wesentlichen Aufwendungen waren.

Der StRH sah dennoch Potenziale, die Aufwendungen für Ärzt:innen und Zahnärzt:innen zu kontrollieren und zu begrenzen. Er thematisiert die wesentlichen Aspekte im Abschnitt Aufwendungen für den Zuschlag zum Honorar für Ärzt:innen.

Aufwendungen für Heilmittel

Aus rechtlicher Perspektive waren österreichische KFAs keine Sozialversicherungsträger. Sie waren durch Landesgesetze eingerichtet und lediglich Trägerinnen der Krankenfürsorge. Aus diesem Grund entgingen den KFAs Vergünstigungen und Unterstützungen, welche Sozialversicherungsträgern vorbehalten waren. Dies galt auch für die KFA Graz.

Keine Kostenzuschüsse durch den Bund

KFAs waren von manchen Zuschüssen des Bundes ausgeschlossen. Ihre Versicherten mussten die entsprechenden Leistungen mit ihren eigenen Beiträgen finanzieren. Darunter fielen zum Beispiel die folgenden Bereiche:

- Klinisch-psychologische Behandlung
- Kieferregulierungen „Gratiszahnspange“
- Hebammenberatung im Rahmen des Eltern-Kind-Passes
- Pauschaler Kostenersatz für den Krankenversicherungsbeitrag während des Präsenz- oder Zivildienstes von Versicherten

Quelle: KFA Wien, 2024

Sozialversicherungsträger vs. Krankenfürsorgeanstalten

Für bestimmte Heilmittel hatten KFAs unverhältnismäßig viel zu bezahlen. Für manche Heilmittel waren Preismodelle nach dem folgenden Muster vereinbart: Im ersten Schritt bezahlten die Versicherungsträger Listenpreise. Im zweiten Schritt erhielten Sozialversicherungsträger über deren Dachverband einen Rabatt rückerstattet. Da KFAs keine Sozialversicherungsträger und im Dachverband nicht vertreten waren, erhielten sie keine Rabatte. Für deren Versicherte galten die hohen Listenpreise.



Empfehlung des Stadtrechnungshofes

5

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- mit Spitälern außerhalb der Steiermark in Verhandlungen zu treten, um Preisnachlässe bei Behandlungen von Versicherten zu erwirken.

Aufwendungen für die Pflege in Spitälern

Seit dem Jahr 1997 war in Österreich die Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) etabliert. In diesem System erhielten Spitäler ihre Gelder auf Basis von erbrachten Leistungen und Diagnosen. In das System zahlten die Sozialversicherungsträger, der Bund, die Länder, die Gemeinden und weitere (Patient:innen, private Krankenversicherungen etc.) ein.

Die KFA Graz war am System der LKF nicht beteiligt. Für die Aufwendungen der KFA ergaben sich daraus zwei wesentliche Effekte:

- Mit (manchen) Trägern von Spitälern in der Steiermark hatte die KFA Einzelverträge abgeschlossen. Die KFA war nicht in der Lage, dem StRH alle Verträge prompt vorzuweisen. Vorliegende Dokumente zeigten dem StRH: Die Einzelverträge bestimmten Tagsätze für stationäre Aufenthalte bzw. Gebühren für ambulante Behandlungen und Untersuchungen.

© Unsplash/ Ante Samarzija



!

Risiko für die KFA:

Hohe Aufwendungen für notwendige Behandlungen von Versicherten in Spitälern außerhalb der Steiermark.

- Außerhalb der Steiermark hatte die KFA lediglich mit der Lymphklinik Wolfsberg ein Übereinkommen.

Geriet ein:e Versicherte:r außerhalb der

Steiermark in eine Not-

lage (Unfall, plötzliche Erkrankung), hatte die KFA für die Versorgung im nächstgelegenen Spital Privatarife zu bezahlen. Dasselbe galt, wenn ein:e Versicherte:r eine Behandlung in Anspruch nahm, welche kein Vertragsspital anbot.

Bereits im Jahr 2005 hatte der Rechnungshof empfohlen, mit Spitälern außerhalb der Steiermark Preisnachlässe zu verhandeln. Entsprechende Bemühungen der KFA konnte der StRH nicht erkennen. 5

Fonds für Pflichtleistungen

Aufwendungen für das Krankengeld

In Österreich hatten Arbeitnehmer:innen im Krankheitsfall grundsätzlich für eine Dauer von sechs Wochen Anspruch auf die Fortzahlung ihrer Entgelte (Entgeltfortzahlungsgesetz). Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) besagte jedoch, dass die Länder über das Dienstrecht von Gemeindebediensteten selbst entscheiden durften. Somit bestand für Gemeinde-Vertragsbedienstete kein genereller Anspruch auf die Fortzahlung ihrer Entgelte.

In vielen Fällen sahen die landesgesetzlichen Regelungen Entgeltfortzahlungen bei Krankheit der Vertragsbediensteten vor. Beispielsweise erhielten die Vertragsbediensteten steirischer Gemeinden (exkl. Graz) im Krankheitsfall ihre Entgelte für mindestens sechs Wochen. Das Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz (G-GVBG) wies jedoch eine Lücke auf: Explizit war die Stadt Graz nicht verpflichtet, ihren Bediensteten im Krankheitsfall ein Entgelt zu bezahlen (siehe Grafik unten).

Beamt:innen und Vertragsbedienstete

Bei gerechtfertigten Abwesenheiten (z.B. Krankheit):

- behielten Beamt:innen ihre vollen Bezüge.
- hatten Vertragsbedienstete grundsätzlich keinen Anspruch auf Fortzahlung ihrer Entgelte.



Krankengeld der Vertragsbediensteten





Das G-GVBG sowie die Satzung der KFA und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) regelten lediglich:

- Blieben Vertragsbedienstete dem Dienst ungerechtigt fern, verloren sie ihr Entgelt.
- Vertragsbedienstete hatten ab dem vierten Tag einer Krankheit Anspruch auf Krankengeld. Das Krankengeld war kein Entgelt, sondern lediglich eine Ersatzleistung. Das Krankengeld hatte die KFA zu leisten. Es betrug (zunächst) 50% der Bezüge. Die Stadt Graz musste das Krankengeld mit maximal 49% ergänzen.

Die Präsidialabteilung sah die Lücke bei der verpflichtenden Entgeltfortzahlung durch die Dienstgeberin Stadt Graz rechtlich nicht problematisch.

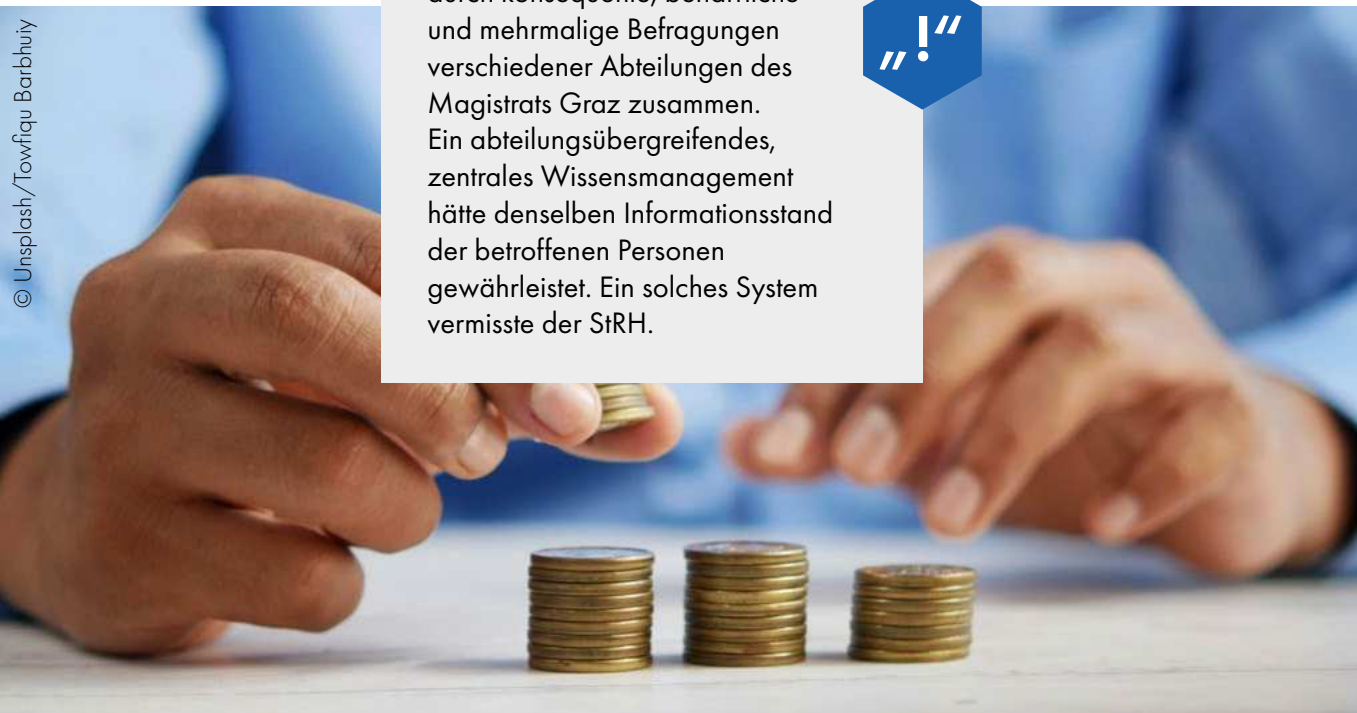
Das Personalamt interpretierte die Rechtslage wie folgt:

- Die Stadt Graz zahlte für die ersten drei Tage eines Krankenstandes das volle Entgelt.
- Ab dem vierten Tag des Krankenstandes hatte die KFA Krankengeld zu bezahlen. Die Stadt Graz ergänzte das Krankengeld, sodass die Bediensteten (für maximal ein Jahr) ihr volles Nettoentgelt erhielten. (Das volle Nettoentgelt war selbst bei 50% Krankengeld und 49% Ergänzung möglich, da die Ergänzung von den Beiträgen zur Sozialversicherung befreit war.)

Wissensmanagement im Magistrat Graz

Der StRH trug die vorliegenden Informationen zum Krankengeld durch konsequente, beharrliche und mehrmalige Befragungen verschiedener Abteilungen des Magistrats Graz zusammen. Ein abteilungsübergreifendes, zentrales Wissensmanagement hätte denselben Informationsstand der betroffenen Personen gewährleistet. Ein solches System vermisste der StRH.

Die Rechtslage bedeutete: Die Versichertengemeinschaft der KFA Graz musste ihre Krankenstände bereits ab dem vierten Tag zum Großteil selbst finanzieren.



© Unsplash/Towfiqu Barbhuiy

Fonds für Pflichtleistungen

Bei Kuren von Vertragsbediensteten ging die Stadt Graz analog vor: Sie stellte die Fortzahlung des vollen Entgelts ein. Die KFA hatte Krankengeld zu bezahlen.

Im Vergleich mit anderen Kassen belastete das Krankengeld die KFA Graz übermäßig (8,1% aller Aufwendungen des Fonds für Pflichtleistungen; 7,7% aller Aufwendungen der Fonds für Pflichtleistungen und Erweiterte Heilbehandlung). Die Mittel fehlten für medizinische Leistungen.

Die Grafik rechts oben vergleicht den Anteil des Krankengeldes an den gesamten Aufwendungen für ausgewählte Versicherungsträger.

Die Aufwendungen der KFA Graz für das Krankengeld stiegen in den vergangenen Jahren exponentiell (siehe Grafik rechts unten).

Nach Ansicht des StRH war die Entwicklung abseh-

bar: Bereits seit dem Jahr 1997 nahm die Stadt Graz neue Mitarbeiter:innen ausschließlich als Vertragsbedienstete auf. Vertragsbedienstete traten an die Stelle pensionierter Beamt:innen. Im Gegensatz zu Beamt:innen erhielten Vertragsbedienstete im Krankheitsfall von der KFA ein Krankengeld – und das bereits ab dem vierten Tag.

Weiterhin versetzte die Stadt Graz Beamt:innen in den Ruhestand und nahm neue Vertragsbedienstete auf. Daher erwartete der StRH, dass die Aufwendungen der KFA für das Krankengeld weiter steigen würden. Der StRH sah darin ein existenzielles Risiko für die KFA.

!

Risiko für die KFA:
Weitere Steigerung der Aufwendungen für Krankengeld.

Auflösung der KFA

Den StRH beschäftigte das Szenario einer Auflösung der KFA. Über eine solche hätte der Landtag Steiermark zu entscheiden. In diesem Fall müsste die BVAEB als Krankenversicherung einspringen und die Versicherten der KFA aufnehmen.

Nach Ansicht des Personalamtes wäre nun die Gemeinschaft der BVAEB verpflichtet, den versicherten Vertragsbediensteten der Stadt Graz Krankengeld ab dem vierten Tag zu bezahlen – sofern die beschriebene Lücke bei der Entgeltfortzahlung in den landesgesetzlichen Regelungen unverändert bliebe.

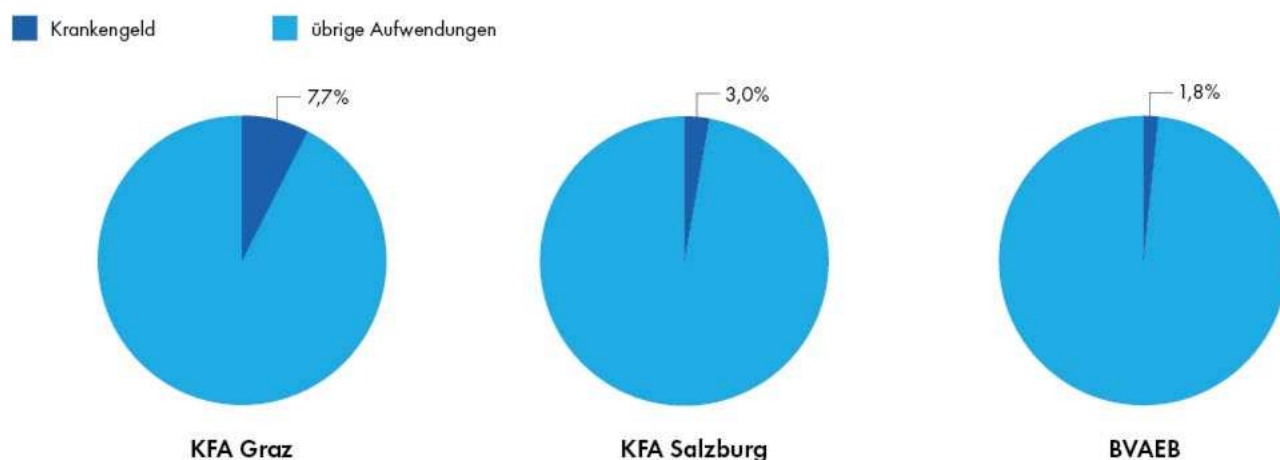
Das Personalamt begründete diese Ansicht für den StRH schlüssig: Vertragsbedienstete, deren Dienstverhältnis vor dem 1. Jänner 2001 begonnen hatte, waren bei der Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK) krankenversichert. Auch die ÖGK bezahlte für versicherte Vertragsbedienstete der Stadt Graz ab dem vierten Tag Krankengeld.

“!”



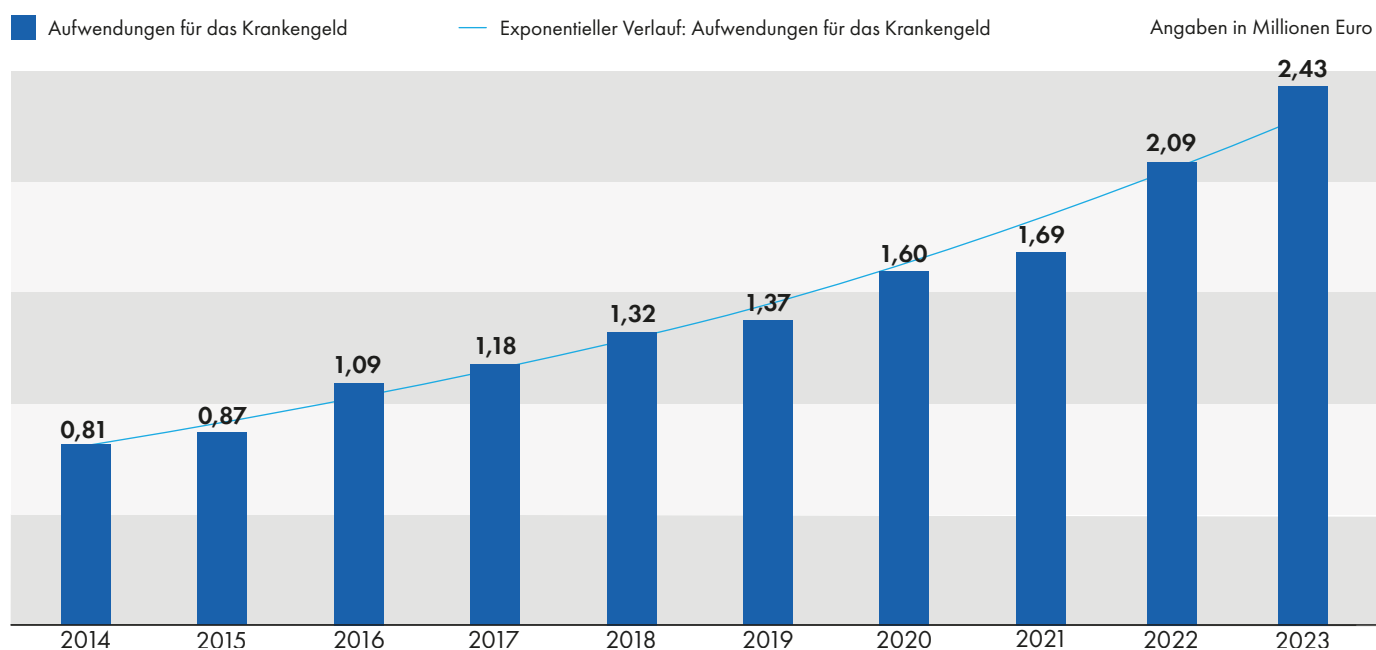
Anteil des Krankengeldes an den gesamten Aufwendungen

Verglichen mit anderen Versicherungsträgern belastete das Krankengeld die KFA Graz übermäßig.
Daten aus 2023 (BVAEB: 2022). Krankengeld exkl. Wiedereingliederungsgeld. Aufgrund unterschiedlicher Erfassung von Aufwendungen lediglich Tendenzen ableitbar.



Aufwendungen der KFA Graz für das Krankengeld

In den vergangenen Jahren stiegen die Aufwendungen für das Krankengeld exponentiell.



Fonds für Pflichtleistungen

Kinderbetreuungsgeld

Um ihr(e) Kind(er) zu betreuen, durften vertragsbedienstete Eltern ihr Dienstverhältnis bei der Stadt Graz karenzieren. Als Ersatz für das Einkommen erhielten alle erwerbstätigen Eltern in Österreich ein Kinderbetreuungsgeld. Das Kinderbetreuungsgeld betrug in seiner einkommensabhängigen Version bis zu 80% des (Netto-)Einkommens.

Ein Elternteil erhielt das Kinderbetreuungsgeld für maximal 365 Tage nach der Geburt; bei einem abwechselnden Bezug beider Elternteile erhöhte sich die Dauer auf maximal 426 Tage.

Für die Vertragsbediensteten der Stadt Graz brachte die landesgesetzliche Lücke in der Entgeltfortzahlung ein wesentliches Risiko: Um das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld zu beziehen, musste der Elternteil 182 Tage vor der Geburt durchgehend erwerbstätig gewesen sein. Unterbrechungen durften insgesamt nicht länger als 14 Tage dauern. Der Oberste Gerichtshof (OGH) hatte entschieden, dass Krankenstände ohne Entgeltfortzahlung nicht als erwerbstätige Zeiten galten.

Für Vertragsbedienstete der Stadt Graz bedeutete dies: Sie galten bereits ab dem vierten Tag eines jeden

Aufwendungen für die eigene Verwaltung

Die KFA hatte ihre eigenen Verwaltungskosten selbst zu tragen. Die Kosten für Personal, IT, Postdienste, Reinigung, Portier und Hausverwaltung, Energie etc. bezahlte zunächst die Stadt Graz. Anschließend schrieb die Finanz- und Vermögensdirektion der KFA jährlich einen entsprechenden Beitrag vor („Konsolidierungsbeitrag“ oder „Verwaltungskostenbeitrag“). Die KFA teilte den Beitrag auf ihre drei Fonds selbst auf.

Die vergangenen Jahre zeigten einen steigenden Trend des Beitrages (siehe Grafik rechts).

Bereits in seinem Bericht „[Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses 2022 \(VRV\) - Prüfteil](#)“ hielt der StRH fest, dass weder die Finanz- und Vermögensdirektion noch er selbst in der Satzung der KFA eine Grundlage für den Beitrag finden konnten. Der Beitrag basierte auf einer Weisung des Grazer Gemeinderates aus dem Jahr 2007. Mangels Vorschlags des KFA-Ausschusses hatte der Gemeinderat die Satzung der KFA jedoch nie angepasst. Nach Ansicht des StRH führte die nicht ordnungsgemäße Kundmachung in der Satzung der KFA zu Intransparenz und einem mangelhaften Gesamtbild.

Aus wirtschaftlicher Perspektive begrüßte der StRH, dass die KFA ihre eigene Verwaltung selbst zu tragen hatte. Nach Ansicht des StRH handelte es sich um Aufwendungen, welche ihrem Grunde nach für den Betrieb der KFA erforderlich waren.

Grobe Probleme erkannte der StRH beim konkreten Umgang mit dem Beitrag:

- Der Verwaltungsaufwand war nicht korrekt abgegrenzt: Der Beitrag berücksichtigte mehrere Mitarbeiter:innen der KFA nicht. Darüber hinaus nahm die KFA die Dienste anderer Abteilungen in Anspruch, ohne diese im Rahmen einer internen Leistungsverrechnung abzugelten.
- Langfristige Investitionen schienen im Abschluss der KFA nicht als Vermögen der Versicherten auf.
- Die Finanz- und Vermögensdirektion glich die vorgeschriebenen Beträge mit den tatsächlichen Auszahlungen ab. Über- bzw. Minderzahlungen berücksichtigte die Finanz- und Vermögensdirektion im Folgejahr. Obwohl der KFA die Werte bekannt waren, bildete sie in ihrem Vermögenshaushalt



Krankenstandes als nicht erwerbstätig. Folglich hatten sie ein besonderes Risiko, ihren Anspruch auf einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld zu verlieren. In diesem Fall sank das Kinderbetreuungsgeld auf ein Mindestpauschale. Die finanziellen Auswirkungen waren beträchtlich: Im Jahr 2024 konnten nicht anspruchsberechtigte Eltern bis zu rund 13.600 Euro (netto) pro Jahr verlieren.

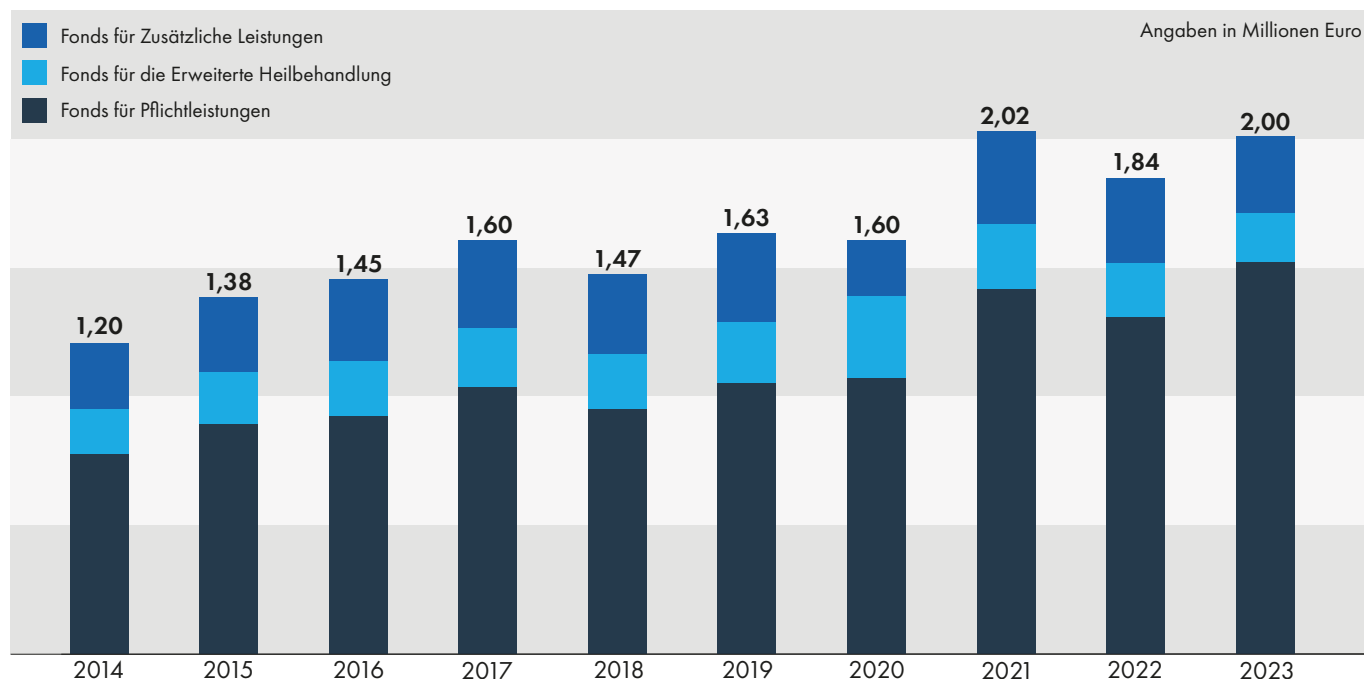
Der StRH erkundigte sich beim Personalamt, wie viele Bedienstete allein aufgrund der landesgesetzlichen Regelung („Entgeltfortzahlung für drei Tage anstatt für

sechs Wochen“) ihren Anspruch auf einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld verloren hatten. Im Zeitraum Juli 2019 bis Dezember 2023 waren 43 Mütter (rund 21%) dokumentiert.

Aus Sicht des StRH benachteiligte die landesgesetzliche Lücke in der Entgeltfortzahlung gerade jene Grazer Vertragsbediensteten, welche durch ihre Elternschaft einen besonderen Beitrag für die Gesellschaft leisteten. Die Quote der Betroffenen und die finanziellen Auswirkungen für diese waren hoch.

Konsolidierungsbeitrag bzw. Verwaltungskostenbeitrag der KFA

Der Konsolidierungsbeitrag bzw. Verwaltungskostenbeitrag umfasste den Großteil der Verwaltungskosten (Personal, IT, Postdienste etc.). In den vergangenen Jahren stieg der Betrag erheblich.



Fonds für Pflichtleistungen

- keine entsprechenden Forderungen oder Verbindlichkeiten.
- Die Verteilung des Verwaltungsaufwandes auf die Fonds der KFA war nicht nachvollziehbar: Auf ihre einzelnen Fonds verteilte die KFA den gesamten Beitrag ausschließlich auf Basis von groben Schätzwerten zu Personalstunden. Von Jahr zu Jahr variierten die Schätzwerte beträchtlich. Die KFA konnte dem StRH weder die Höhe der Schätzwerte noch deren zeitliche Entwicklung schlüssig darlegen.

Für die Gemeinschaft der Versicherten waren die Verwaltungskosten der KFA Graz vergleichsweise hoch (5,1% aller Aufwendungen des Fonds für Pflichtleistungen; 5,5% aller Aufwendungen der Fonds für Pflichtleistungen und Erweiterte Heilbehandlung).

Die folgende Grafik vergleicht den Anteil des Verwaltungsaufwandes an den gesamten Aufwendungen für ausgewählte Versicherungsträger.

Der StRH identifizierte drei wesentliche Gründe für den hohen Verwaltungsaufwand der KFA Graz:

- Die Zahl der Mitarbeiter:innen war unverhältnismäßig hoch. Von Zielwerten vergleichbarer Anstalten war die KFA Graz weit entfernt.
- IT-Programme waren veraltet und/oder fehleranfällig. Bei ihrem wesentlichen Anwendungsprogramm stand der KFA Graz ein doppeltes Monopol gegenüber.
- Klar definierte Prozesse fehlten. Abläufe der KFA Graz waren ineffizient, wenig automatisiert und nicht abgestimmt.

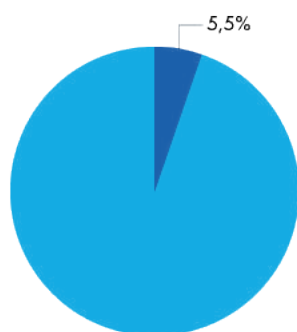
In den Jahren 2022 und 2023 nahm die KFA Ressourcen für ihre Verwaltung in Anspruch. Für beide Jahre blieb sie der Stadt Graz jedoch die Beiträge schuldig. Die Leitung der KFA behielt die Beiträge als „Pfand in unserer Hand“ (Transkript KFA-Ausschuss vom 14. Februar 2023) für weitere Verhandlungen ein. Nach Ansicht des StRH wäre die KFA zahlungsunfähig, sobald die Stadt Graz die Beiträge konsequent fordernd stellen würde. 6 7 8

Risiko für die KFA:
Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt Graz für die eigene Verwaltung.

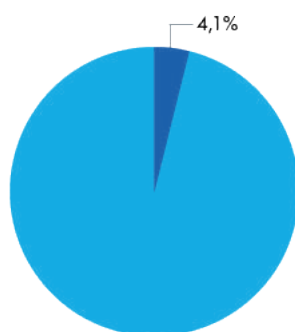
Anteil der Verwaltung an den gesamten Aufwendungen

Verglichen mit anderen Versicherungsträgern belastete die Verwaltung die KFA Graz übermäßig. Daten aus 2023 (BVAEB: 2022). Aufgrund unterschiedlicher Erfassung von Aufwendungen lediglich Tendenzen ableitbar.

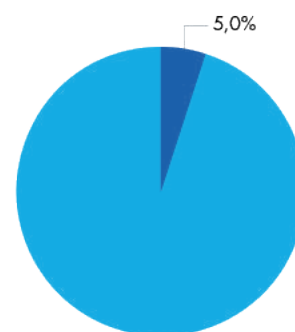
■ Verwaltungsaufwand ■ übrige Aufwendungen



KFA Graz



KFA Salzburg



BVAEB

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

6

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- dem Krankenfürsorgeausschuss einen Vorschlag zu unterbreiten, den Konsolidierungsbeitrag bzw. Verwaltungskostenbeitrag in die Satzung der KFA aufzunehmen.
- die Aufteilung sowie Verbuchung des Konsolidierungsbeitrages bzw. Verwaltungskostenbeitrages grundlegend zu überarbeiten und hierfür ein nachvollziehbares Kalkulationsmodell zu entwickeln.
- Lösungen zu entwickeln, um für ihre Ressourcen selbst aufzukommen und die Schulden bei der Stadt Graz zu begleichen.

7

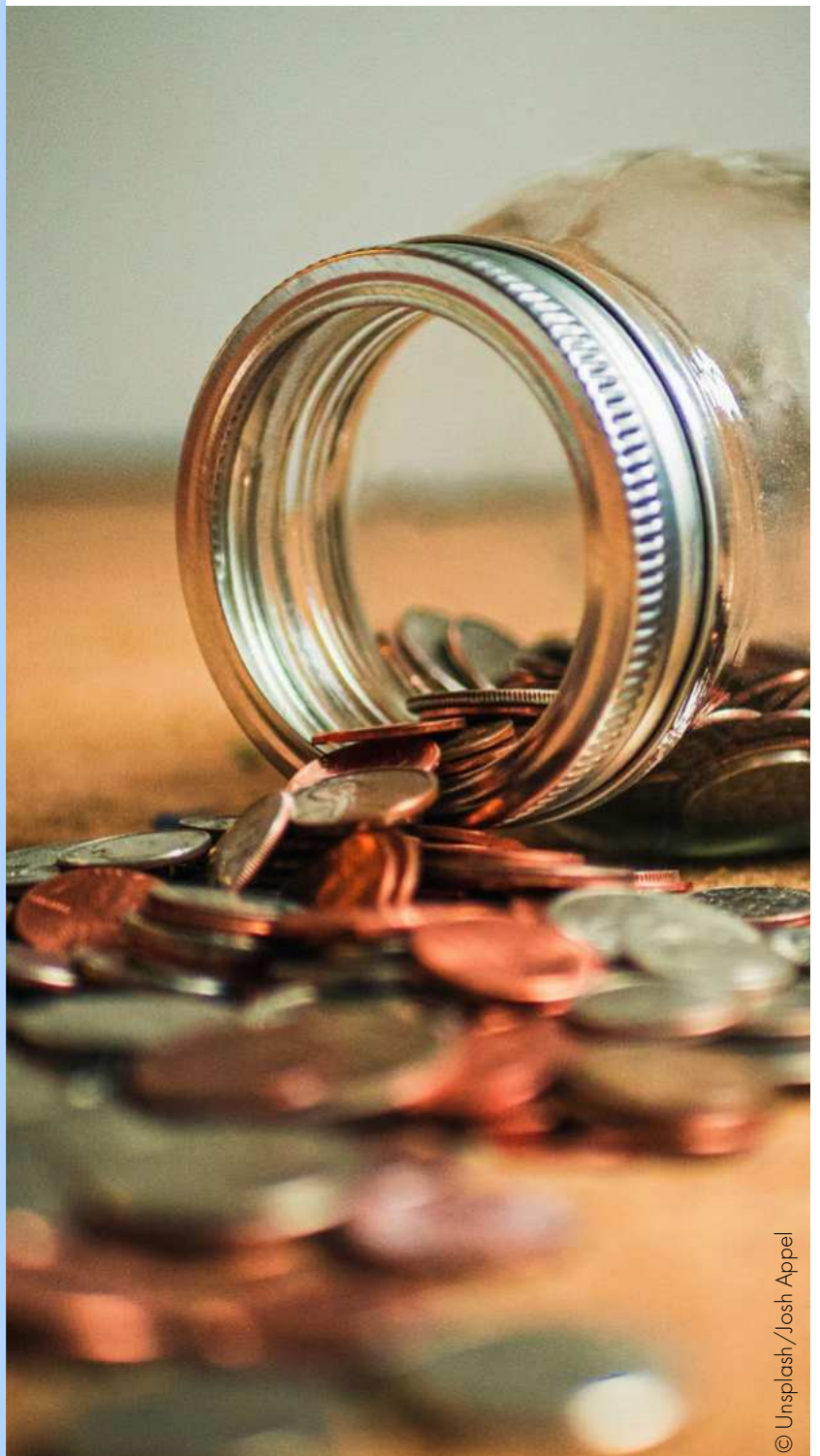
Der StRH empfiehlt der Finanz- und Vermögensdirektion sowie der KFA,

- den Konsolidierungsbeitrag bzw. Verwaltungskostenbeitrag korrekt zu ermitteln.

8

Der StRH empfiehlt der Präsidialabteilung,

- nach Gemeinderatsbeschlüssen, die eine Abänderung oder Ergänzung von verbindlichen Vorgaben (Präsidialerlässe, Geschäftsordnungen, Verordnungen usw.) beinhalten, diese anzupassen. Eine ordnungsgemäße Kundmachung soll eine transparente und nachvollziehbare Umsetzung sowie spätere Anwendung sicherstellen.



© Unsplash/Josh Appel

Fonds für Pflichtleistungen

Aufwendungen für den Zuschlag zum Honorar für Ärzt:innen

Die KFA (Stadt Graz) hatte mit der Ärztekammer für Steiermark einen Gesamtvertrag abgeschlossen. Im Gesamtvertrag aus dem Jahr 1957 hatte sich die KFA verpflichtet, der Ärztekammer einen Zuschlag auf die Honorare von Vertragsärzt:innen zu bezahlen. Eine Rahmenvereinbarung zwischen der KFA (Stadt Graz) und der Landes Zahnärztekammer für Steiermark aus dem Jahr 2008 begründete einen Zuschlag auf die Honorare von Vertrags Zahnärzt:innen. Der jeweilige Zuschlag erhöhte die Honorare um bis zu 2,5%. Er sollte der Alters- und Hinterbliebenenfürsorge der Ärzt:innen dienen.

Ähnlich dazu regelte der Gesamtvertrag für Ärzt:innen (Allgemeinmedizin und Fachärzt:innen) der BVAEB eine Zuwendung an die Wohlfahrtsfonds der Landes-Ärztekammern. In der Steiermark betrug die Zuwendung lediglich rund 1,2% der Honorarsummen.

Bereits im Jahr 2005 empfahl der Rechnungshof, Verhandlungen über einen neuen Gesamtvertrag aufzunehmen. Ein neuer Gesamtvertrag sollte den Zuschlag auf die Honorare von Ärzt:innen senken. Darüber hinaus sollte die KFA die Zahl der Vertragsärzt:innen beschränken und ökonomische Grundsätze bei der Behandlung einfordern dürfen.

Der StRH konnte nicht erkennen, dass die KFA bzw. die Stadt Graz diese Empfehlungen umgesetzt hätten. Daher wiederholt und erweitert der StRH die Empfehlungen des Rechnungshofes. 9

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

9

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- innerhalb der Stadt Graz Verhandlungen über neue Verträge mit der Ärztekammer für Steiermark bzw. Landes Zahnärztekammer für Steiermark anzustoßen.
- in den neuen Verträgen die folgenden Punkte sicherzustellen („Must-Haves“):
 - » Senkung des Zuschlages für die Alters- und Hinterbliebenenfürsorge der Ärzt:innen zumindest auf das Niveau der BVEAB.
 - » Verpflichtung der Ärzt:innen zur Einhaltung der Richtlinien des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung (RÖK) bzw. ähnlicher Standards.
 - » Verpflichtung der Ärzt:innen zur Einhaltung der Richtlinien des Dachverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die ökonomische Verschreibeweise von Heilmitteln und Heilbehelfen (RÖV) bzw. ähnlicher Standards.
 - » Ermächtigung der KFA, die Zahl der Vertragsärzt:innen zu beschränken.
- die Umsetzung eines neuen Gesamtvertrages strikt zu kontrollieren.

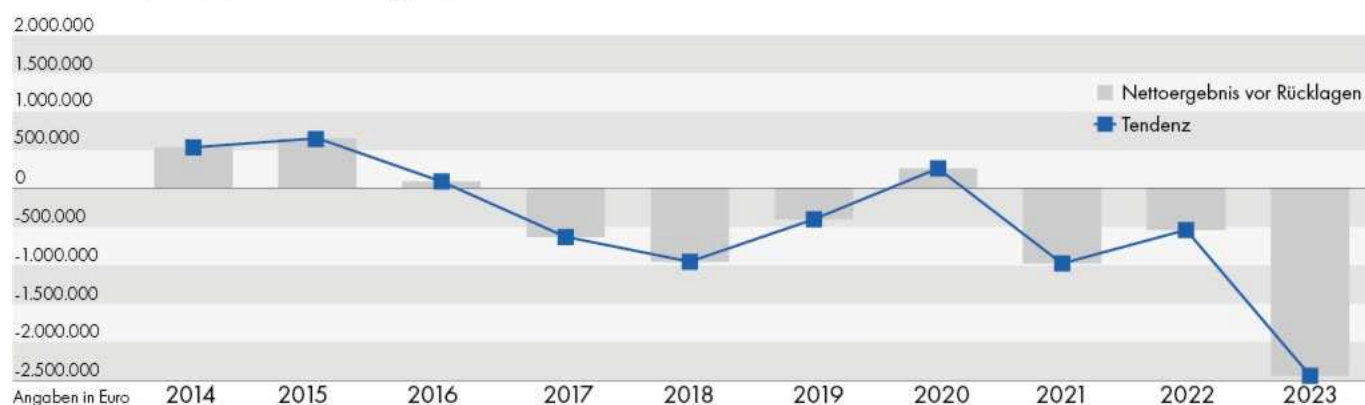


Wirtschaftliche Entwicklung des Fonds für Pflichtleistungen

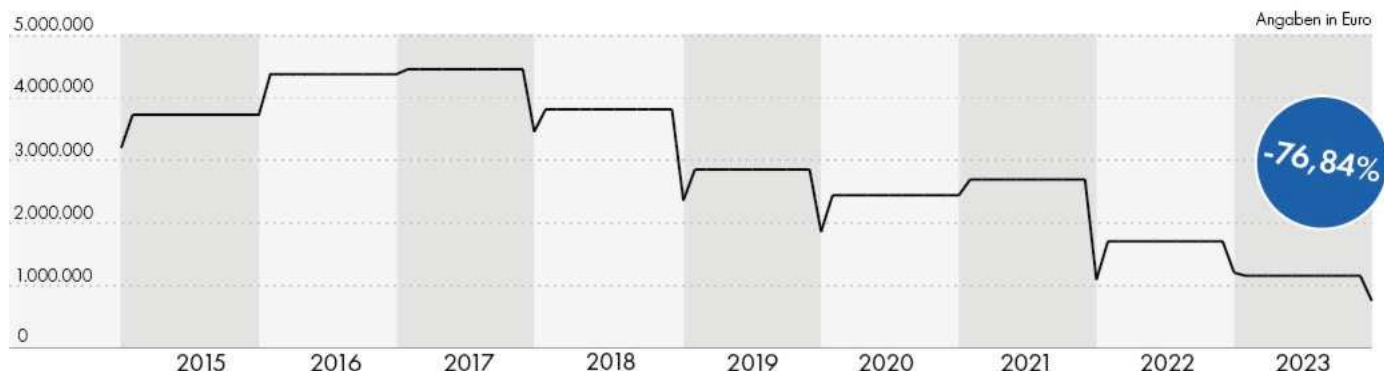
In den Jahren 2014 bis 2016 waren die Ergebnisse des Fonds für Pflichtleistungen positiv. Seit dem Jahr 2017 erwirtschaftete der Fonds – mit einer einzelnen, pandemiebedingten Ausnahme – durchgehend Verluste. Von 2017 bis 2023 summierten sich die Fehlbeträge des Fonds für Pflichtleistungen auf 5,8 Millionen Euro.

Um die Verluste des Fonds für Pflichtleistungen auszugleichen, nahm die KFA Rücklagen in Anspruch. Damit verzehrte der Fonds seine eigene Substanz: Am 31. Dezember 2016 verfügte der Fonds für Pflichtleistungen über einen Rücklagenpolster von 4,4 Millionen Euro. Bis zum 31. Dezember 2023 sanken die Rücklagen auf 0,7 Millionen Euro. Die Rücklagen waren niedriger als die Satzung der KFA vorsah. Zudem war der Fonds für Pflichtleistungen außerstande, den Verlust des Jahres 2023 vollständig zu decken.

Fonds für Pflichtleistungen



Rücklagen Pflichtfonds



Die wirtschaftliche Entwicklung der KFA

Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung

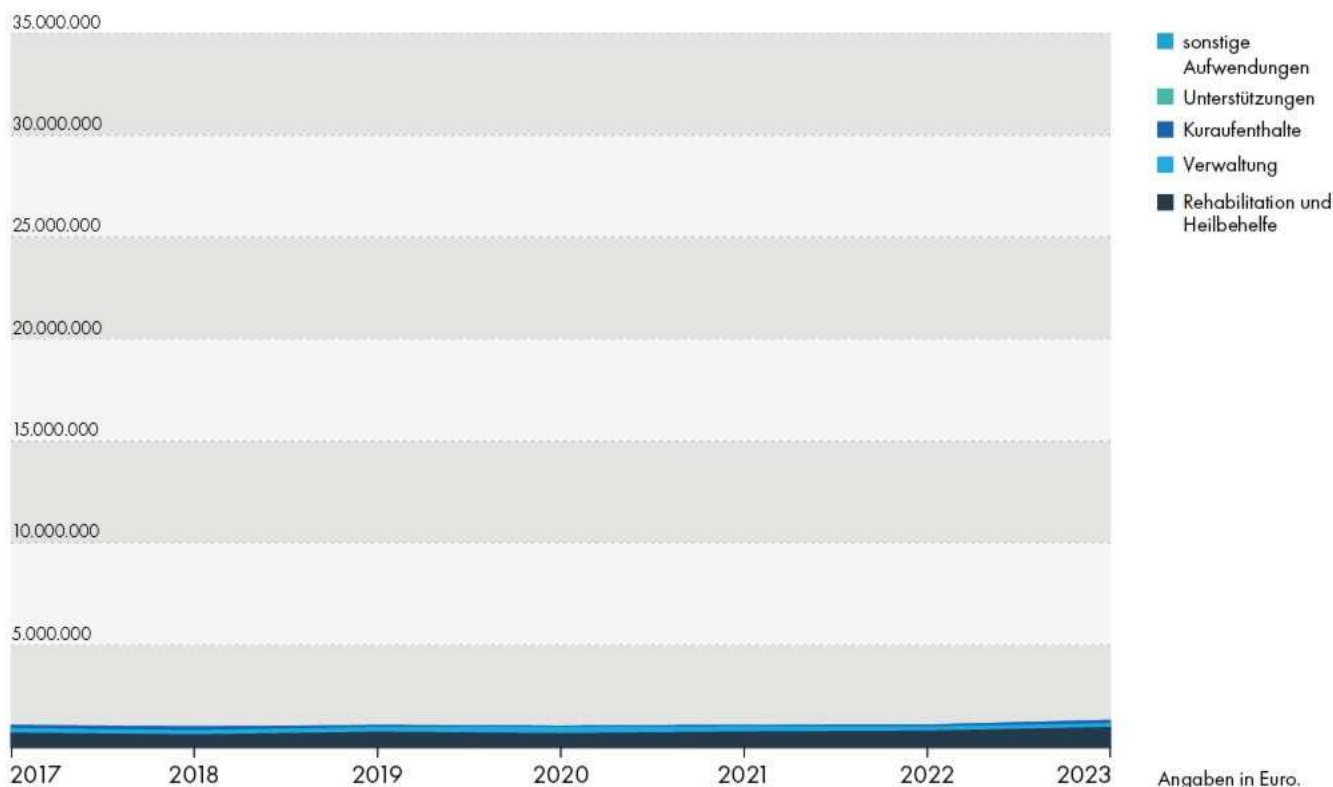
Mit dem Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung sollte die KFA freiwillige Leistungen für ihre Versicherten finanzieren. Die Leistungen umfassten:

- die Festigung der Gesundheit (insbesondere Kuren),
- die Rehabilitation sowie
- besondere Unterstützungen an Versicherte.

Auf freiwillige Leistungen hatten Versicherte keinen Rechtsanspruch. Die wirtschaftlichen Ergebnisse des Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung waren wegen unklarer Buchungen der KFA nicht aussagekräftig.

Aufwendungen (Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung)

Die Grafik zeigt die Aufwendungen des Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung.



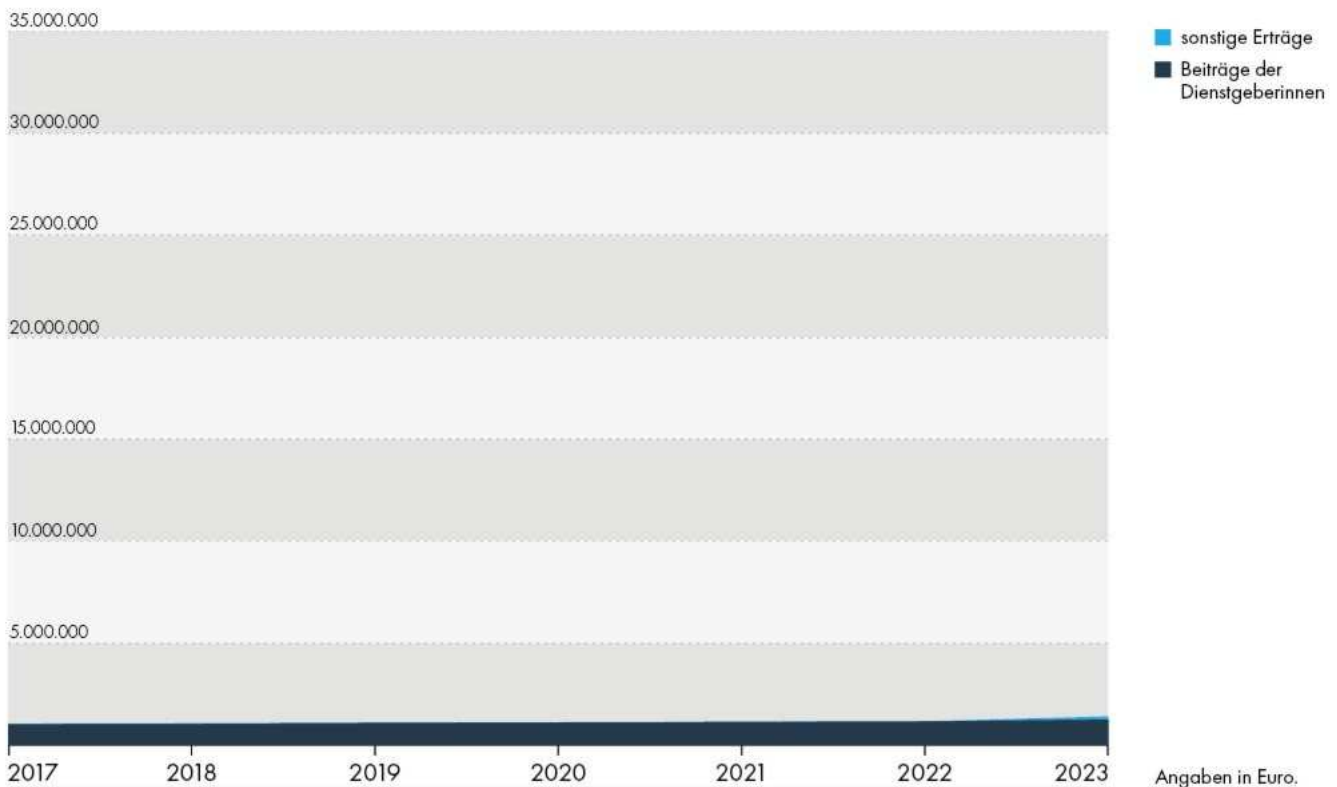
Erträge

Der Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung erhielt seine Erträge nahezu ausschließlich aus Beiträgen der Dienstgeberinnen Stadt Graz und Holding Graz. Aber es war die Arbeitskraft der Versicherten, welche die Beiträge finanzierte. Dennoch entzog die Stadt Graz dem Fonds seine Erträge: Beim Verkauf von zwei Ferienwohnungen des Fonds behielt die Stadt Graz einen Teil des Ertrages ein.

Die Stadt Graz bzw. die Holding Graz leisteten 0,4% der Bezüge von Aktiven und Pensionist:innen.

Erträge (Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung)

Die Grafik zeigt die Erträge des Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung.



Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung



Ferienwohnungen Bad Hofgastein

Im Jahr 1970 hatte die Stadt Graz mit Geldern des Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung zwei Ferienwohnungen in Bad Hofgastein erworben. Die Kleinwohnungen standen jedes Jahr vier Monate lang den KFA-Versicherten für Kur- und Genesungsaufenthalte zur Verfügung. Für die restlichen acht Monate durfte ein Verein der Gewerkschaft younion die Wohnungen entgeltlich an Mitglieder vermieten. Im Gegenzug übernahm der Gewerkschaftsverein die Betriebs-, Verwaltungs- und Instandhaltungskosten der Wohnungen. Im Jahr 2023 veräußerte die Stadt Graz die Wohnungen um 151.100 Euro (brutto).

Hiervon erhielt

- 120.880 Euro (80%) die KFA, Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung und
- 30.220 Euro (20%) die Stadt Graz, Abteilung für Immobilien.

Den Verkauf und die Aufteilung schlug die Abteilung für Immobilien nach internen Verhandlungen mit der KFA dem Grazer Gemeinderat vor. Dieser genehmigte den Vorschlag.

Darüber hinaus beantragte die Abteilung für Immobilien beim Stadtrat für Finanzen, einen Betrag von 10.000 Euro an die Gewerkschaft younion zu genehmigen. Mit dem Betrag sollte die Gewerkschaft einen Teil der Verwaltungs- und Betreu-

ungskosten für die Wohnungen refundiert bekommen. Ihren Antrag legte die Abteilung für Immobilien dem Stadtrat für Finanzen unter dem Titel „Bewilligung zum Erwerb von unbeweglichen Sachen und diesen gleichzuhaltenden Rechten“ vor. Die Abteilung für Immobilien schlug eine Verbuchung auf dem Fonds „Grundbesitz“, Kontengruppe „Entschädigungen“ vor. Der Stadtrat für Finanzen genehmigte die Zahlung. Der StRH sah das Risiko der laufenden Kosten für die Wohnungen in der Sphäre des Vereins der Gewerkschaft younion. Daher konnte er keinen Grund für die Refundierung erkennen. Den Titel des Antrags und die Kontierung konnte er nicht nachvollziehen.

Gemäß ihrer Satzung durfte nur die KFA auf ihre Fonds zugreifen. Nach Ansicht des StRH verletzte die Aufteilung des Kaufpreises dieses Gebot. Der Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung hätte den Verkaufserlös zu Gänze erhalten sollen. Schließlich hatte die Stadt Graz die Wohnungen mit Geldern der Versicherten erworben. Sollten in der Abteilung für Immobilien Kosten für die Abwicklung des Verkaufes angefallen sein,

wäre eine konkrete interne Leistungsverrechnung erforderlich gewesen. Eine unkonkrete Pauschale war nach Ansicht des StRH der falsche Weg.

Der Ausschuss der KFA setzte sich in diesem Fall nicht für die Interessen der Versicherten ein. Er blieb untätig. ¹⁰

Empfehlung des Stadtrechnungshofes

¹⁰

Der StRH empfiehlt der KFA und dem Krankenfürsorgeausschuss,

- stets die finanziellen Interessen der Versicherten zu vertreten und die Gelder der KFA von jenen der Stadt Graz strikt zu trennen.

Aufwendungen

Laut den Büchern der KFA diene der Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung in erster Linie der Rehabilitation und den Heilbehelfen. Tatsächlich verzerrte die KFA die Aufwendungen dieses Fonds durch intransparente Verrechnungen mit dem Fonds für Pflichtleistungen. Darüber hinaus identifizierte der StRH grobe Mängel bei der Dokumentation und Abrechnung von Kuren.

Im Jahr 2023 entfielen 74,3% der Aufwendungen des Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung (1,0 Millionen Euro) auf Rehabilitation und Heilbehelfe. Bedeutsam waren darüber hinaus die Verwaltung inkl. Konsolidierungsbeitrag bzw. Verwaltungskostenbeitrag (14,0% der Aufwendungen bzw. 0,2 Millionen Euro) und die Kuraufenthalte (11,3% der Aufwendungen bzw. 0,2 Millionen Euro). Unterstützungen nahmen eine untergeordnete Rolle ein (0,2% der Aufwendungen bzw. weniger als 3.000 Euro).

Aufwendungen für Rehabilitation und Heilbehelfe

Aus systemtechnischen Gründen trug zunächst der Fonds für Pflichtleistungen die Aufwendungen für Rehabilitationen von Beamten:innen und ggf. Angehörigen Vertragsbediensteter. Anschließend erstattete der Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung dem Fonds für Pflichtleistungen diese Aufwendungen.

Die KFA ging noch einen Schritt weiter: Am Jahresende lastete sie dem Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung auch Aufwendungen für Heilbehelfe an. Die KFA verfügte dabei über kein nachvollziehbares Verrechnungssystem. Die Umbuchung führte sie durch, „wenn genug finanzielle Mittel in der Erweiterten Heilbehandlung vorhanden sind und der Fond sehr gut überdeckt ist“.

Anders ausgedrückt: Die KFA schöpfte in den meisten Jahren Erträge aus dem Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung ab und wies diese dauerhaft dem Fonds für Pflichtleistungen zu. Die Leitung der KFA genehmigte diesen Vorgang.

In seinen Budgetbeschlüssen bestimmte der Grazer Gemeinderat, dass sich die Fonds der KFA untereinander nicht decken durften. Die Fonds waren strikt voneinander zu trennen. Nach Ansicht des StRH verletzte die KFA mit ihren Umbuchungen dieses Gebot. Auch verloren die Ergebnisse der Fonds für Pflichtleistungen (eingeschränkt) und für die Erweiterte Heilbehandlung (vollständig) ihre Aussagekraft. 

Verschuldung der Fonds untereinander

Zwischen den Fonds führte die KFA nicht nur intransparente Umbuchungen durch. Sie gestattete ihren Fonds auch, sich gegenseitig Gelder zu borgen.

Ohne diese Praxis wäre der Fonds für Pflichtleistungen bereits zahlungsunfähig gewesen. Als Folge fehlte jedoch auch in den anderen Fonds das Geld, um Schulden bei der Stadt Graz zu bezahlen.

Empfehlung des Stadtrechnungshofes



Der StRH empfiehlt der KFA,

- die Budgetbeschlüsse des Grazer Gemeinderates umzusetzen und die ihr anvertrauten Fonds strikt zu trennen.

Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung

Aufwendungen für die eigene Verwaltung

Ein bedeutender Teil der Aufwendungen des Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung entfiel auf die eigene Verwaltung. Diese Beträge standen den Versicherten nicht zur Verfügung.

Umso mehr galten die kritischen Ausführungen des StRH in Zusammenhang mit dem [Fonds für Pflichtleistungen](#).



Aufwendungen für Kuraufenthalte

Der Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung durfte nur Aufwendungen für Kuren von versicherten Beamt:innen sowie ggf. von Angehörigen Vertragsbediensteter tragen. Für Kuren von versicherten Vertragsbediensteten war die PVA zuständig.

Die Regelungen der KFA sahen einen klaren Ablauf vor, um Kuraufenthalte für Beamt:innen zu beantragen.

1. Beamt:innen hatten der:dem Chefärzt:in einen Antrag vorzulegen. Dabei war die medizinische Notwendigkeit darzulegen.
2. Nach der medizinischen Prüfung durch die:den Chefärzt:in hatte die Leitung der KFA dem Krankenfürsorgeausschuss jeden einzelnen Antrag vorzulegen.
3. Der Krankenfürsorgeausschuss entschied, ob der Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung die Kosten trug.

Im Jahr 2020 kritisierte der Rechnungshof die Genehmigung von Kuren durch die KFA der Stadt Steyr. Aus diesem Grund legte der StRH bei der gegenständlichen Kontrolle einen besonderen Schwerpunkt auf Kuraufenthalte von Versicherten der KFA Graz.

Aufgrund der Informationen des StRH und um ein umfassendes Bild zu erhalten, berücksichtigte der StRH 20 Stichproben über einen langfristigen Zeitraum von 2014 bis 2023. Damit konnte er auch einem spezifischen Hinweis zu Unregelmäßigkeiten nachgehen. Er kontrollierte, ob die vorliegende Dokumentation der Richtlinie für die Erweiterte Heilbehandlung entsprach.

Die KFA war zunächst nicht in der Lage, dem StRH die angeforderten Unterlagen auszuhändigen. Der StRH er-

hielt Dokumente, welche sich nicht auf die relevanten Fälle bezogen.

Mängel entdeckte der StRH in rund der Hälfte seiner Stichproben, insbesondere bis zum Jahr 2021: Relevante Informationen, Therapienachweise oder Befunde fehlten oder waren fehlerbehaftet. Darüber hinaus erhielten mehrere Versicherte Transportkosten refundiert, ohne einen Nachweis erbracht zu haben. Die KFA rechnete Kuren selbst dann ab, wenn alle notwendigen Informationen fehlerhaft waren. In anderen Fällen





lagen alle erforderlichen Informationen vor, während die Abrechnung verschollen blieb.

Im Jahr 2022 beschloss der KFA-Ausschuss, verpflichtenden Therapien vor Antritt einer Kur aufzuheben. Anschließend stieg die Zahl der Kuraufenthalte sichtbar.

In Zusammenhang mit Kuren vermisste der StRH ein adäquates internes Kontrollumfeld. Der

KFA-Ausschuss schwächte dieses Umfeld zusätzlich: Seit der Covid-19-Pandemie erhielt die Leitung der KFA vom Ausschuss regelmäßig eine Vollmacht. Die Leitung der KFA durfte die vom Chefarzt positiv begutachteten Kur- und Genesungsaufenthalte direkt freigeben, damit „nicht wegen ein paar Auf-
lagestücken ein Ausschuss einberufen werden muss.“ (Amtsantrag der Amtsleitung KFA vom 27. April 2021 an den KFA-Ausschuss). ¹² ¹³

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

¹²

Der StRH empfiehlt der KFA,

- interne Kontroll-, und Dokumentationssysteme in Zusammenhang mit Kuren sicherzustellen.
- die Auswirkungen des Entfalls von verpflichtenden Therapien zu evaluieren und dem Ausschuss einen entsprechenden Bericht vorzulegen.

¹³

Der StRH empfiehlt dem Ausschuss der KFA,

- seine Rolle bei der Genehmigung von Anträgen auf Kuraufenthalte wahrzunehmen, das Handeln der KFA zu kontrollieren und seine eigene Verantwortung durch Vollmachten nicht zu beschränken.



© Unsplash/ageing_better

Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung

Aufwendungen für Unterstützungen

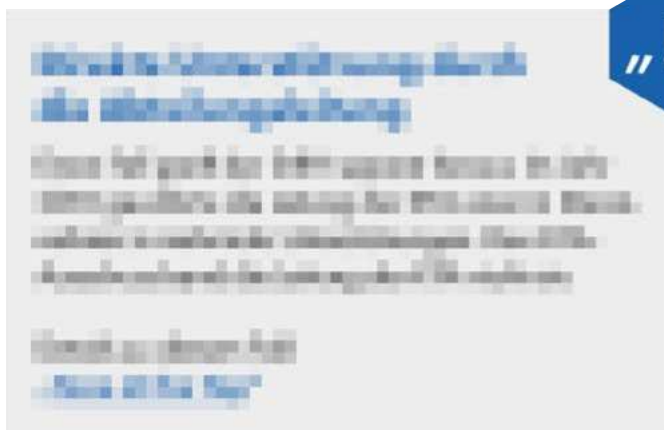
Der Krankenfürsorgeausschuss durfte einzelne Mitglieder und deren Angehörige finanziell unterstützen. Unterstützungen waren bei nachgewiesener Notlage oder unverschuldeter Zwangslage gestattet. Durch Unterstützungen sollten die Anspruchsberechtigten keine Geschenke erhalten.

Über jeden Einzelfall hatte der Krankenfürsorgeausschuss zu entscheiden. Ein Mitglied des Ausschusses berichtete dem StRH von fragwürdigen Genehmigungen in der Vergangenheit. Demnach wären die Entscheidungen des Ausschusses inkonsistent und willkürlich gewesen.



Der StRH entdeckte weitere Unstimmigkeiten in Zusammenhang mit den Unterstützungen:

- In einem Fall aus dem Jahr 2019 zahlte die KFA einen niedrigeren Betrag aus als der Ausschuss beschlossen hatte.
- In einem Fall aus dem Jahr 2023 lehnte der Chefarzt der KFA zunächst ab, einen Spitalsaufenthalt außerhalb der Steiermark zu bezahlen. Dennoch beantragte die Leitung der KFA beim Krankenfürsorgeausschuss, einen Teil der Kosten zu übernehmen. Der Ausschuss genehmigte den Antrag einstimmig.



Die KFA verbuchte Unterstützungen generell auf dem Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung. Diese Vorgangsweise konnte der StRH nicht nachvollziehen: Fälle der erweiterten Heilbehandlung waren von Unterstützungen generell ausgeschlossen.

Die Rolle der Bürgermeisterin sowie des Stadtrats für Gesundheit, Pflege, Integration und Beschäftigung

Zahlreiche Versicherte erhielten von der KFA nicht die erwünschte Rückmeldung auf ihre Anträge zur Unterstützung bzw. Kostenübernahme. Die Versicherten wandten sich an die Bürgermeisterin bzw. den Stadtrat für Gesundheit, Pflege, Integration und Beschäftigung.

Der Stadtrat ersuchte im Namen der Bürgermeisterin bzw. in seinem eigenen Namen die Leitung der KFA um gute Lösungen bzw. rasche Antworten. Schlussendlich entschied die KFA über die Einzelfälle. Teilweise blieb sie bei ihrer ursprünglichen Ablehnung.

Im Rahmen der Schlussbesprechungen zur gegenständlichen Kontrolle ergänzte eine Person der KFA die Ausführungen des StRH. Die Person erklärte, dass Teile der Personalvertretung regelmäßig individuelle Leistungen der KFA durzusetzen versuchten.

Wirtschaftliche Entwicklung des Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung

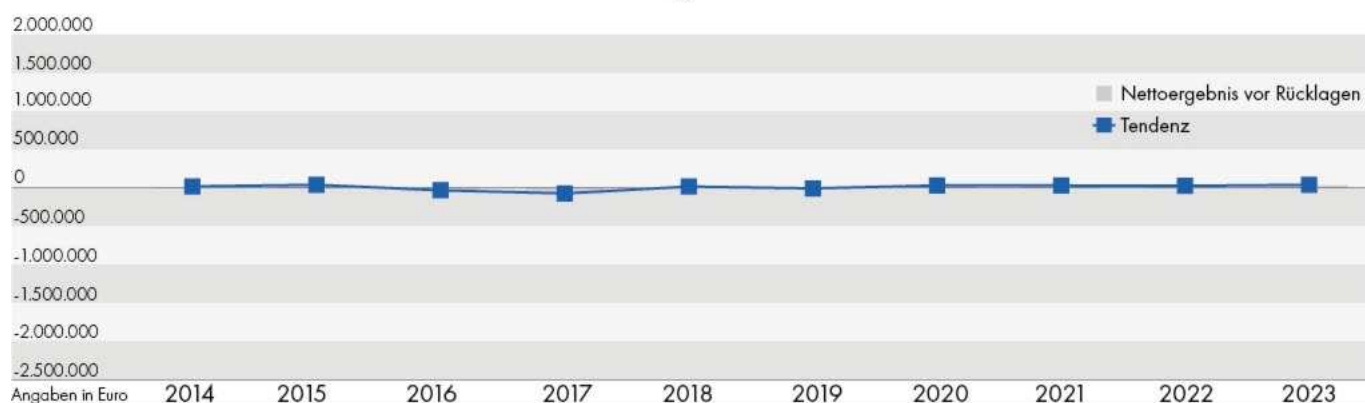
Im langfristigen Zeitraum (2014 bis 2023) wiesen die Bücher dem Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung ein positives Nettoergebnis zu. In Summe war das positive Ergebnis jedoch äußerst gering. Es stand in keiner Relation zu den großen Verlusten des Fonds für Pflichtleistungen.

Jeweils um ein Jahr verzögert finden sich die Ergebnisse (im Wesentlichen) in der Entwicklung der Rücklagen.

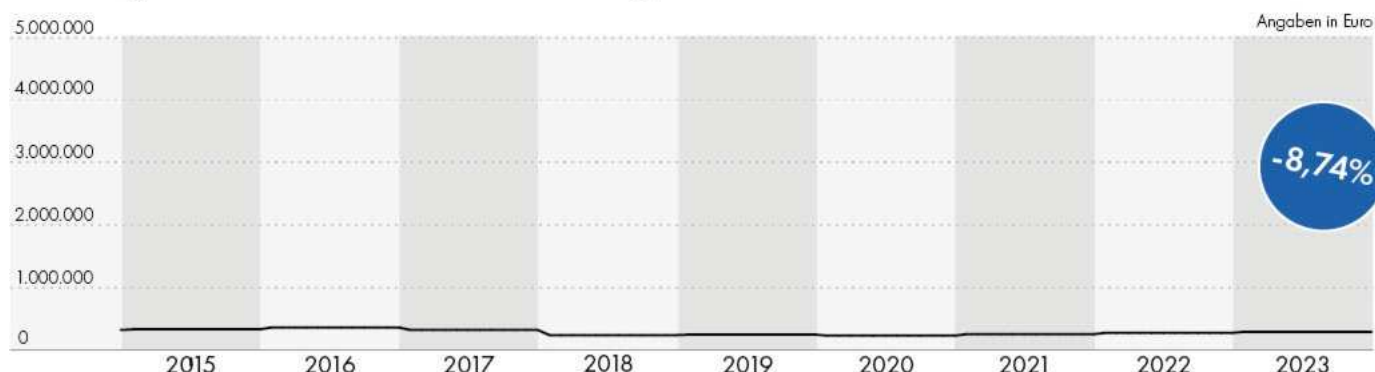
! Einschränkung:

Die Ergebnisse des Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung waren nicht aussagekräftig. Daher interpretiert der StRH die Ergebnisse nicht im Detail.

Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung



Rücklagen Erweiterte Heilbehandlung



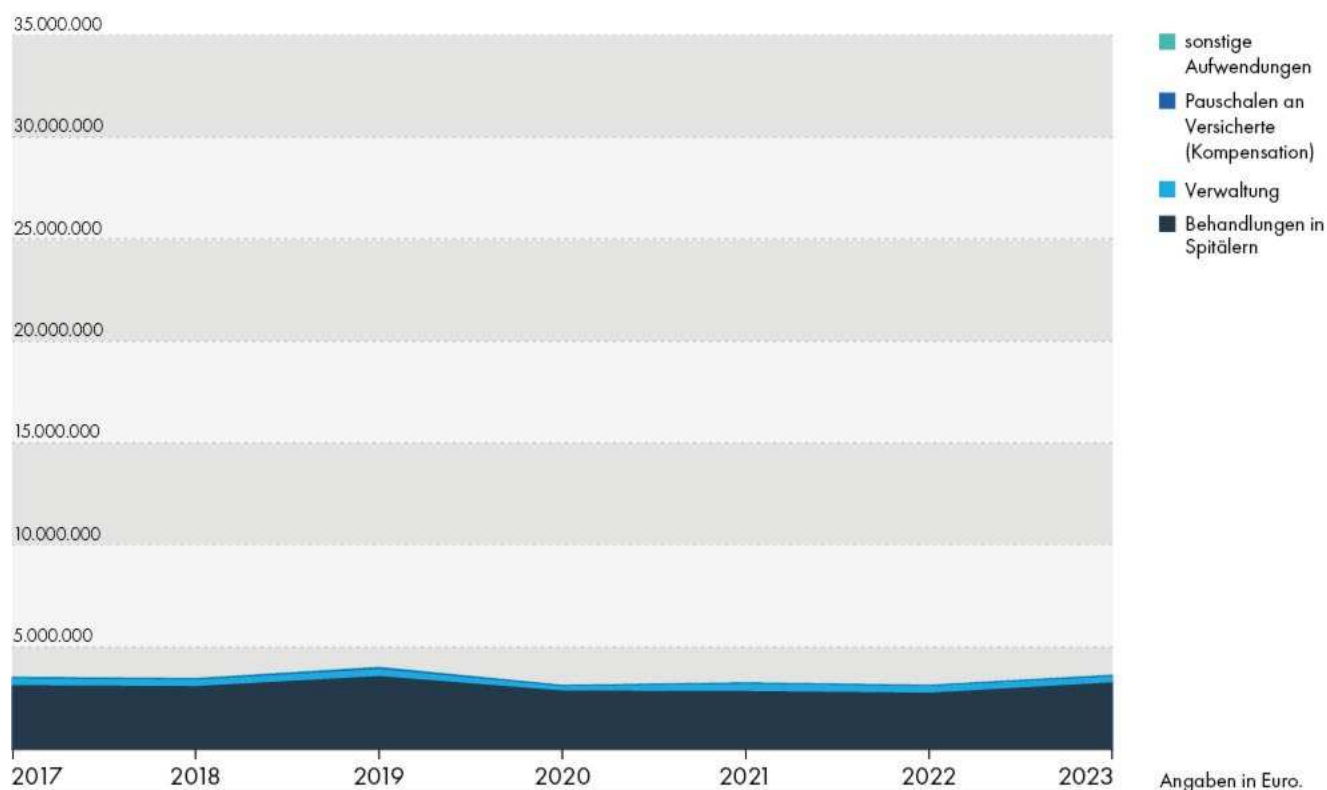
Die wirtschaftliche Entwicklung der KFA

Fonds für Zusätzliche Leistungen

Mit dem Fonds für Zusätzliche Leistungen bot die KFA eine Zusatzversicherung an. KFA-Versicherte und deren Angehörige konnten dem Fonds bis zu einer Altersgrenze beitreten. Die Beiträge richteten sich ausschließlich nach dem Alter der Versicherten. In den vergangenen Jahren ging die Zahl der Mitglieder zurück. Gleichzeitig verbrauchte der Fonds den Großteil seiner wirtschaftlichen Substanz. Die Zusatzversicherung war nicht landesgesetzlich, sondern in der Satzung der KFA (Verordnung des Gemeinderates) geregelt. Nach Ansicht des StRH war eine Entscheidung über die Rahmenbedingungen des weiteren Fortbestands dringend notwendig.

Aufwendungen (Fonds für Zusätzliche Leistungen)

Die Grafik zeigt die Aufwendungen des Fonds für Zusätzliche Leistungen.



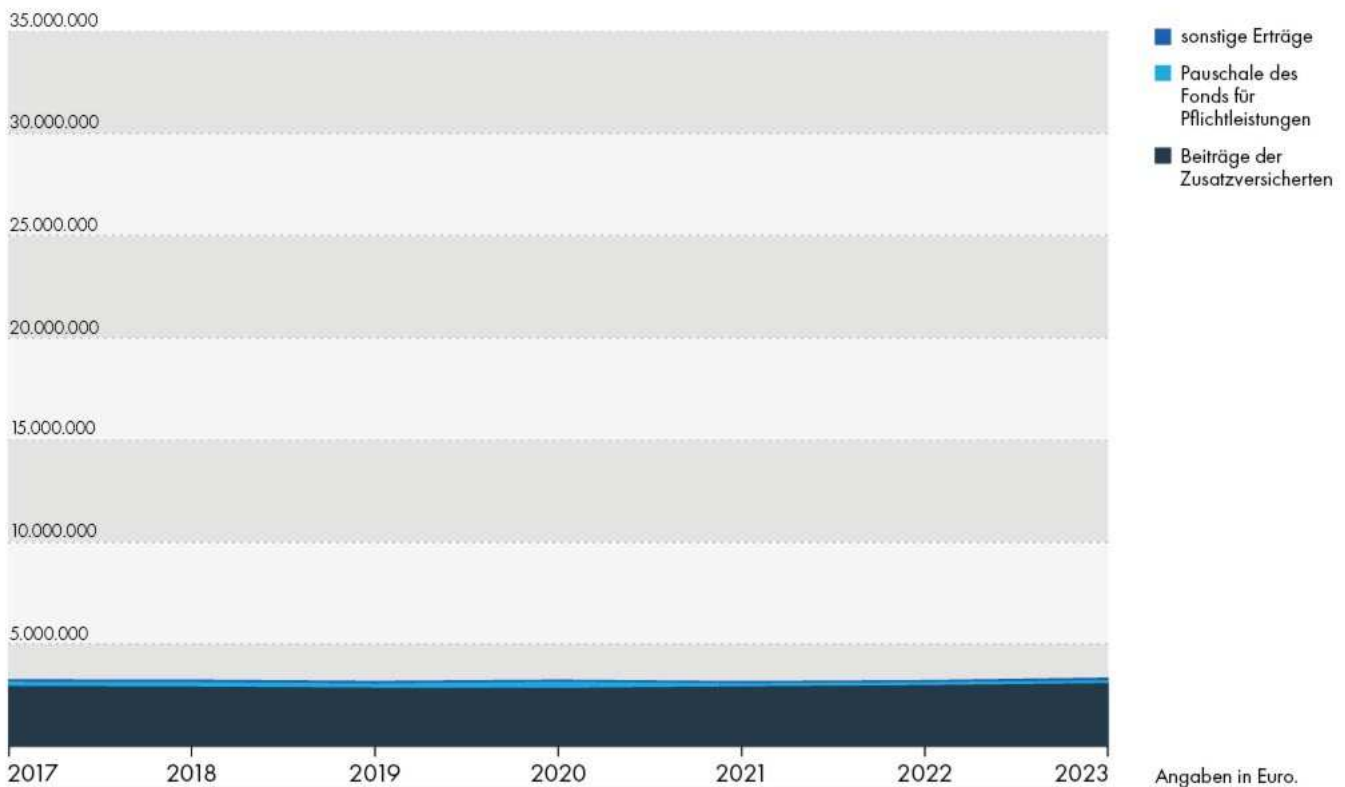
Erträge

Der Fonds für Zusätzliche Leistungen finanzierte sich in erster Linie aus den Beiträgen der freiwillig zusatzversicherten Bediensteten und Angehörigen. Auch hier kritisierte der StRH intransparente Verrechnungen – nun zwischen dem Fonds für Zusätzliche Leistungen und dem Fonds für Pflichtleistungen.

Im Jahr 2023 stammten die Erträge des Fonds für Zusätzliche Leistungen in erster Linie von den Beiträgen der Zusatzversicherten (91,8% der Erträge bzw. 3,1 Millionen Euro). Darüber hinaus war eine Pauschale aus dem Fonds für Pflichtleistungen relevant (4,1% der Erträge oder 0,1 Millionen Euro).

Erträge (Fonds für Zusätzliche Leistungen)

Die Grafik zeigt die Erträge des Fonds für Zusätzliche Leistungen.



Fonds für Zusätzliche Leistungen

Erträge aus Beiträgen der Zusatzversicherten

Die Beträge der Zusatzversicherten legte der Ausschuss der KFA fest. Im Jahr 2023 hatten Versicherte pro Monat die folgenden Beiträge zu entrichten.

ZL - Besondere Beiträge

gültig für	Beiträge	
	bis 31.03.2023	ab 01.04.2023
bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres	28,60	30,90
ab dem 18. Lebensjahr bis zur Vollendung des 40. Lebensjahres	70,60	76,30
ab dem 40. Lebensjahr bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres	92,80	100,30
ab dem 50. Lebensjahr	111,10	120,00

Erträge aus einer Pauschale des Fonds für Pflichtleistungen

Der Fonds für Zusätzliche Leistungen kam für die Behandlung seiner Mitglieder in Spitälern zur Gänze auf. Folglich fielen im Fonds für Pflichtleistungen zunächst keine Aufwendungen an – obwohl dieser Fonds für die Versorgung der Versicherten in der allgemeinen Gebührenklasse zuständig war.

Daher war es aus Sicht der KFA sachgerecht, dass der Fonds für Pflichtleistungen an den Fonds für Zusätzliche Leistungen eine Pauschale leistete. Die KFA erklärte, dass auch private Zusatzversicherungen dem Fonds für Pflichtleistungen Pauschalen verrechneten.

Der StRH konnte die Pauschale in ihrem Grunde nachvollziehen. Deren Höhe war für den StRH jedoch nicht

Empfehlung des Stadtrechnungshofes

14

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- für die Verrechnungen zwischen dem Fonds für Pflichtleistungen und dem Fonds für Zusätzliche Leistungen ein nachvollziehbares Modell zu entwickeln und anzuwenden. Das Modell sollte die tatsächlichen Kostentreiber von Spitalsaufenthalten abbilden.

schlüssig. Die KFA leitete die Pauschale des Fonds für Zusätzliche Leistungen aus den Vorschriften privater Zusatzversicherungen ab. Sie errechnete und verrechnete einen Durchschnittswert pro Fall – ohne die Dauer des Aufenthaltes oder die Komplexität des Eingriffes zu berücksichtigen. Aus diesem Grund betrachtete der StRH die Verrechnung zwischen den Fonds nicht als fundierte Größe, sondern als fehlerbehaftete Schätzung. Folglich verloren die Ergebnisse der Fonds für Pflichtleistungen (erneut) und für Zusätzliche Leistungen ihre volle Aussagekraft.

Die Verrechnungen zwischen den Fonds genehmigte die Leitung der KFA. 14



Aufwendungen

Der Fonds für Zusätzliche Leistungen übernahm die Sonderklasse (2. Klasse) in Steirischen Landeskrankenhäusern und Grazer Sanatorien. Bei Aufenthalten in anderen Einrichtungen bzw. ohne Inanspruchnahme der Sonderklasse leistete der Fonds eine Pauschale an die:den Versicherte:n.

Der Großteil aller Aufwendungen des Fonds für Zusätzliche Leistungen entfiel im Jahr 2023 auf Behandlungen in Spitälern (89,3% der Aufwendungen bzw. 3,3 Millionen Euro). Bedeutsam waren auch die Aufwendungen für die eigene Verwaltung (8,0% der Aufwendungen bzw. 0,3 Millionen Euro). Die Pauschalen an Versicherte ohne Inanspruchnahme der Sonderklasse in Vertragseinrichtungen hatten eine untergeordnete Rolle (1,4% der Aufwendungen bzw. rund 50.000 Euro).



© Freepik/xb100

Fonds für Zusätzliche Leistungen

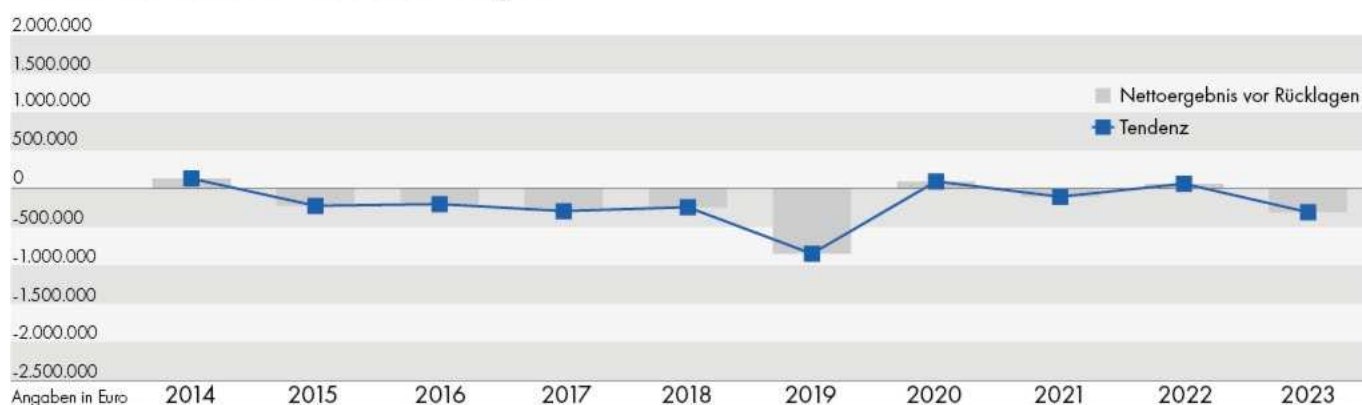
Wirtschaftliche Entwicklung des Fonds für Zusätzliche Leistungen

Gegenüber ihrem Ausschuss dokumentierte die KFA mehrmals, dass die Beiträge zum Fonds für Zusätzliche Leistungen nicht ausreichten, um die Aufwendungen zu decken.

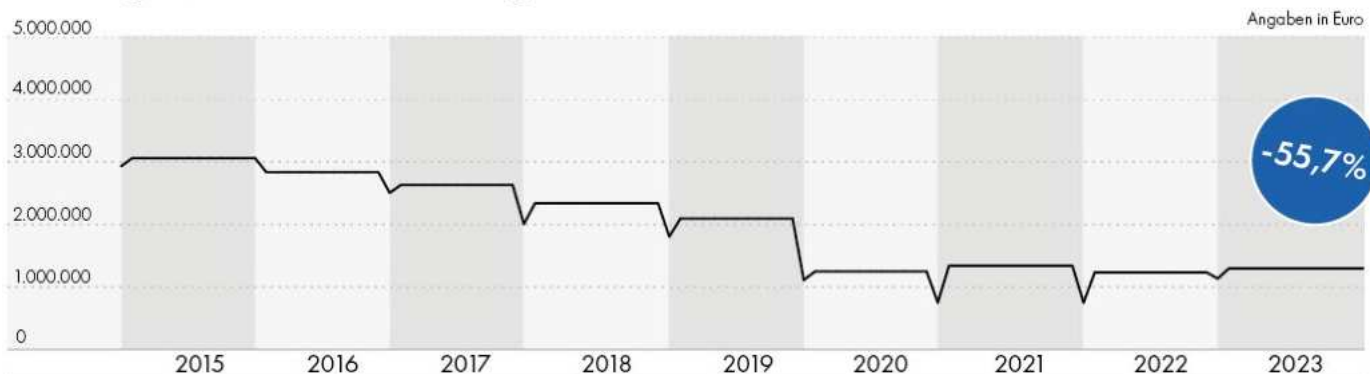
Diesen Befund reflektierten die Ergebnisse des Fonds. Von 2014 bis 2023 generierte er Verluste von 1,9 Millionen Euro.

Die KFA glich die negativen Ergebnisse aus, indem sie ihre Substanz in Anspruch nahm. Am 31. Dezember 2014 betrugen die Rücklagen des Fonds für Zusätzliche Leistungen 2,9 Millionen Euro. Bis zum 31. Dezember 2023 sanken die Rücklagen um 55,7%. Sie lagen nun bei 1,3 Millionen Euro. ¹⁵ ¹⁶

Fonds für Zusätzliche Leistungen



Rücklagen Zusätzliche Leistungen





Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

15

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall des Weiterbestandes des Fonds für Zusätzliche Leistungen,

- mit konkreten Planrechnungen zu evaluieren, ob der Fonds für Zusätzliche Leistungen nachhaltig gesunden kann und ihrem Ausschuss einen entsprechenden Bericht vorzulegen.

16

Der StRH empfiehlt dem Ausschuss der KFA im Fall seines Weiterbestandes,

- die Planrechnungen zu prüfen und darauf aufbauend dem Gemeinderat eine Entscheidung über die weitere Zukunft des Fonds für Zusätzliche Leistungen vorzulegen.

© Unsplash/Scott Graham

Das Kontrollumfeld der KFA: Viele Köche...

Das Kontrollumfeld der KFA war ungeeignet. Innerhalb der KFA fehlten fortschrittliche Buchhaltungssysteme und ein Controlling. Die KFA verfügte über keine validen Daten.

Die Leitung der KFA konnte dem StRH nicht glaubhaft machen, die Finanzsysteme der KFA zu beherrschen. Über wichtige Vorgänge informierte sie den KFA-Ausschuss sehr spät oder gar nicht. Der Krankenfürsorgeausschuss kontrollierte unzureichend und agierte spät. Mehrmals schwächte er seine eigene Position. Der Gemeinderat war in seiner Kontrolle behindert. Auch der StRH und der:die Bürgermeister:in unterstützten den Gemeinderat dadurch nicht hinreichend.

Der vorangegangene Abschnitt dokumentierte die dramatische wirtschaftliche Entwicklung der KFA und stellte deren prekäre Lage dar. Im Rückblick eröffnet sich die Frage, welche Institutionen frühzeitig Gegenmaßnahmen zu treffen gehabt hätten.

Die Satzung der KFA sah für die Kontrolle mehrere Institutionen vor:

- Die erste Ebene der Kontrolle lag in der KFA selbst. Der KFA waren die erforderlichen Bediensteten zuzuweisen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen konnte. Für die ordnungsgemäßen Abläufe innerhalb der KFA hatte die:der Abteilungsleiter:in zu sorgen. Die Abteilungsleitung war der:dem Bürgermeister:in insbesondere dafür verantwortlich, „dass die Geschäfte der KFA nach den Gesetzen und nach (der) Satzung sowie unter Bedachtnahme auf die Beschlüsse des Ausschusses geführt werden und der Ausschuss rechtzeitig in die Lage versetzt wird, die erforderlichen Beschlüsse zu fassen.“ (§20 Krankenfürsorgeanstalt Satzung)
- Die zweite Ebene der Kontrolle umfasste den Ausschuss der KFA. Der Ausschuss war für zentrale Beschlüsse über die KFA verantwortlich. Aus wirtschaftlicher Perspektive hatte er beispielsweise über den jährlichen Voranschlag und Rechnungsabschluss der KFA zu beraten und ihn zu genehmigen.



Die Geschäftsordnung für den Ausschuss der KFA stattete die:den Vorsitzende:n mit einer besonderen Befugnis aus: Sie:Er durfte in alle Akten der KFA Einsicht nehmen.

- Die dritte Ebene der Kontrolle übte der Gemeinderat aus. Der KFA-Ausschuss hatte ihm bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Der StRH und die:der Bürgermeister:in unterstützten den Gemeinderat.

Der StRH konstatierte ein multiples Kontrollversagen auf unterschiedlichen Ebenen.

Die Finanz- und Vermögensdirektion befeuerte das Kontrollversagen. Sie gestatte der KFA, nicht vorhandene Budgets zu verbrauchen. Regelmäßig musste die Finanz- und Vermögensdirektion beim Grazer Gemeinderat nachträglich ansuchen, Budgetüberschreitungen zu genehmigen.

Die folgenden Erkenntnisse erachtete der StRH als besonders relevant:



Ebene 1 der Kontrolle: Die KFA

Innerhalb der KFA entdeckte der StRH mehrere Problemfelder. Diese erschwerten oder verhinderten effektive wirtschaftliche Kontrollen. In weiterer Folge rückt der StRH die wesentlichsten Problemfelder in den Vordergrund.

- **In der KFA fehlte ein Buchhaltungssystem nach dem Stand der Technik**

Die KFA führte ihre Buchhaltung in (zumindest) drei Systemen durch.

- » System 1 (technischer Name: „PS3“) erfasste das Tagesgeschäft.
- » System 2 (technischer Name: „GeOrg“) erfasste bestimmte Bestellungen und Rechnungen sowie interne Leistungsverrechnungen.
- » System 3 umfasste die relevanten Belege. Sie waren nicht digital archiviert, sondern befan-

den sich in Ordnermappen in den Räumlichkeiten der KFA.

Die verteilte Buchhaltung war ein Spezifikum. Sie erschwerte dem StRH Einblicke in die relevanten Unterlagen und Vorgänge innerhalb der KFA. Einen Überblick erhielt der StRH nur mit hohem Aufwand. Aufgrund der Doppelgleisigkeiten fehlte in der KFA zudem die Kontrolle über ihr eigenes Budget:

- » System 1 (Tagesgeschäft der KFA) kontrollierte die vorgegebenen Budgets nicht: Den Ausgaben der KFA waren keine Grenzen gesetzt.
- » System 2 (manche Bestellungen und Rechnungen sowie interne Leistungsverrechnungen) berücksichtigte das volle Budget der KFA: Die KFA konnte hier das Budget für ihr Tagesgeschäft ein zweites Mal ausgeben. Bei Bedarf verschob die Finanz- und Vermögensdirektion hierfür die virtuellen Budgets.

Diese Praxis führte zu chronischen und bedeutsamen Budgetüberschreitungen der KFA. Die Finanz- und Vermögensdirektion musste beim Gemeinderat nachträglich ansuchen, die Überschreitungen zu genehmigen.

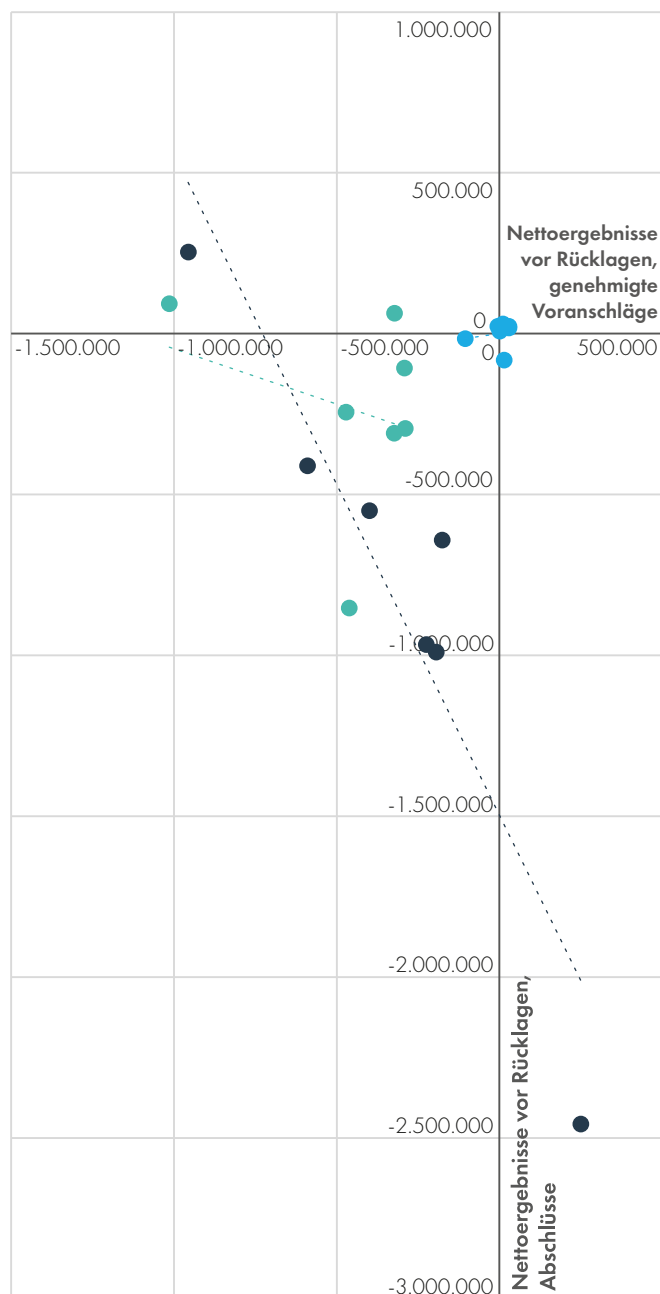
- **Die KFA verfügte über kein Controlling**

Der StRH vermisste in der KFA zentrale Steuerungsinstrumente des Managements. In der KFA fehlten Kostenrechnungen genauso wie Leistungskalkulationen und fundierte Abwägungen zwischen Kosten und Nutzen von Entscheidungsalternativen.

Der StRH sah das fehlende Controlling als Ursache für die mangelhafte Qualität von Voranschlägen der KFA. Ein Vergleich der prognostizierten mit den tatsächlichen Ergebnissen (vor Rücklagen) zeigte für den Zeitraum 2017 bis 2023: Im Fonds

Voranschläge und Abschlüsse

Die Grafik vergleicht die prognostizierten Ergebnisse vor Rücklagen (genehmigte Voranschläge) mit den tatsächlichen Ergebnissen vor Rücklagen (Abschlüsse). Bei guten Prognosen würden sich die Werte (nahezu) entsprechen. Tatsächlich zeigt die Betrachtung der Jahre 2017 bis 2023: Die Werte korrelieren negativ oder sie haben keinen nachweisbaren Zusammenhang.



- Fonds für Pflichtleistungen
- Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung
- Fonds für Zusätzliche Leistungen
- - - Linearer Trend: Fonds für Pflichtleistungen
- - - Linearer Trend: Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung
- - - Linearer Trend: Fonds für Zusätzliche Leistungen

Das Kontrollumfeld der KFA

für Pflichtleistungen waren die tatsächlichen Ergebnisse umso besser, je schlechter sie die KFA prognostiziert hatte (und umgekehrt). Bei den übrigen Fonds konnte die KFA keinen statistisch relevanten Zusammenhang identifizieren (siehe „R-Code“).

- **Die Abteilungsleitung konnte dem StRH keine fundierten Auskünfte geben**

Das Wissen über finanzielle Vorgänge war innerhalb der KFA auf eine bis zwei Schlüsselpersonen zentriert. Diese Schlüsselpersonen verfügten über Detailwissen; Gesamtzusammenhänge hatten sie jedoch nicht im Blick. Diese Perspektive fehlte auch der Leitung der KFA. Sie konnte dem StRH nicht glaubhaft vermitteln, einen Überblick über die finanziellen Rahmenbedingungen, Vorgänge und Berechnungssysteme gewonnen zu haben. Dennoch genehmigte die Leitung der KFA relevante Buchungsbelege.

- **Die Abteilungsleitung band den Krankenfürsorgeausschuss in wichtige Entscheidungen nicht ein**

In seiner Geschäftsordnung hatte sich der KFA-Ausschuss die Entscheidung über wesentliche Geschäftsfälle der KFA vorbehalten. Darunter fiel, dass der Ausschuss alle Anschaffungen beweglicher Sachen und sonstige Aufwendungen ab einer bestimmten Wertgrenze zu genehmigen hatte. Seit dem Jahr 2014 lag die Wertgrenze bei 0,01% der Gesamteinnahmen eines Haushaltsjahres. Somit hätte die Leitung der KFA Bestellungen ab rund 3.000 Euro dem Ausschuss vorlegen müssen.

Diese Pflicht verletzte sie. Im Kontrollzeitraum fand der StRH keine einzige Bestellung, welche der Ausschuss genehmigt hatte. Allein im Zeitraum 2017 bis 2023 hatte die Leitung der KFA bei 51 Bestellungen ihre Kompetenz überschritten.

- **Die Abteilungsleitung verabsäumte, den Krankenfürsorgeausschuss zeitgerecht über die finanziell prekäre Situation der KFA zu informieren**

17

- eine Buchhaltung nach dem Stand der Wissenschaft und Technik zu etablieren sowie diese an alle Vorgaben und Richtlinien der Stadt Graz anzupassen.
- ein Controlling nach dem Stand der Wissenschaft und Technik zu etablieren und daraus ein Managementkontrollsystem abzuleiten.
- hinsichtlich Budgetplanung und -bewirtschaftung sowie im Zuge des Rechnungsabschlusses den Informationsaustausch mit der Finanz- und Vermögensdirektion sowie mit der Abteilung für Rechnungswesen zu verstärken.
- den Krankenfürsorgeausschuss stets korrekt zu informieren und ihm im Einklang mit seiner Geschäftsordnung wesentliche Geschäftsfälle der KFA zur Genehmigung vorzulegen.

18

- hinsichtlich Budgetplanung und -bewirtschaftung sowie im Zuge des Rechnungsabschlusses

Das Bild zeigt beispielhaft die Erfolgsrechnung des Fonds für Pflichtleistungen aus dem Jahr 2022. Die Leitung der KFA unterzeichnete die Rechnung am 31. Jänner 2023 und legte sie am 14. Februar 2023 dem Krankenfürsorgeausschuss vor. Im Rahmen der gegenständlichen Kontrolle korrigierte der StRH die Ziffern in Rot.

Selbst im Jahr 2023 schob die Leitung der KfA das drängende Problem weiter auf. Anstatt dem Ausschuss Reformen vorzuschlagen, blieb sie der Stadt Graz die vorgeschriebenen Verwaltungskosten schuldig. ¹⁷ ¹⁸

STADTRECHNUNGSHOF • BERICHT 06/24

Das Kontrollumfeld der KFA

Ebene 2 der Kontrolle: Der KFA-Ausschuss

Schwierig gestaltete sich für den StRH, die Aktivitäten des KFA-Ausschusses nachzuvollziehen. Vorliegende Protokolle waren inhaltlich dürrig und erlaubten keine validen Schlüsse. Aus diesem Grund forderte der StRH Tonbandaufzeichnungen der Ausschusssitzungen an. Aufzeichnungen erhielt der StRH nur für die Sitzungen der Jahre 2020 bis 2023 bzw. 2024. Daher blieb das Bild des StRH unvollständig.

Bereits die vorliegenden Tonbandaufzeichnungen zeigten: Der KFA-Ausschuss erfüllte seine Kontrollaufgaben nicht. Wesentliche Aspekte greift der StRH in weiterer Folge heraus.

- **Der KFA-Ausschuss übte seine Möglichkeiten der Kontrolle unzureichend aus**

Nach Ansicht des StRH wusste der KFA-Ausschuss über wesentliche Vorgänge und Entwicklungen in der KFA auch deshalb nicht (rechtzeitig) Bescheid, weil er die Leitung und Organisation nicht hinreichend kontrolliert hatte. Er nahm seine kontrollierende Rolle nicht wahr. Voranschläge und Rechnungsabschlüsse diskutierte der Ausschuss nur sehr oberflächlich. Dokumente beschloss er trotz offensichtlich unbeantworteter Fragen. Jährlich genehmigte der Ausschuss Kontrakte und Balanced Scorecards („Zielvereinbarungen“). Eine nachträgliche Kontrolle über die Erfüllung unterließ der Ausschuss jedoch.

Die Vorsitzenden des Ausschusses erklärten dem StRH, dass sie ihr Recht auf Akteneinsicht noch nie genutzt hätten. Aus diesen Gründen zweifelte der StRH daran, dass sich alle Ausschussmitglieder die notwendigen Fachkenntnisse für ihre Tätigkeiten angeeignet hatten.

- **Der KFA-Ausschuss agierte zu spät**

Bereits [Anfang des Jahres 2023 hatte der StRH auf die Lage der KFA hingewiesen](#). In der zweiten

Jahreshälfte 2023 waren die finanziellen Probleme der KFA unübersehbar. Die Leitung der KFA berichtete dem Ausschuss: Die Rücklagen wären aufgebraucht und ihre eigenen Verwaltungskosten könnte die KFA nicht bezahlen. Vielmehr rechnete sie mit einem zusätzlichen Bedarf an Liquidität. Der Vorsitzende des Ausschusses war überzeugt, dass die Stadt Graz für die KFA haftete. Er fügte hinzu: „In Wirklichkeit müssten wir jetzt – wenn man sich unsere Satzungen und Geschäftsordnung anschaut – jede freiwillige Leistung einstellen“ (Transkript KFA-Ausschuss vom 19. September 2023). Der Ausschuss unternahm nichts dergleichen.

Erst im April 2024 legte er dem Gemeinderat einen – vorab vom StRH sowie der Finanz- und Vermögensdirektion als nicht schlüssig beurteilten – Bericht über die finanzielle Stabilisierung der KFA vor.

- **Der KFA-Ausschuss bzw. dessen Vorsitzende gestatten Gesprächsrunden abseits der etablierten Institutionen**

Seit dem Jahr 2022 fanden mehrere Gesprächsrunden zur finanziellen Lage der KFA statt. Die Gesprächsrunden waren nicht in die etablierten Institutionen integriert. Sie tagten abseits der Ausschüsse in unterschiedlicher Konstellation. Anwesend waren unter anderem die Bürgermeisterin (2024), der Finanzstadtrat (ab 2022), der Magistratsdirektor (2024), zwei Finanzdirektoren (ab 2022), Vorsitzende bzw. Mitglieder des KFA-Ausschusses (ab 2022) und die Leitung der KFA (ab 2022).

Der KFA-Ausschuss tolerierte diese Parallelen. Damit schwächte er nicht nur seine eigene Position, sondern auch die effektiven Kontrollen der KFA. Einen gemeinsamen Wissensstand aller Ausschussmitglieder und der Leitung der KFA schloss diese Praxis aus. [19](#) [20](#)



Ebene 3 der Kontrolle: Gemeinderat

Gemäß ihrer Satzung überwachte der Grazer Gemeinderat die KFA. Der Gemeinderat hatte die Kontrolle selbst sowie durch den StRH und die:den Bürgermeister:in auszuüben. Der:dem Bürgermeister:in kam dabei eine besondere Rolle zu.

- **Gemeinderat**

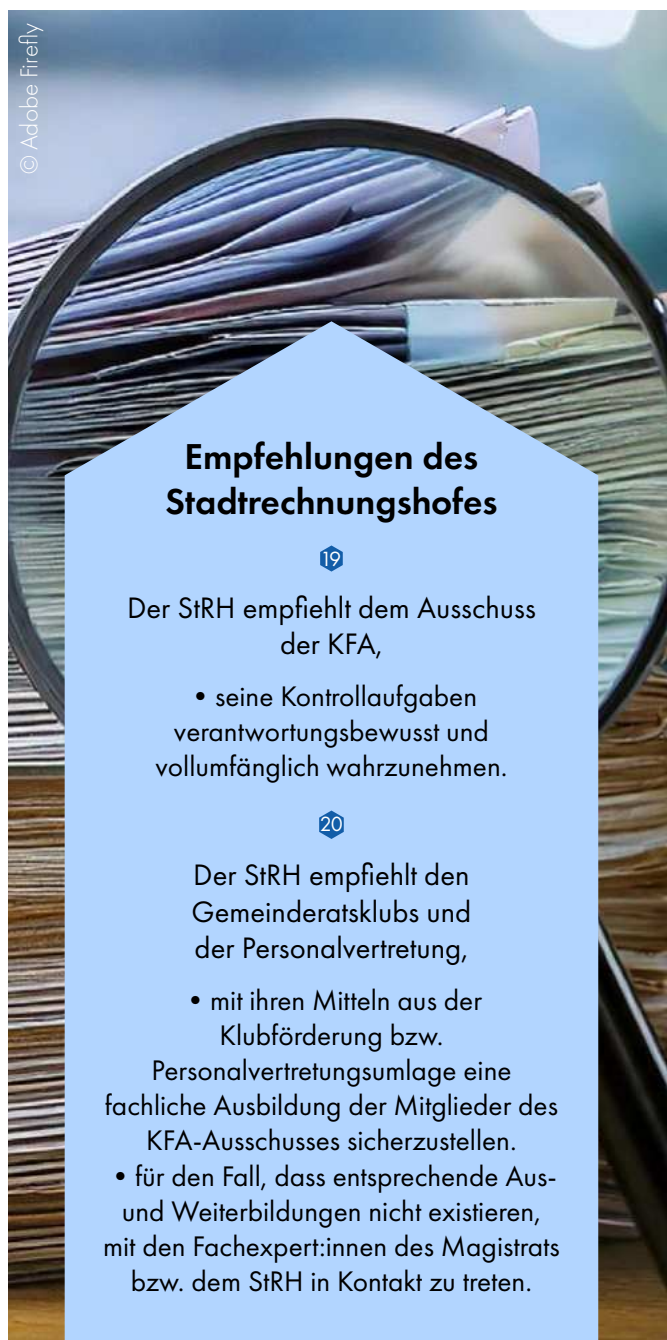
Im Rahmen seiner [Vorkontrollen der Rechnungsabschlüsse 2022](#) und [2023](#) kritisierte der StRH, dass die Kontrollen des Gemeinderates eingeschränkt waren. Der städtische Rechnungsabschluss gab keine klare Auskunft über die tatsächliche Gebarung der KFA. Darüber hinaus verabsäumte der KFA-Ausschuss wiederholt, dem Gemeinderat rechtzeitig Vorschläge für eine finanzielle Gesundung der KFA zu unterbreiten.

- **StRH**

Die Satzung der KFA bestimmte, dass der Gemeinderat die Aufsicht mithilfe des StRH vornehmen konnte. Nach Ansicht des StRH war eine kontinuierliche Aufsichtsfunktion mit seiner statutarischen Aufgabenstellung (nachträgliche Gebarungskontrolle ohne Entscheidungsbefugnis) jedoch unvereinbar.

Im Rahmen seiner jährlichen Vorkontrollen des städtischen Rechnungsabschlusses hatte der StRH auch die KFA zu untersuchen. Dabei beurteilte der StRH die KFA als wesentlich für die städtischen Abschlüsse. Bis zum Rechnungsabschluss 2022 betrachtete er das inhärente Risiko in Zusammenhang mit der KFA als niedrig. Diese Einschätzung begründete der StRH: Die Satzung der KFA hätte klare Regelungen vorgesehen. Zudem hätten der KFA-Ausschuss und der Gemeinderat laufende Entscheidungen diskutiert bzw. beschlossen.

Im Zuge seiner Vorkontrollen des Rechnungsabschlusses erhielt der StRH die Abschlüsse der drei Fonds der KFA. Der StRH führte seine Kont-



© Adobe Firefly

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

19

Der StRH empfiehlt dem Ausschuss der KFA,

- seine Kontrollaufgaben verantwortungsbewusst und vollumfänglich wahrzunehmen.

20

Der StRH empfiehlt den Gemeinderatsklubs und der Personalvertretung,

- mit ihren Mitteln aus der Klubförderung bzw. Personalvertretungsumlage eine fachliche Ausbildung der Mitglieder des KFA-Ausschusses sicherzustellen.
- für den Fall, dass entsprechende Aus- und Weiterbildungen nicht existieren, mit den Fachexpert:innen des Magistrats bzw. dem StRH in Kontakt zu treten.

Das Kontrollumfeld der KFA

rollen durch, indem er Werte abstimmte, Einzelfälle als Stichproben untersuchte und ausgewählte Systematiken der KFA hinterfragte. Die Kontrollen des StRH führten aufgrund der Risikobeurteilung der KFA durch den Stadtrechnungshofdirektor zu keinen wesentlichen Feststellungen.

Dadurch hinterfragte der StRH die wirtschaftliche Stabilität der KFA lange Zeit nicht. Damit überprüfte er auch die Vorgaben in der Satzung der KFA nicht. Im Rahmen der [Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses 2022](#) analysierte der StRH die Reserven (Rücklagen) der KFA im Zeitverlauf. Er erkannte, dass die KFA ihre Substanz in Anspruch genommen hatte und von keiner Besserung ausging. Umgehend rückte er als erste Kontrolleinrichtung die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der KFA in den Fokus des Gemeinderates.

Das Beispiel KFA zeigte, dass die Wahrnehmung der Kontrollfunktionen durch dafür besonders eingerichtete Ausschüsse, wie den KFA-Ausschuss, für das Risikobild der Stadt Graz und ihrer Beteiligungen anders einzuschätzen ist als angenommen. Um in Zukunft eine bessere Risikoeinschätzung treffen zu können, ein engmaschigeres Risikobild zu erhalten und allfällige Lücken zu schließen, hat der StRH folgende Maßnahmen bereits getroffen:

- » Mitarbeiter:innen des StRH werden ab 1. Jänner 2025 all jene Gemeinderatsausschüsse regelmäßig besuchen, welchen eine Rolle im internen Kontrollsystem der Stadt Graz zukommt;
- » Mitarbeiter:innen des StRH werden in unregelmäßigen Abständen mit den entsprechenden Leitungsfunktionen von Eigenbetrieben der Stadt Graz prüferische Gespräche zu deren internen Kontrollsystemen und deren Verständnis des eigenen Kontrollumfanges führen;
- » Mitarbeiter:innen des StRH werden im Rahmen der Vorkontrollen der Rechnungsabschlüsse ein besonderes Augenmerk auf die wirtschaftliche Situation der Eigenbetriebe legen. Aufgrund der bisherigen Kontrollhandlungen erhöhte der StRH im Rahmen der Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses 2023 seine Risikoeinschätzung für zwei der drei Eigenbetriebe bereits auf hoch.

Diese Maßnahmen werden es dem StRH ermöglichen, die internen Kontrollsysteme der in seinem Kontrollumfang umfassten Einrichtungen besser einzuschätzen. Dadurch kann er Analysen der wirtschaftlichen Lage verbessern und allfällige Fehlentwicklungen früher erkennen. Allerdings wird das Risikobild immer davon abhängig bleiben, wie viele Ressourcen der StRH für diese Aufgabe einsetzen kann.

• **Bürgermeister:in**

Die Satzung der KFA definierte für die:den Bürgermeister:in eine bedeutende Kontrollfunktion. Die:der Bürgermeister:in übte gemeinsam mit dem StRH die Aufsicht für den Gemeinderat aus. Zudem war die Leitung der KFA der:dem Bürgermeister:in verantwortlich. Nach Ansicht des StRH hatte die:der Bürgermeister:in sicherzustellen, dass eine geeignete Person die Geschäfte der KFA lenkte.

Wie die:der Bürgermeister:in die Aufsicht tatsächlich umgesetzt hatte, verblieb für den StRH un-



klar. Mehrere Gesprächspartner:innen berichteten dem StRH von einer „Hauptverantwortung“ bzw. „Gesamtverantwortung“. Im Gespräch mit dem StRH sah die aktuelle Bürgermeisterin jedoch keine Letztverantwortung. Sie betrachtete ihre Rolle darin, bei Lösungen für die KFA zu helfen.

Klar war: Die Bürgermeisterin ersuchte den Vorsitzenden des KFA-Ausschusses und die Leitung der KFA im Jahr 2024 „um zeitnahe Übermittlung einer detaillierten Planrechnung der angedachten Maßnahmen, die eine ausgeglichene Gebarung der KFA herbeiführen sollen“.

Ebenfalls im Jahr 2024 berichtete die Leitung der KFA dem KFA-Ausschuss, dass die Bürgermeisterin keine Aktivitäten des StRH wünschen würde (siehe Bild rechts unten).

Die Bürgermeisterin konnte sich die Aussage nicht erklären. Sie teilte dem StRH mit, dass für die Textpassage keine Grundlage bestünde. Der StRH wies darauf hin, dass der KFA-Ausschuss das Protokoll mit dieser Aussage und ohne dokumentierten Widerspruch einstimmig genehmigt hatte. ²¹

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

²¹

Der StRH empfiehlt der:dem Bürgermeister:in,

- die Leitung der KFA hinsichtlich ihrer fachlichen Qualifikation sowie ihrer Handlungen zu kontrollieren.
- stets sicherzustellen, dass eine geeignete Person die KFA leitet.

Das Bild zeigt einen Ausschnitt des Protokolls über die Ausschusssitzung der Krankenfürsorgeanstalt vom 13.02.2024.

erläutert die Verbesserungsvorschläge für den weiteren Weg der Stabilisierung der KFA und schlägt am 05. März um 10:15 einen weiteren Termin zum Sonderausschuss vor.

- Beitrag der Versicherten für Leistung für Mitversicherte 3% erhöhen
- DG-Beitrag um 0,5 % erhöhen um die KFA an andere Versicherungen anzupassen (Gewinn 1,6 Millionen Euro)
- Neuregelung der Auszahlung vom Krankengeld
Ab der 6. Woche würden wir uns in etwa 2 Millionen ersparen, für die Stadt wären es zwar Mehrkosten, da die auch für die ÖGK Versicherten auch zahlen muss
- Neuregelung des Konsolidierungsbeitrages
2007 wurde beschlossen, dass wir die Verwaltungskosten selber tragen müssen. Bis 2021 über 18. Mio. an die Stadt überwiesen.
2023 ca. 2. Mio. wären zu zahlen.

Diese Vorschläge gehen an die Finanzdirektion und müssen dann an GR. Falls es keine Vorschläge von dieser Stelle gibt, übernimmt es der Stadtrechnungshof, was von der Frau Bürgermeisterin nicht erwünscht wäre.

Das Kontrollumfeld der KFA

Zusammenfassend erkannte der StRH, dass das bestehende interne Kontrollsystem zu viele Kontrollinstanzen vorsah. Dies führte letztlich zum Versagen des Gesamtsystems: Die einzelnen Kontrollinstanzen verließen sich jeweils auf andere Ebenen. Ebenso war den einzelnen Kontrollinstanzen ihre Rolle im Rahmen des Gesamtsystems unklar.

Die Risikoeinschätzung des StRH beruhte auf der fälschlichen Annahme, dass die Zusammensetzung des KFA-Ausschusses zu noch verlässlicheren Kontrollhandlungen als in anderen Ausschüssen mit Funktionender internen Kontrolle führen würde. Darüber hinaus war die Rolle einer „Aufsicht“ für den StRH fremd. Zudem fehlten dem StRH Durchsetzungskompetenzen, um seine Aufsichtsrolle auszuführen. Schließlich hatte er keine Adressat:innen für allfällige Feststellungen. ²²

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

²²

Der StRH empfiehlt dem Ausschuss der KFA im Fall seines Weiterbestandes,

- dem Gemeinderat eine Änderung der Krankenfürsorgeanstalt Satzung vorzuschlagen, wonach das interne Kontrollsystem neu zu ordnen, die Kontrollinstanzen zu reduzieren und die Rollen der verbleibenden Instanzen klar auszuformulieren sind.
- dem Gemeinderat eine Änderung der Krankenfürsorgeanstalt Satzung vorzuschlagen, wonach die kontinuierliche Aufsichtsfunktion des StRH entfällt.



Die wesentlichen Ressourcen der KFA

Chronologie langfristiger Probleme

Um agieren zu können, benötigte die KFA jedenfalls Mitarbeiter:innen, IT-Programme und Prozesse. In allen drei Bereichen entdeckte der StRH multiple Problemfelder. Diese waren über Jahre gewachsen und bedrohten den Fortbestand der KFA immer mehr.

Nach Ansicht des StRH waren drei Faktoren für das Funktionieren der Organisation KFA wesentlich:

- Mitarbeiter:innen,
- IT-Programme und
- Prozesse.

Diese Ressourcen rückt der StRH nun in den Vordergrund.



Mitarbeiter:innen

Mehrere historische Untersuchungen attestierten der KFA eine unverhältnismäßig hohe Zahl an Mitarbeiter:innen. Darauf aufbauend berichtete der KFA-Ausschuss bereits im Jahr 2007 dem Gemeinderat, dass der Personalstand in der KFA um ein Drittel sinken sollte.

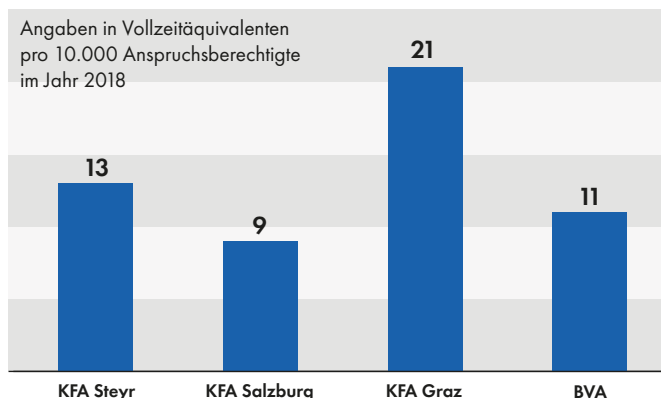
Einen aktuelleren Vergleich erlaubte ein Bericht des Rechnungshofes (2020). Die Grafik rechts unterstreicht, dass die KFA Graz nach wie vor übermäßig viele Personen beschäftigte.

Pro Anspruchsberechtigte:n beschäftigte die KFA Graz im Jahr 2018 um 58% mehr Vollzeitäquivalente als die KFA Steyr, um 88% mehr als die BVA und um 145% mehr als die KFA Salzburg. Für diesen Befund fand der StRH drei Erklärungen:

- Die KFA agierte hochgradig ineffizient. Fehlerhafte IT-Programme, fehlende formale Abläufe, unklare Zuständigkeiten und ungelöste Konflikte banden Ressourcen. Engagierte Mitarbeiter:innen ver-

Zahl der Mitarbeiter:innen (Vollzeitäquivalente) pro Anspruchsberechtigte:m

Die KFA Graz hatte unverhältnismäßig viele Mitarbeiter:innen (Vollzeitäquivalente) pro Anspruchsberechtigte:m. Zahlen aus dem Jahr 2018, siehe Rechnungshof (2020).



Die wesentlichen Ressourcen der KFA

suchten nach Kräften und mit Überstunden, das System am Laufen zu halten.

Der StRH hob den unermüdlichen Einsatz engagierter Mitarbeiter:innen der KFA positiv hervor. Diese versuchten trotz fehlender technischer und organisationaler Unterstützung, möglichst geordnete Abläufe zu etablieren.

- Unterschiedliche Gesprächspartner:innen innerhalb und außerhalb der KFA berichteten dem StRH von Interventionen. Mehrere Personen wären auf politischen Wunsch in die KFA gekommen,

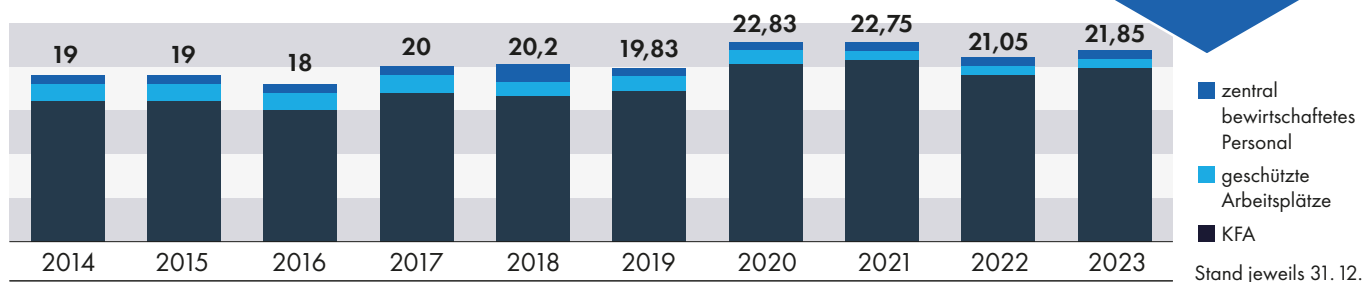
teilweise ohne ein objektiviertes Auswahlverfahren durchlaufen zu haben. Diese Praxis hätte den Personalstand der KFA weiter erhöht.

- Die tatsächliche Personalanzahl (Vollzeitäquivalente) der KFA war nur schwer zu steuern. Für die KFA arbeiteten nicht nur Personen, welche ihr direkt zugeordnet und über den Konsolidierungsbeitrag (Verwaltungskostenbeitrag) abgebildet waren. Weitere Arbeitskräfte bezahlte die Stadt Graz zentral und entsandte sie anschließend in die KFA. In seinen Statistiken berücksichtigt der StRH auch diese Personen.



Mitarbeiter:innen

Die Zahl der Mitarbeiter:innen (Vollzeitäquivalente) war unverhältnismäßig hoch.





„Was wir tun“

Wiederholend wird festgestellt, dass die Stadtverwaltung die Möglichkeit hat, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken.

Wichtig für die

Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken.

1. Schritt

Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken.

Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken.

Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken.



Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken.

Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken. Die Stadtverwaltung hat die Möglichkeit, die eigene Politik zu steuern und zu lenken.

Die wesentlichen Ressourcen der KFA



„Was ist das?“

Die wesentlichen Ressourcen der KFA sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KFA, die die KFA in der Lage setzen, die Aufgaben der KFA zu erfüllen.

- **2020**
Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt. Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt.
- **2021**
Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt. Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt.

- **2022**
Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt. Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt.

Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt. Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt.

Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt. Die KFA ist eine öffentliche Einrichtung, die die Aufgaben der KFA erfüllt.





IT-Programme

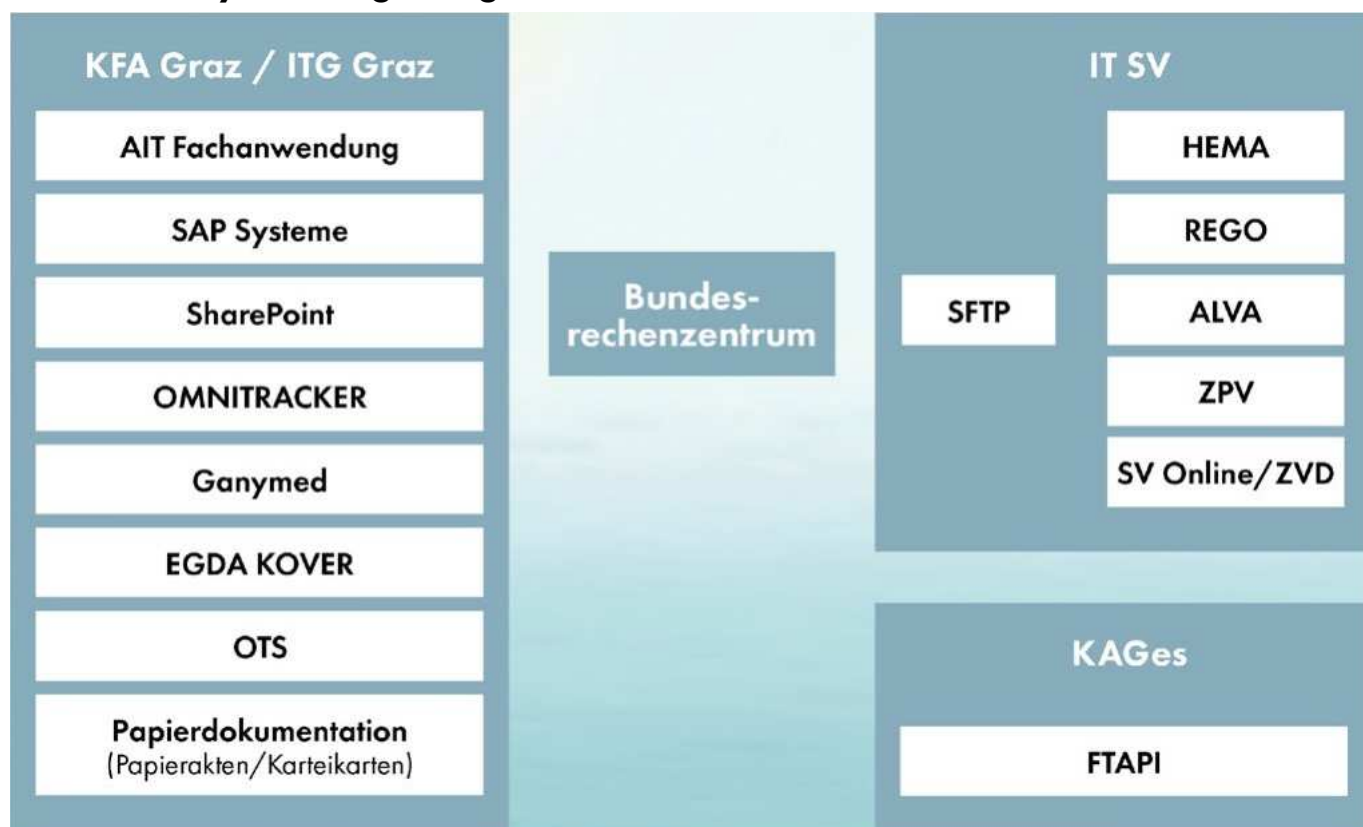
Passgenaue Anwendungen sollten die Arbeit der Mitarbeiter:innen erleichtern und effiziente Prozesse ermöglichen. Tatsächlich bewirkten wesentliche Programme der KFA das Gegenteil. Sie waren veraltet, fehleranfällig oder erfüllten die Anforderungen der KFA nicht. Mangelnde oder defekte Schnittstellen sowie fehlende Funktionen erforderten manuelle Eingriffe und Korrekturen.

In der Folge thematisiert der StRH die wichtigsten Aspekte zu den IT-Programmen der KFA.

- **Systemumgebung**

Die Verwaltung der KFA war über zahlreiche Systeme verteilt. Eine integrierte Anwendung fehlte. Die

KFA Graz - Systemumgebung



Die wesentlichen Ressourcen der KFA

einzelnen Systeme kommunizierten miteinander bestenfalls eingeschränkt. Folglich waren Datenstände redundant und inkonsistent. Mitarbeiter:innen mussten Daten übertragen, eintippen und bereinigen. Die Gefahr für Folgefehler war hoch.

• Die Fachanwendung der AIT

Die KFA administrierte ihre Versicherten in erster Linie über eine Fachanwendung der Angewandte Informationstechnik Ges.m.b.H (AIT). Die Anwendung stammte aus den 1990er-Jahren. Technologie und Betriebssystem waren veraltet, laufende Anpassungen und Korrekturen der zahlreichen Probleme aufwändig. Im Jahr 2021 dokumentierte die KFA nach einem Gespräch mit der Magistratsdirektion und der ITG Informationstechnik Graz GmbH (ITG): „Die AIT-

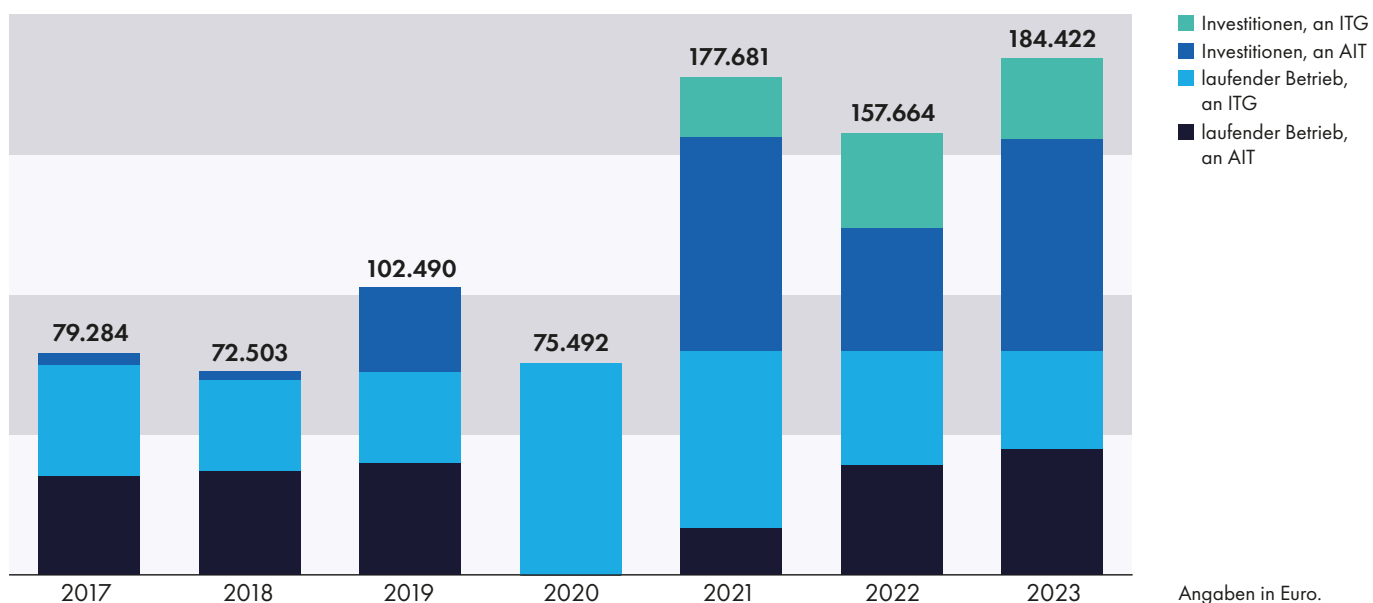
KFA-Lösung ist eine Anwendung die ihren Lebenszyklus überschritten hat, technologisch veraltet ist und auf einem Betriebssystem läuft, das ebenfalls veraltet ist. Die Anwendung ist, darin sind sich alle Stakeholder einig, schnellstmöglich abzulösen, da diese jederzeit unwiderruflich ausfallen könnte.“

Gleichzeitig war die KFA auf die Fachanwendung der AIT angewiesen. Die Leitung der KFA erklärte dem StRH, dass ein Wegfall dieser Anwendung eine Katastrophe wäre. Die Problematik eines solchen Zustandes offenbarte das Jahr 2020: Die AIT hatte den Betreuungs- und Wartungsvertrag per Ende 2019 einseitig gekündigt. Da ITG und KFA über den Quellcode des Programms nicht verfügten, konnten sie auftretende Fehler weder eingrenzen noch beheben. Um Probleme zu mildern, konnte die ITG lediglich eingeschränkte Behelfslösungen anbieten. Die Qualität der



Verrechnungen der ITG an die KFA für die Fachanwendung der AIT

Für die Fachanwendung der AIT verrechnete die ITG der KFA Kosten. Die Kosten resultierten aus dem laufenden Betrieb und aus Investitionen. Ein Teil der Beträge floss an die ITG, einen anderen Teil reichte die ITG an die AIT weiter.



Versichertendaten litt massiv. Mehr noch: In der ITG und der KFA fehlte Wissen über Technik und Prozesse, um alternative Anwendungen konzipieren zu können. Erst im Jahr 2021 einigten sich ITG und AIT auf eine neue Betreuungs- und Wartungsvereinbarung. Auch diese Vereinbarung gestattete jedem Vertragspartner einseitig, sie mit einer einmonatigen Frist zum Ende jedes Jahres zu kündigen.

Nach Ansicht des StRH stand die KFA einem doppelten Monopol gegenüber:

- » Einerseits musste sie im Haus Graz die ITG beauftragen,
- » andererseits konnte sie ohne die Anwendung der AIT nicht bestehen.

Diese Konstellation erklärte, dass die KFA relativ hohe Kosten für die Fachanwendung zu tragen hatte (siehe Grafik links unten).

Nicht erfolgreich waren die KFA und die ITG darin, das System der AIT abzulösen. Die ITG plante zunächst eine Eigenentwicklung. Mangels Personals und Wissens scheiterte dieser Plan jedoch. Alternativ strebten die KFA und ITG an, die Systeme der BVAEB mitnutzen zu dürfen. Die BVAEB lehnte eine (zeitnahe) Umsetzung aus Ressourcengründen ab.

Daher verblieb nur eine Option: Als Zwischenlösung arbeitete die ITG nach eigenen Angaben daran, die Sicherheitslücken des Programms zu schließen. Dadurch gewann die KFA etwas Zeit. Eine Modernisierung des Programmes war jedoch unumgänglich. Die Kosten hierfür konnte die ITG nicht seriös bestimmen.

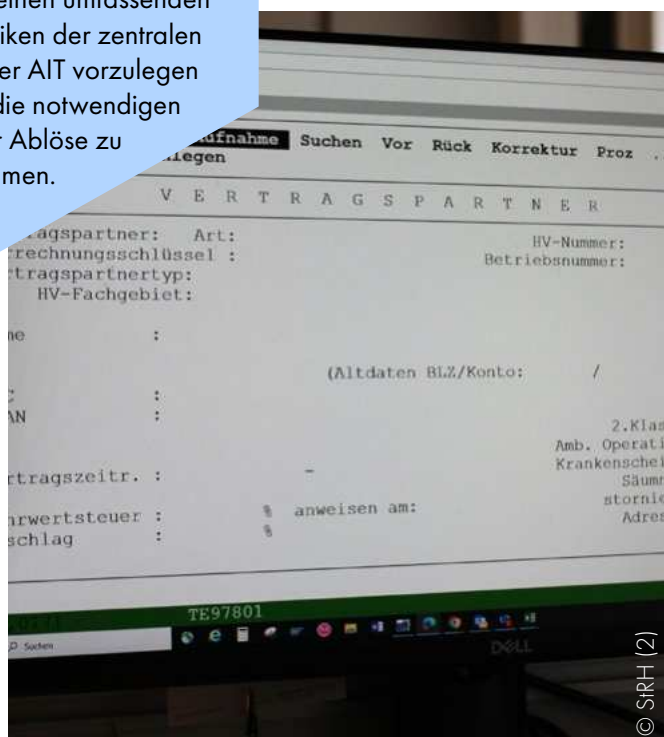
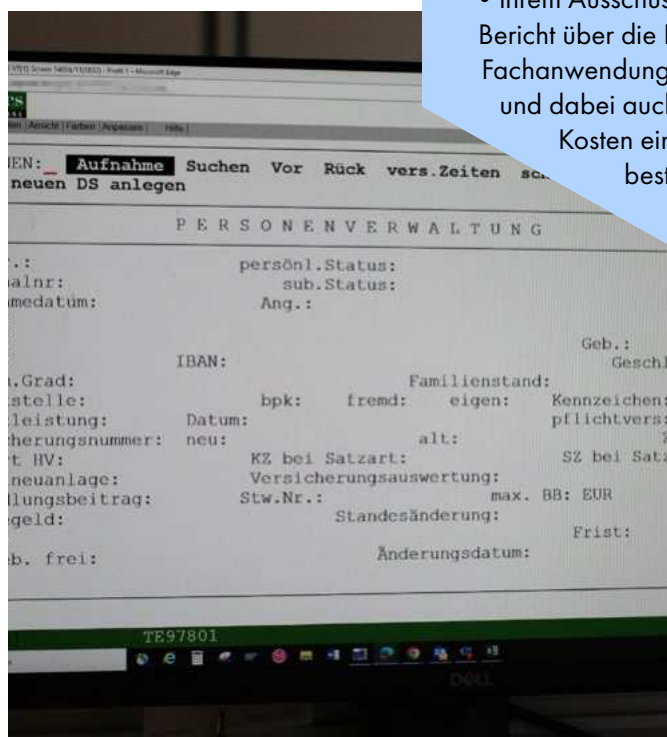
Nach Ansicht des StRH bestand die Gefahr, dass die Kosten für ein neues Programm den Fortbestand der KFA wirtschaftlich unmöglich machen. ²⁴

Empfehlung des Stadtrechnungshofes

²⁴

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- ihrem Ausschuss einen umfassenden Bericht über die Risiken der zentralen Fachanwendung der AIT vorzulegen und dabei auch die notwendigen Kosten einer Ablöse zu bestimmen.



Die wesentlichen Ressourcen der KFA



Fehlerhafte Beitragsgrundlagen

Die KFA erhielt die Beiträge ihrer Versicherten nicht nur für die Krankenfürsorge und Unfallheilbehandlung. Auch Versicherungsbeiträge für die Mitarbeiter:innen-Vorsorgekasse, die Pensionsversicherung, die Arbeitslosenversicherung und weitere gingen bei der KFA ein. Diese Beiträge hatte die KFA an die zuständigen Stellen weiterzuleiten und parallel dazu eine Datenmeldung zu erstatten. Für ihre Dienstleistung behielt sich die KFA eine Vergütung von bis zu 1% der Beträge ein.

Spätestens seit dem Jahr 2019 wusste die KFA, dass die Datenmeldungen über ihre Versicherten von großflächigen Fehlern betroffen waren. Konkret stimmten die Meldungen von Versicherungsbeiträgen und Versicherungszeiten nicht mit den tatsächlichen Ansprüchen der Betroffenen überein. Die fehlerhaften Meldungen blieben lange Zeit unentdeckt. Sie reichten bis in das Jahr 2005 zurück. Die ITG identifizierte zwei Ursachen für die Fehler. Beide Ursachen verortete der StRH in der Sphäre der KFA.

Der StRH wies bereits in seinen Berichten [„Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses 2022 \(VRV\) - Prüfteil“](#) und [„Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses 2023 \(VRV\) – Prüfteil“](#) auf die drängende Problematik hin. Auch im Zuge der aktuellen Kontrolle vermisste der StRH eine Lösung.

Zwar erklärten die KFA und die ITG, dass die Daten für die Mitarbeiter:innen-Vorsorgekasse zum Großteil korrigiert waren. Die KFA konnte jedoch nicht ausschließen, dass den Versicherten Veranlagungsergebnisse entgangen waren. Weiterhin ausständig war die Korrektur der Beiträge und Versicherungszeiten für die Pensionsversicherung der Vertragsbediensteten.

Empfehlung des Stadtrechnungshofes

25

Der StRH empfiehlt der KFA,

- ihrem Ausschuss und den betroffenen Versicherten persönlich einen umfassenden Bericht über Ursachen, Kosten, Schaden und Lösungswege in Zusammenhang mit den Fehlern bei Datenmeldungen bereitzustellen.

Das Nachsehen hatte die Gemeinschaft der KFA-Versicherten. Sie hatten nicht nur das Problem der fehlerhaften Ansprüche, sondern mussten auch für deren Behebung bezahlen: Bis zum 31. Dezember 2023 verrechnete die ITG rund 21.500 Euro an Kosten. Weitere Kosten sollten folgen. 25



© Freepik

• Weitere Programme ohne Schnittstellen

Für bestimmte Anwendungsfälle hatte die KFA Zugänge zu weiteren Programmen erworben. Diese erlaubten, Rezeptgebühren und Apotheken abzurechnen, Spitäler und Ärzt:innen zu administrieren oder Krankengeschichten umfassend zu dokumentieren. Die meisten dieser Programme hatten zwei Aspekte gemeinsam: Sie kommunizierten nicht automatisiert untereinander und passten nur eingeschränkt zu den Bedürfnissen der KFA. ²⁶

Prozesse

Bewusst ließ der StRH die Prozesse der KFA in seiner einleitenden Grafik leer. Die KFA verfügte schlichtweg über keine klar definierten Prozesse und Steuerungsinstrumente. Verfügbare Dokumentationen waren entweder stark veraltet oder beruhten auf individuellen Eigeninitiativen engagierter Mitarbeiter:innen. Spezialwissen gaben Mitarbeiter:innen mündlich weiter. Daraus ergab sich nicht nur für die Steuerung, die Überwachung, die Struktur und die Resilienz der KFA ein Risiko. Auch der StRH war in seiner gegenständlichen Kontrolle behindert: Auf vorhandenes Wissen und Arbeitspraktiken konnte er trotz hohem Aufwand eigener Ressourcen nur eingeschränkt zugreifen. ²⁷

Der Mangel an Prozessen und Steuerung äußerte sich vielfältig. In weiterer Folge thematisiert der StRH ausgewählte Aspekte.

• Ineffiziente Abläufe

Die tatsächlichen Abläufe in der KFA ließen sich mit zwei Schlagwörtern beschreiben: „Hand“ und „Papier“. Eine übergeordnete Steuerung von Prozessen und eine adäquate Unterstützung durch IT-Programme fehlten. Daher agierten die Mitarbeiter:innen als manuelle Schnittstellen zwischen Programmen. Sie übertrugen Werte, korrigierten Fehler und arbeiteten dabei in erster Linie mit Stift und Schreibblock. ²⁸

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

²⁶

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- ihrem Ausschuss einen umfassenden Bericht über ihre Systemlandschaft bereitzustellen und darin das Risiko von fehlenden bzw. fehlerhaften Schnittstellen hervorzuheben.
- ihrem Ausschuss einen umfassenden Bericht über die Notwendigkeit umfangreicher Dokumentationen von Krankengeschichten der Versicherten bereitzustellen und dabei die gegenwärtige Praxis vor dem Grundsatz der Datensparsamkeit zu evaluieren.

²⁷

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- selbst (ohne externe Beratungsaufträge) jene Prozesse zu definieren und Regeln zu etablieren, welche eine nachhaltige Steuerung ermöglichen.

²⁸

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- ihre Abläufe gesamthaft zu überarbeiten und dabei Effizienzen von Digitalisierung und Automatisierung zu heben.

Die wesentlichen Ressourcen der KFA

Beispiel für einen Ablauf in der KFA: „Die Genehmigung von Heilbehelfen“ (vereinfacht)

20-25
Anträge pro
Tag

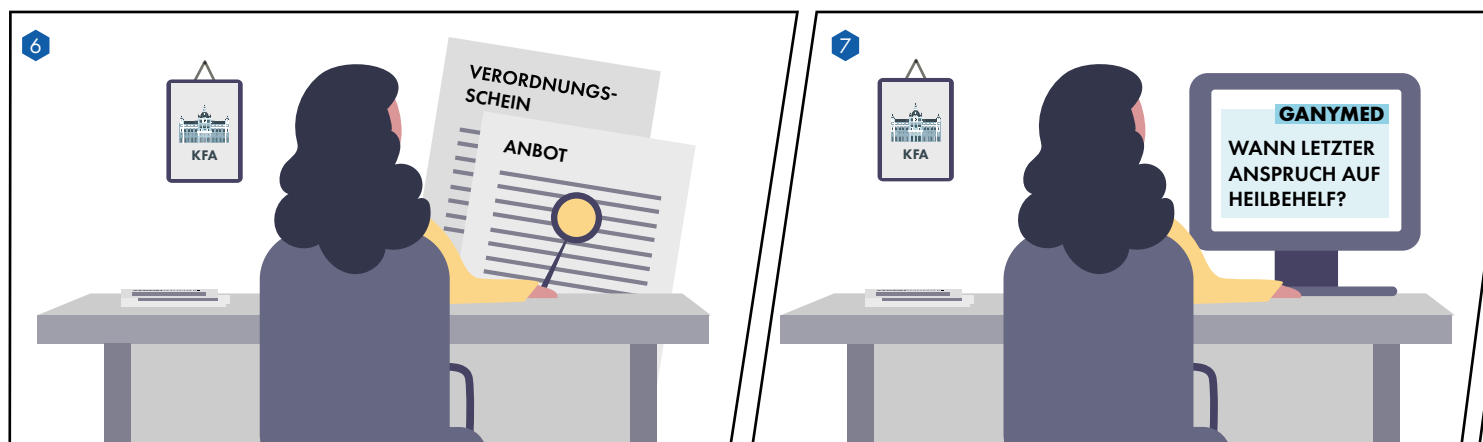


1 Patient:in erhält von/vom Ärzt:in einen Verordnungsschein und bringt diesen zur/zum Bandagist:in.

2 Bandagist:in schickt den Verordnungsschein und ein Anbot an die KFA.

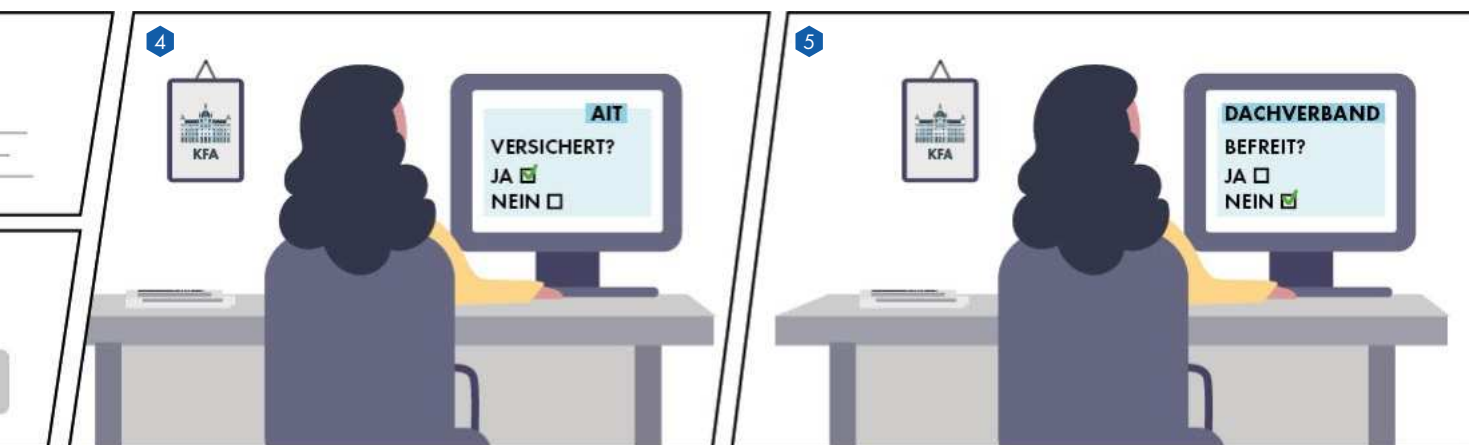
3 a Eintreffen der Unterlagen per Post: Die KFA bringt den Antrag in den Bearbeitungsprozess.

b Eintreffen der Unterlagen auf digitalem Wege: Die KFA druckt den Antrag aus und bringt ihn anschließend in den Bearbeitungsprozess.



6 Sachbearbeiter:in kontrolliert, ob der Verordnungsschein und das Anbot formal korrekt sind.

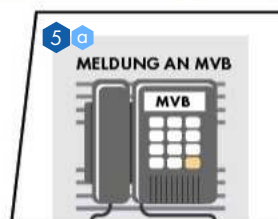
7 Sachbearbeiter:in kontrolliert in der Anwendung zur Dokumentation von Krankengeschichten, ob die:der Antragsteller:in bereits Anspruch auf den Heilbehelf hatte.



- 4 Sachbearbeiter:in kontrolliert in der Fachanwendung der AIT, ob die:der Antragsteller:in bei der KFA versichert ist.

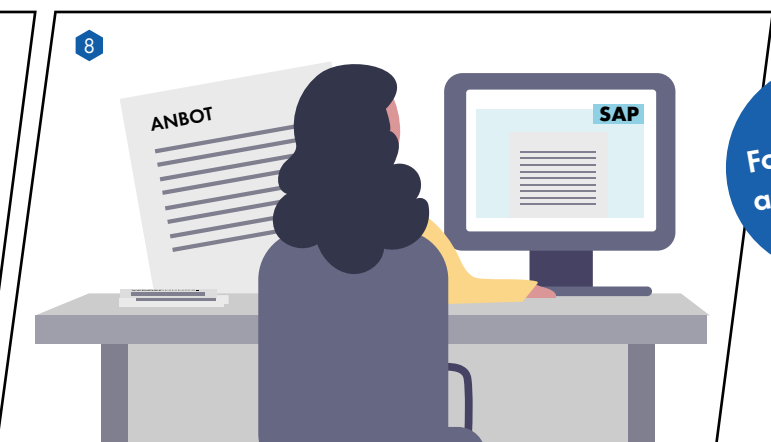
Zum Zeitpunkt der Kontrolle keine Vertretung für Sachbearbeiter:in vorgesehen.

- 5 Sachbearbeiter:in kontrolliert in den Systemen des Dachverbands der Sozialversicherungsträger, ob die:der versicherte Antragsteller:in von Rezeptgebühren bzw. Selbstbehalten befreit ist. Die Kontrolle über die Systeme des Dachverbands ist erforderlich, da die entsprechenden Daten in der Fachanwendung der AIT oftmals fehlen bzw. nicht korrekt sind.



- a Falls fehlerhafte Datenstände in der Fachanwendung der AIT zutage treten, meldet die:der Sachbearbeiter:in diese an das Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen der KFA.

- b Die verantwortlichen Stellen in der KFA korrigieren die Daten in der Fachanwendung der AIT manuell.

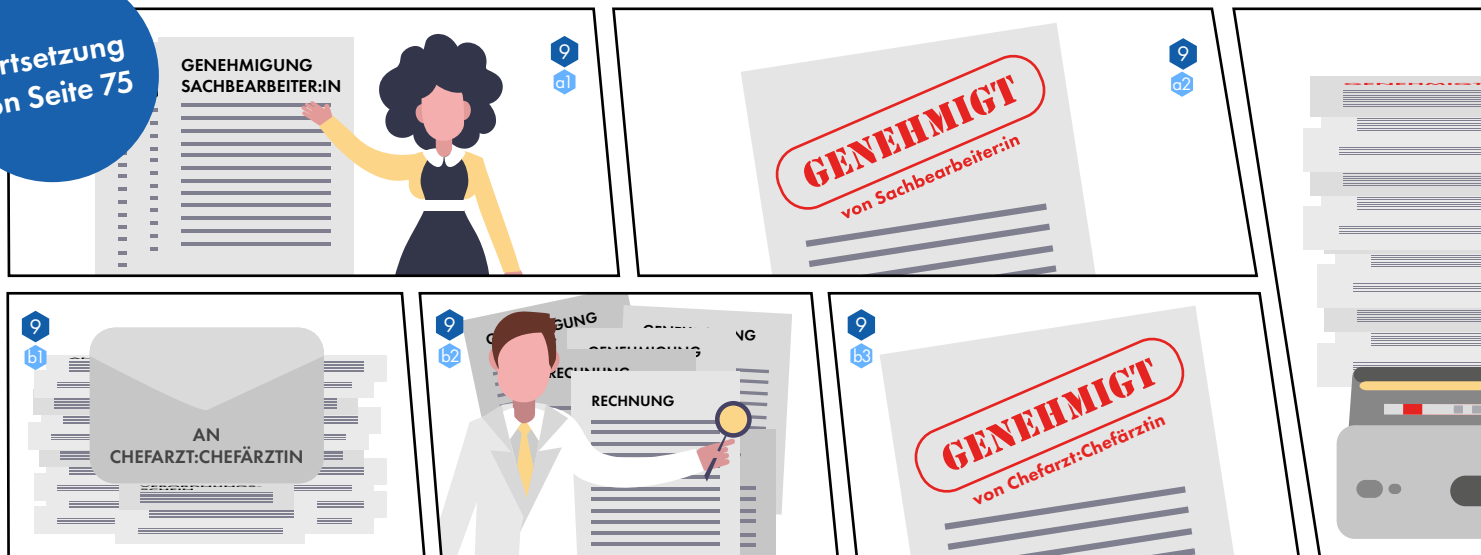


Fortsetzung
auf Seite 76

- 8 Sachbearbeiter:in gleicht die Preise laut Anbot mit den Datenbanken einer Anwendung für die Verrechnung ab.

Die wesentlichen Ressourcen der KFA

Fortsetzung
von Seite 75



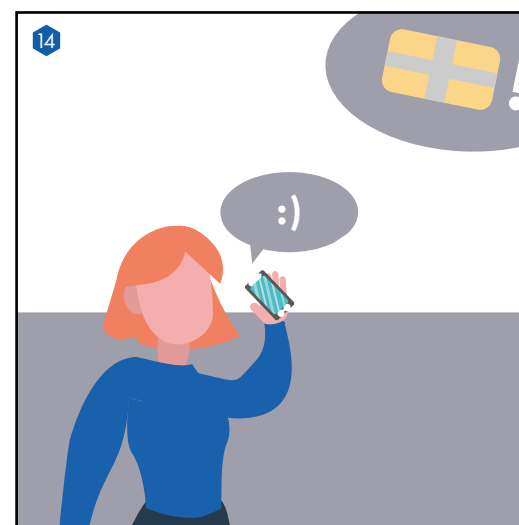
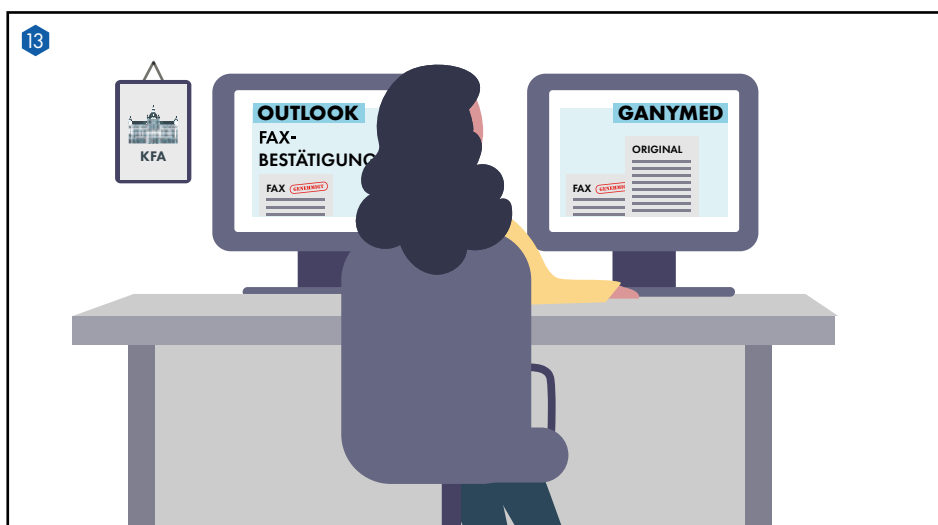
9 a1 Periodische und bereits in der Vergangenheit chefärztlich genehmigte Heilbehelfe (Maßeinlagen, Inkontinenzprodukte etc.) genehmigt die:der Sachbearbeiter:in direkt.

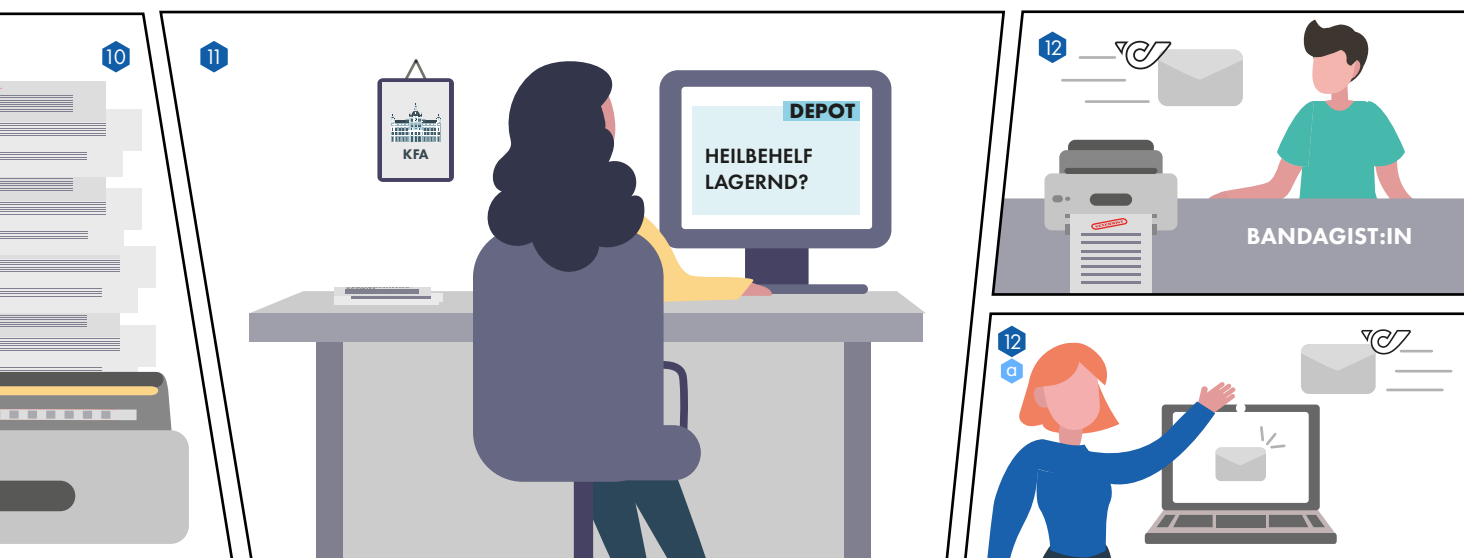
9 a2 Sachbearbeiter:in genehmigt den Antrag.

9 b1 Bei erstmaliger Antragstellung reicht die:der Sachbearbeiter:in die Unterlagen an die:den Chefärzt:in weiter.

9 b2 Chefärzt:in prüft den Antrag, insbesondere hinsichtlich Übereinstimmung des verordneten Heilbehelfs mit der Diagnose. Chefärzt:in kann Vorort-Kontrollen durchführen.

9 b3 Chefärzt:in genehmigt den Antrag.





10 Die KFA scannt die Unterlagen.

11 Sachbearbeiter:in kontrolliert, ob der verordnete Heilbehelf über das Depot eines Vertragspartners bereitstellbar oder neu anzuschaffen ist.

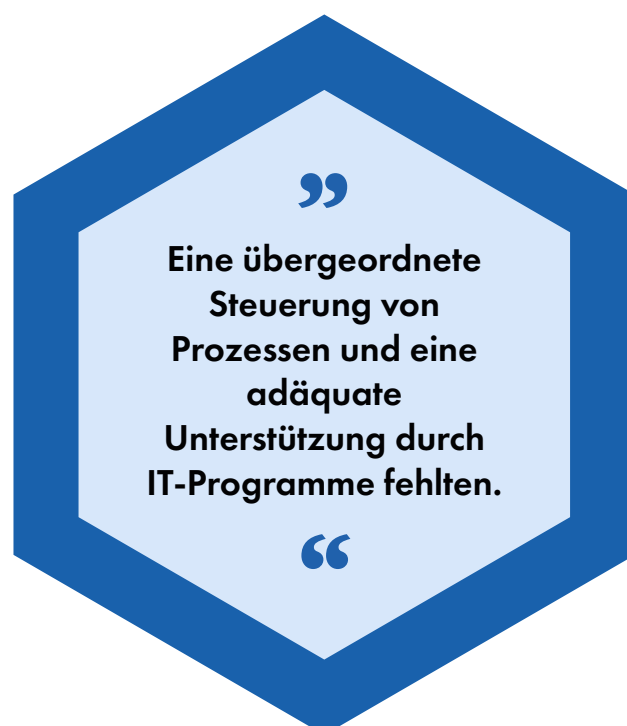
12 Die KFA sendet die Unterlagen per Fax oder per Post an die:den Bandagist:in.

a Ausnahme: In Einzelfällen erhält die:der Antragsteller:in die Unterlagen direkt (per Post oder an die städtische E-Mail-Adresse).



13 Die KFA archiviert die gescannten Unterlagen sowie eine allfällige Fax-Bestätigung in der Anwendung zur Dokumentation von Krankengeschichten.

14 Bandagist:in informiert Patient:in, dass der Heilbehelf abholbereit ist.



Die wesentlichen Ressourcen der KFA

• Mangelnder Datenschutz

Organisatorisch und systemtechnisch war die KFA in die Stadt Graz integriert. Gleichzeitig operierte die KFA mit sensiblen Gesundheitsdaten von Bediensteten und deren Angehörigen. Nach Ansicht des StRH war in dieser Konstellation der konsequente Datenschutz ganz besonders bedeutsam. Umso schwerer wog, dass der StRH gravierende Mängel beim Schutz der Daten durch die KFA feststellte.

- » Die KFA übermittelte Gesundheitsdaten (Personen, Diagnosen, erbrachte Leistungen, Heilmittel) unverschlüsselt an externe E-Mail-Adressen.
- » Die KFA entsorgte Unterlagen von Versicherten (Personen, genehmigte Heilbehelfe) in einer unversperrten Papiertonne. Der StRH entdeckte die Tonne im allgemein zugänglichen Teil des Grazer Rathauses (siehe Bild rechts).
- » Im Büro des chefarztlichen Dienstes der KFA lagen sensible Dokumente (Listen mit Daten von Patient:innen, Überweisung) für eintretende Parteien sichtbar auf.
- » Ein:e Bedienstete:r der KFA sprach im Zuge der gegenständlichen Kontrolle eine:n Prüfer:in des StRH auf deren:dessen aktuelle Anträge an. Dabei waren Dritte anwesend.
- » Die Leitung der KFA und ein Vorsitzender des KFA-Ausschusses kommunizierten die wirtschaftliche Gebarung der KFA über einen privaten E-Mail-Anbieter. 29 30



Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

29

Der StRH empfiehlt der KFA,

- den Schutz der eigenen Daten sowie der Daten ihrer Versicherten jederzeit zu gewährleisten.

30

Der StRH empfiehlt der MD-Innenrevision,

- den Datenschutz der KFA konsequent zu kontrollieren.

• Fehlende Vertretung des Chefarztes

Die Satzung der KFA sah einen vertrauensärztlichen Dienst vor. Dieser sollte für die KFA alle ärztlichen Angelegenheiten beurteilen. Wenn erforderlich, sollte das Gesundheitsamt eine Aushilfe bereitstellen. Bereits im Jahr 2009 dokumentierte die Leitung der KFA eine Vereinbarung mit dem Gesundheitsamt. Demnach würden die Ärzt:innen des Journaldienstes den Chefarzt der KFA während seiner Abwesenheit (Urlaub, Ausbildung, Krankheit) vertreten. Tatsächlich hatte der Chefarzt der KFA keine Vertretung. Abwesenheiten des Chefarztes konnten wesentliche Prozesse der KFA zum Stillstand bringen. ³¹

• Freigabe von Rechnungen ohne ausreichende Dokumentation

Die KFA beglich Rechnungen ohne dokumentierten Nachweis über die Leistung. Der StRH entdeckte zahlreiche Fälle, in welchen externe Leistungsverzeichnisse fehlten oder nicht mit dem Rechnungsbetrag übereinstimmten. Interne Dokumentationen über die ordnungsgemäße Lieferung oder Leistung vermisste der StRH gänzlich.

Ähnlich problematisch führte die KFA ihre Handkasse. Sie verletzte wesentliche Anforderungen der Kassenvorschrift für den Magistrat: Bei vielen der kontrollierten Auszahlungen konnte der StRH keinen dienstlichen Verwendungszweck nachvollziehen. Darüber hinaus fehlten bei mehreren Konsumationsrechnungen der begünstigte Personenkreis und ein sachlicher Grund. Schließlich vermisste der StRH relevante Daten wie das Datum der Abrechnung und die einreichende Person. ³² ³³

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

³¹

Der StRH empfiehlt der KFA und dem Gesundheitsamt,

- die Vereinbarung zur Vertretung des Chefarztes der KFA umzusetzen oder eine andere Vertretungslösung auszuarbeiten, welche den Vorgaben entspricht.

³²

Der StRH empfiehlt der KFA,

- vor Bezahlung einer Rechnung ein korrektes Leistungsverzeichnis anzufordern und zu archivieren.
- vor Bezahlung einer Rechnung die ordnungsgemäße Lieferung oder Leistung zu dokumentieren und zu archivieren.
- die Handkasse im Einklang mit der Kassenvorschrift für den Magistrat zu führen.

³³

Der StRH empfiehlt der Abteilung für Rechnungswesen,

- die rechnerische Richtigkeit von Rechnungen nur dann zu bestätigen, wenn Fachabteilungen ein Leistungsverzeichnis beigefügt und die ordnungsgemäße Lieferung oder Leistung dokumentiert haben.
- Handkassen nur dann mit weiteren Barmitteln auszustatten, wenn die Dienststellen Abrechnungen im Einklang mit der Kassenvorschrift für den Magistrat vorgelegt haben.

Die wesentlichen Ressourcen der KFA

- **Leistungen an Personen ohne Anspruchsberechtigung**

Die Daten der KFA über ihre eigenen Versicherten waren fehlerhaft. Mangels automatisierter Schnittstellen führte die KFA Personen als Anspruchsberechtigte, obwohl diese gar nicht versichert waren. Die KFA hatte keine effektiven internen Kontrollen etabliert. Sie erbrachte Leistungen auch an Nicht-Anspruchsberechtigte. Dies belastete die Gemeinschaft der Versicherten. ³⁴

- **Mehrfache Einreichung von Versicherten**

Der StRH sah ein Risiko, dass Versicherte dieselben Behandlungskosten bei der KFA und weiteren Trägern einfordern könnten. Die KFA konnte den StRH nicht überzeugen, dass sie wirksame Gegenmechanismen etabliert hätte. ³⁵

- **Fehlerhafte Fertigung von Verträgen**

Die KFA war eine Einrichtung der Stadt Graz. Sie besaß keine eigene Rechtspersönlichkeit. Im Einklang mit der Geschäftsordnung für den Magistrat waren Verträge der KFA mit Dritten daher grundsätzlich wie folgt zu unterzeichnen:

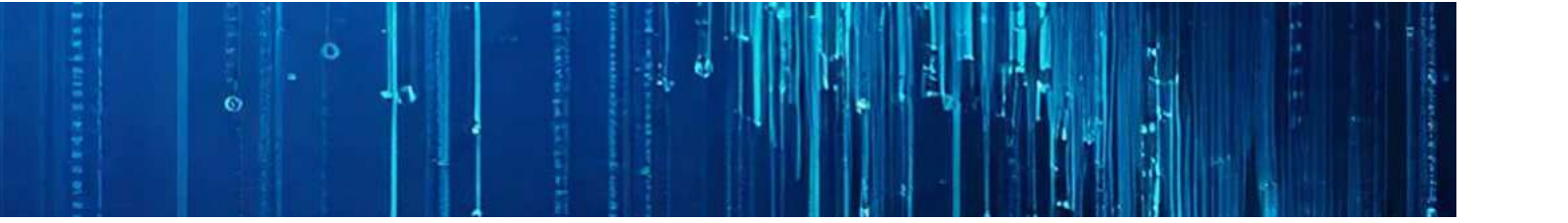
Gefertigt aufgrund der Entscheidung des Gemeinderates/Krankenfürsorgeausschusses, GZ <xxx> vom <yyy>.

*Für die Stadt Graz
Die:Der Bürgermeister:in
bzw.*

Für die:den Bürgermeister:in

*- Unterschrift -
Name in Druckschrift*





Der StRH entdeckte mehrere Verträge, welche die KFA inkorrekt unterzeichnet hatte. Die Dokumente enthielten falsche Fertigungsklauseln, während Namen der Unterzeichner:innen bzw. Geschäftszahlen von Beschlüssen fehlten. Auch diese Maßnahmen stellten interne Kontrollmechanismen dar, die dazu dienen sollten, den korrekten Ablauf (erst Beschluss des zuständigen Gremiums, dann Zeichnung durch eine befugte Person) sicherzustellen. Darüber hinaus dienten die Fertigungsklauseln der Transparenz. ³⁶

Empfehlungen des Stadtrechnungshofes

³⁴

Der StRH empfiehlt der KFA,

- die Daten zu ihren Versicherten stets valide, aktuell und korrekt zu halten.

³⁵

Der StRH empfiehlt der KFA im Fall ihres Weiterbestandes,

- mit anderen Versicherungsträgern in Kontakt zu treten, um gemeinsam mehrfache Einreichungen minimieren zu können.

³⁶

Der StRH empfiehlt der KFA,

- Verträge mit Dritten stets korrekt und im Einklang mit der Geschäftsordnung für den Magistrat zu unterzeichnen.



© Unsplash/Luke Southern

Anhang



- Gegenstand und Umfang der Kontrolle
- R-Code
- Quellenverzeichnis
- Stellungnahmen
- Gegenstellungnahmen

Gegenstand und Umfang der Kontrolle

Worin liegt der Zweck des gegenständlichen Berichts?

Mit dem gegenständlichen Bericht nimmt der StRH seine Aufgabe als Träger der Ex-Post-Kontrolle wahr. Da das interne Kontrollsystem gänzlich versagte, untersuchte der StRH die Faktoren für den absehbaren wirtschaftlichen Niedergang der KFA. Damit möchte er Klarheit über verpasste Chancen, inaktive Kontrollmechanismen und fehlendes Verantwortungsbewusstsein schaffen. Der StRH betont: Kontrolle kann nur dann funktionieren, wenn die Kontrolleur:innen ihre Rolle kennen, über das erforderliche Fachwissen verfügen und jederzeit kritisch nachfragen.

Die Erkenntnisse des StRH sollen ein Lernen für die Zukunft ermöglichen – nicht nur für die Institutionen der KFA, sondern für alle Teile des Hauses Graz mit einer ähnlichen Struktur ihrer Kontrollsysteme.

Welche Kontrollfragen beantwortet der gegenständliche Bericht?

Die vorliegende Kontrolle hatte ihren Schwerpunkt in der Zweckmäßigkeit der internen Kontrollen in der KFA sowie in der Frage, ob die KFA nachhaltig positiv bilanzieren könne. Der Bericht beantwortet die folgenden Kontrollfragen:

1. Wie setzt sich die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der KFA zusammen?
2. Gibt es Potentiale zur Senkung der Ausgaben?
3. Gibt es Potentiale zur Steigerung der Einnahmen?
4. Wie funktioniert das Interne Kontrollsystem der KFA in den wesentlichen Geschäftsprozessen?

Ein weiterer Kurzbericht rückt die folgende Kontrollfrage in den Fokus:

5. Wie valide ist die Mittelfristige Planung der KFA bis 2028?

Um die Fragen zu beantworten, verfolgte der StRH unterschiedliche Ansätze. Er recherchierte in Dokumenten, Aktensystemen und Buchhaltungssystemen. Zudem forderte er Dokumente an und richtete gezielte Fragen an zahlreiche Ansprechpartner:innen im Haus Graz. Wesentlich waren schließlich persönliche Gespräche mit Akteur:innen und Entscheidungsträger:innen. Der StRH legte die Gespräche als Leitfadeninterviews an. Dabei ließ er narrative Elemente zu.





Welche Aspekte lässt der vorliegende Bericht ausgeklammert?

Zu Beginn der Kontrolle definierte das Kontrollteam die folgenden Nicht-Ziele:

- Handlungsanweisung zum Fortbestand oder zur Abschaffung der KFA formulieren
- Rechtliche Prüfung von Verträgen
- Identifikation der Wirkung von KFA-Leistungen auf die Gesundheit der Bediensteten

Darüber hinaus plante das Kontrollteam, den Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung und den Fonds für Zusätzliche Leistungen nur peripher zu behandeln. Die Kontrolle zeigte, dass auch diese Fonds für die Beantwortung der Kontrollfragen essenziell waren. Daher rückten sie stärker in den Vordergrund.

Gleichzeitig sah das Kontrollteam medizinische und (IT-) technische Fragestellungen sowie allgemeine Entwicklungen im Bereich der Krankenversicherungen, Gesundheit und Vorsorge außerhalb der gegenständlichen Kontrolle.

Die Abgrenzungen waren unerlässlich, um den Fokus der gegenständlichen Kontrolle zu schärfen. Dabei ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass der StRH die Nicht-Ziele tangiert oder diese in Folgeberichten detailliert aufarbeitet.

Welchen Zeitraum umfasst der gegenständliche Bericht?

Der Bericht zeigt die Historie der KFA mit einem Schwerpunkt auf die Jahre 2017 bis 2023. In einzelnen Teilbereichen verfolgte der StRH eine langfristige Perspektive und berücksichtigte Daten seit dem Jahr 2014. Damit bietet der StRH dem Gemeinderat eine umfassende Perspektive, wobei die aktuellen Entwicklungen einen besonderen Stellenwert einnehmen.

Wie führte der StRH seine Kontrolle durch?

Der StRH kündigte die gegenständliche Kontrolle bereits im Rahmen seiner [Vorkontrolle des Rechnungsabschlusses 2022](#) an. Aufgrund der eigenen knappen Personalressourcen führte er die wesentlichen Kontrollhandlungen zwischen **März und Oktober 2024** durch. Die primären Ansprechpartner:innen für den StRH waren die Akteur:innen der KFA sowie die Vorsitzenden des Krankenfürsorgeausschusses. Weitere Auskunftspersonen für den StRH waren die Bürgermeisterin, der Stadtrat für Finanzen, die Magistratsdirektion (Strategisches IT-Management, Innenrevision), die Präsidentialabteilung, das Personalamt, die Finanz- und Vermögensdirektion, die Abteilung für Rechnungswesen, die Abteilung für Immobilien sowie die ITG. Im Rahmen der gegenständlichen Kontrolle führte der StRH über 30 persönliche Gespräche.

Die Schlussbesprechung zur gegenständlichen Kontrolle fand am 8. Oktober 2024 mit den Vorsitzenden des Krankenfürsorgeausschusses sowie mit der KFA und am 14. Oktober 2024 sowie am 15. Oktober 2024 mit der KFA statt. Der StRH übergab den Rohbericht „Gegenwart und Zukunft der KFA“ (Teil 1/2) am 15. Oktober 2024 an die Leitung der KFA sowie an die Vorsitzenden des Krankenfürsorgeausschusses. Die KFA gab am 22. Oktober 2024 fristgerecht eine Stellungnahme ab.

Der StRH übergab den Rohbericht „Krankenfürsorgeanstalt“ (Teil 2/2) am 18. Oktober 2024 an die Leitung der KFA sowie an die Vorsitzenden des Krankenfürsorgeausschusses. Die KFA gab am 31. Oktober 2024 nach Fristerstreckung durch den StRH eine Stellungnahme ab.

Darüber hinaus erreichten den StRH binnen offener Frist keine Stellungnahmen. Der StRH arbeitete die erhaltenen Stellungnahmen wörtlich in den Bericht ein.

Wo liegen die Grenzen des vorliegenden Berichts?

Eine besondere Herausforderung stellten die Komplexität des österreichischen Gesundheitswesens mit seinen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen dar. Besonders problematisch war aus Sicht des StRH, dass sich die KFA selbst mit zentralen Fragen nicht beschäftigt hatte. Der StRH erhielt unvollständige, ungenaue und widersprüchliche Auskünfte. Daher musste er zunächst Grundfragen klären und konnte sich erst anschließend mit den Kontrollfragen beschäftigen.

Manche Informationen stellten die KFA und weitere Ansprechpartner:innen erst nach wiederholten und beharrlichen Rückfragen des StRH bereit.

Zudem musste der StRH jene Aspekte herausfiltern, welche sich als hinreichend relevant und bedeutsam für das Gesamtbild darstellten. Der StRH verfolgte dabei einen risikobezogenen Ansatz. Er berichtet über jene Vorgänge, welche ihm in Hinblick auf die finanzielle Stabilität und für das Grundverständnis der KFA am grundlegendsten erschienen. Diese Vorgangsweise ist (zumindest) mit zwei Einschränkungen verbunden: Einerseits könnten zukünftige Entwicklungen dazu beitragen, dass sich die Bedeutung einzelner Aspekte ändert. Andererseits könnten dem StRH trotz sorgfältiger Recherche und Sammlung von hinreichender Prüfsicherheit einzelne Facetten un bemerkt geblieben sein. Der vorliegende Bericht ist vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen zu interpretieren.

R-Code

R version 4.3.1 (2023-06-16) -- "Angie's Ascent"
Copyright (C) 2023 The R Foundation for Statistical Computing
Platform: x86_64-w64-mingw32/x64 (64-bit)

```
> cor.test(Data$PF_VA, Data$PF_RA)
```

Pearson's product-moment correlation

```
data: Data$PF_VA and Data$PF_RA
t = -6, df = 5, p-value = 0.002
alternative hypothesis: true correlation is not equal to 0
95 percent confidence interval:
 -0.99 -0.61
sample estimates:
 cor
-0.93
```

```
> cor.test(Data$EH_VA, Data$EH_RA)
```

Pearson's product-moment correlation

```
data: Data$EH_VA and Data$EH_RA
t = 0.4, df = 5, p-value = 0.7
alternative hypothesis: true correlation is not equal to 0
95 percent confidence interval:
 -0.67  0.82
sample estimates:
 cor
 0.18
```

```
> cor.test(Data$ZL_VA, Data$ZL_RA)
```

Pearson's product-moment correlation

```
data: Data$ZL_VA and Data$ZL_RA
t = -0.7, df = 5, p-value = 0.5
alternative hypothesis: true correlation is not equal to 0
95 percent confidence interval:
 -0.85  0.60
sample estimates:
 cor
-0.28
```

Quellenverzeichnis

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (2010). Das österreichische LKF-System. Abgerufen am 14. 08. 2024 von https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:d45d56b6-d092-4d73-b793-daa6c6eadd70/LKF-Brosch%C3%BCre_BMG_2010_NACHDRUCK_2011_20200124.pdf

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (26. 06. 2024). Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung (LKF). Abgerufen am 14. 08. 2024 von [https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Gesundheitssystem/Krankenanstalten/Leistungsorientierte-Krankenanstaltenfinanzierung-\(LKF\).html](https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Gesundheitssystem/Krankenanstalten/Leistungsorientierte-Krankenanstaltenfinanzierung-(LKF).html)

Bundeskanzleramt der Republik Österreich. (2024). Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956. Abgerufen am 14. 08. 2024 von <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20001668>

Bürger, K. (2007). Verwaltungsstrukturanalyse der KFA Graz. Klagenfurt.

BVAEB. (2019). Gesamtvertrag für Ärzte für Allgemeinmedizin und Fachärzte. Abgerufen am 16. 08. 2024 von <https://www.bvaeb.at/cdscontent/load?contentid=10008.731951&version=1614608508>

BVAEB. (29. 12. 2022). Beitragsrechtliche Werte in der Sozialversicherung 2023. Abgerufen am 13. 08. 2024 von <https://www.bvaeb.at/cdscontent/load?contentid=10008.776681&version=1681279389>

BVAEB. (2023). Jahresbericht 2022. Abgerufen am 13. 08. 2024 von <https://www.bvaeb.at/cdscontent/lo-ad?contentid=10008.783953&version=1702545203>

KDZ Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH. (2018). KDZ Kontierungsleitfaden 2018 für Gemeinden und Gemeindeverbände lt. VRV 2015. Wien: Print-on Druckproduktionen.

KFA Wien. (2024). Gesprächstermin mit den Krankenfürsorgeeinrichtungen. Wien.

Pensionsversicherungsanstalt. (2024). Invaliditäts- & Berufs-unfähigkeit-pension. Abgerufen am 17. 09. 2024 von <https://www.pv.at/web/pension/pensionsarten/invaliditaets-und-berufsunaehigkeitspension>

Rechnungshof. (2005). Krankenfürsorgeanstalt für die Beamten der Landeshauptstadt Graz. Wien.

Rechnungshof. (2020). Krankenfürsorgeanstalten der Stadt Salzburg und der Stadt Steyr. Abgerufen am 26. 08. 2024 von https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004.746_KFA_Salzburg_Steyr.pdf

Stadtgemeinde Salzburg. (05. 10. 2023). Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg. Abgerufen am 13. 08. 2024 von <https://www.kfa-salzburg.at/cdscontent/load?contentid=10008.783077&version=1700733153>

Stadtgemeinde Salzburg. (02. 2024). Rechnungsabschluss und Jahresbericht 2024. Abgerufen am 13. 08. 2024 von <https://www.kfa-salzburg.at/cdscontent/load?contentid=10008.787424&version=1713512098>

Wikipedia. (2022). Eine online-ep. Wikipedia von 20. 04. 2024 von https://de.wikipedia.org/wiki/Tone_ist_frei.

Stellungnahmen

So reagierten die kontrollierten Stellen auf den Bericht.



Stellungnahme 1: Krankenfürsorgeanstalt Graz

Zum Rohbericht zur Kontrolle KFA (Teil 2/2) dürfen wir folgende **Stellungnahme** abgeben:

Da ich selbst erst seit Mitte März 2024 in der KFA bin (Funktion Stabsstelle Personal & OE) und seit 01.10.2024 zur interimistischen Abteilungsleiterin ernannt wurde, kann ich zu den Ausführungen im Prüfungszeitraum 2017-2023 keine Stellungnahme abgeben.

Wichtig ist uns für Außenstehende klarzustellen:

- dass die KFA als Gesundheitsdienstleisterin ihre Verpflichtungen den Versicherten (rd. 10.000 Personen) und Vertragspartner:innen (rd. 2.000) gegenüber mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen stets erfüllt hat und dies auch in den herausfordernden Zeiten der Pandemie sowie in den Folgejahren mit den Nachholeffekten, 
- dass der Stadtrechnungshof lt. KFA Satzung eine kontinuierliche Aufsichtsfunktion hat und die Rechnungsabschlüsse jedes Jahr geprüft wurden, 
- dass zur unterjährigen Liquiditätsplanung Gelder immer nur von den Girokonten der Fonds verborgt und rücküberwiesen wurden, niemals Mitteln von den Reserve Fonds und dass diese Verrechnungen transparent und nachvollziehbar sind. 

Die vom Gemeinderat eingesetzte Arbeitsgruppe - Unterausschuss „Steuerungsgruppe“ zum KFA-Ausschuss -

wird nach Veröffentlichung des Prüfberichts einberufen werden. Die vertieften Analysen und Empfehlungen im StRH-Bericht, wie auch das Gutachten der Fa. Solve/KPMG werden gesichtet, priorisiert und Maßnahmen abgeleitet. Erste Maßnahmen wurden bereits abteilungsintern erkannt und umgesetzt.

Auf die Formulierung der Empfehlungen „*Der StRH empfiehlt der KFA im Falle ihres Weiterbestehens, ...*“ darf – wie folgt - Bezug genommen werden:

- Eine ggf. Überführung der KFA in die BVAEB braucht auch eine entsprechende legistische Anpassung der Dienst- und Gehaltsordnung (DO) und des Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes (BKUVG). Die Stadt Graz kann diese im Petitionswege an den Bundes- und Landesgesetzgeber vorlegen. Die Entscheidung darüber trifft aber immer der Bund und das Land selbstständig, wobei zu beachten ist, dass jeder legistischen Umsetzung politische Entscheidungen (in diesem Fall von Bundes- und Landesregierung) vorausgehen.
- Eine entsprechende Vorlaufzeit wäre also zu berücksichtigen.

Die komplexen Rahmenbedingungen im Gesundheits- und Sozialsystem können nicht eindimensional betrachtet werden und benötigen einen - mit allen im System relevanten Stakeholdern – akkordierten, österreichweiten Gesamtplan. Die Auswirkungen der Gesundheitsreform auf Basis des Zielsteuerungsvertrages 2024 bis 2028 bleiben abzuwarten.

> Seite 6

Gegenstellungen

So reagierte der StRH auf die Stellungnahme der kontrollierten Stellen.

GS1 Gegenstellungnahme 1:

Die KFA kam ihrer Verpflichtung, für ihre eigene Verwaltung selbst aufzukommen (Beschluss des Grazer Gemeinderates vom 28. Juni 2007), trotz Aufforderung der Finanz- und Vermögensdirektion wiederholt nicht nach.

Darüber hinaus erfüllte die KFA wesentliche Verpflichtungen gegenüber ihren Versicherten nicht:

- Sie konnte (und kann) die Richtigkeit der Beitragsgrundlagen ihrer Versicherten nicht gewährleisten. Der StRH verweist auf die [Seite 72](#) des Kontrollberichts.
- Darüber hinaus bestand für die Verwaltung der KFA die Verpflichtung der sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Führung ihrer Gebarung. Dazu zählte insbesondere auch die risikobasierte Implementierung eines internen Kontrollsystems und die Schaffung ordnungsgemäßer und auf einem modernen Standard beruhender Prozesse und IT-Infrastruktur. Wie der Bericht des StRH zeigt, erfüllte die KFA auch diese Aufgaben nicht.

GS2 Gegenstellungnahme 2:

Seine Rolle beschreibt der StRH ausführlich auf den [Seiten 61f](#) des Kontrollberichts. Tatsächlich hat der StRH in Bezug auf die KFA die unvereinbaren Funktionen

- der nachträglichen Gebarungskontrolle ohne Entscheidungsbefugnis und
- der kontinuierlichen Aufsicht ohne Durchsetzungsmacht.

Die Funktionen des StRH entbinden weder die Leitung der KFA noch den KFA-Ausschuss von ihrer alleinigen Verantwortung, die KFA ordnungsgemäß zu führen und zu verwalten.

GS3 Gegenstellungnahme 3:

In ihren Ausführungen vermengt die KFA zwei Themen, welche getrennt zu betrachten sind:

1. die Verschuldung der Fonds untereinander und
2. die Verrechnung von Positionen zwischen den Fonds

1. Zur Verschuldung der Fonds untereinander
Der StRH verweist exemplarisch auf den Fonds für Pflichtleistungen, der auch über die Jahreswechsel hinweg beim Fonds für die Erweiterte Heilbehandlung bzw. beim Fonds für Zusätzliche Leistungen verschuldet war.
2. Zur Verrechnung von Positionen zwischen den Fonds
Positionen zwischen den Fonds verrechnete die KFA äußerst intransparent. Somit verloren die Ergebnisse der einzelnen Fonds an Validität und Klarheit. Der StRH verweist auf seine detaillierten und zahlreichen Ausführungen im Kontrollbericht.

> Seite 89

	Signiert von	Windhaber Hans-Georg
	Zertifikat	CN=Windhaber Hans-Georg,O=Magistrat Graz, L=Graz,ST=Styria,C=AT,
	Datum/Zeit	2024-11-07T08:48:20+01:00
	Hinweis	Dieses Dokument wurde digital signiert und kann unter: https://sign.app.graz.at/signature-verification verifiziert werden.



Kontrollieren und beraten für Graz

Seit 1993 kontrolliert und berät der StRH der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt Einblick nehmen darf. Der vorliegende Bericht ist ein Bericht im Rahmen der Kontrollfunktion des StRH gemäß § 98 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz enthalten und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss. Die Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht erfolgen gemäß

dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in vertraulicher Sitzung. Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangten Inhalte vertraulich zu behandeln haben. Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der StRH-Direktor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA