

**Verwaltungsmodernisierung
als Voraussetzung für
nachhaltige Effizienzgewinne
im öffentlichen Sektor**

**Hans Pitlik, Julia Bock-Schappelwein, Heinz Handler,
Werner Hölzl, Andreas Reinstaller (WIFO),
Angelika Pasterniak (WU Wien)**

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose, Eva Sokoll

Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor

Hans Pitlik, Julia Bock-Schappelwein, Heinz Handler, Werner Hölzl,
Andreas Reinstaller (WIFO), Angelika Pasterniak (WU Wien)

März 2010

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Begutachtung: Margit Schratzenstaller, Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose, Eva Sokoll

Inhalt

Die Studie untersucht die für die Reform der öffentlichen Verwaltung Österreichs maßgebliche Problematik der ebenenübergreifenden Beziehungen. Primär sollte eine Reform an einer Entflechtung der Aufgabenverantwortlichkeiten ansetzen. Die Kompetenzbereiche der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder (und ggf. Gemeinden) sollten auf ein notwendiges Minimum reduziert werden, um eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten zu erzielen. Das im Österreich-Konvent angedachte Drei-Säulen-Modell ist aus ökonomischer Perspektive mit Skepsis zu beurteilen, weil es die Aufgabenverantwortung weiterhin nicht klar einer Gebietskörperschaft zuordnet und Vorteile einer föderalen staatlichen Organisation nicht voll genutzt werden können.

In den verbleibenden Bereichen mit Mehrebenencharakter der Aufgabenerfüllung wird ein hohes Potential für Effizienzsteigerungen durch eine klare Trennung von strategischen Vorgaben (primäre Rolle des Bundes) und operativer Umsetzung (primäre Rolle der Länder und Gemeinden) gesehen. Eine wettbewerbliche und performanceorientierte Steuerung sollte über Leistungskontrakte, Globalbudgets und systematische Leistungsvergleiche erfolgen. Im Schulwesen ist eine Kombination von grundlegender Steuerung durch den Bund, organisatorischer Durchführungskompetenz auf regionaler Ebene bei hoher Schulautonomie möglich. Globalbudgets und Leistungskontrakte sollten die inputorientierte und direktive Steuerung ersetzen. Die bereits eingeführte Leistungssteuerung im Hochschulwesen sollte die Aspekte Lehre und Forschung besser trennen. Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen und Universitäten sind im Lehrbudget als Teil desselben institutionell differenzierten Systems tertiärer Bildung gleich zu behandeln. Im Förderungswesen sollten sich Förderungsaktivitäten der Gebietskörperschaften an einem in der Verfassung festgelegten Kompetenzkatalog orientieren, der den transkompetenten Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung einschließt. Reformbedarf besteht auch bei der Zielbildung und der Evaluierung von Förderungen.

Rückfragen: Hans.Pitlik@wifo.ac.at

2010/055-2/S/WIFO-Projektnummer: 1608

© 2010 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 60,00 € • Download 48,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38606&typeid=8&display_mode=2

Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor

Kurzzusammenfassung (Executive Summary)

Motivation der Studie

Von einer Verwaltungsreform werden einerseits Einsparungen im öffentlichen Sektor erwartet. Andererseits gilt eine Modernisierung der Verwaltung aber auch deshalb als notwendig, um das Handeln der Verwaltung insgesamt effektiver, effizienter, transparenter und bürgernäher zu machen.

Die Studie untersucht die für die Reform der öffentlichen Verwaltung Österreichs maßgebliche Problematik der ebenenübergreifenden Beziehungen. Es geht primär um die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns, um die vorhandenen Effizienzpotentiale besser zu nutzen.

In diesem Kontext zeigt sich, dass Verwaltungsreformen nicht ausschließlich ein Thema der "Bürokratie" sind, sondern an der **Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik zu verorten** sind. Speziell für Österreich erweist sich das Problem der Steuerung der Verwaltung im föderativen Mehrebenensystem als ausschlaggebend. In Österreich bestand bisher kaum das Bedürfnis zu einer Grundsatzdiskussion darüber, welche öffentlichen Aufgaben mit welchen finanziellen Mitteln und mit welchen Wirkungen auf welchen Ebenen des Staates zu erfüllen wären. Nachhaltige Reformen sollten nach einem **gesamtheitlichen Ansatz** geplant werden, wenn auch die Umsetzung wohl in kleineren Einzelschritten erfolgen muss.

Hauptergebnisse der Studie und Empfehlungen

Entflechtung der Aufgabenverteilung im föderativen System

Derzeit besteht kein konsistenter Zusammenhang zwischen Aufgabenzuordnung des Kompetenzkatalogs und Finanzierung der Aufgaben. Um den bestehenden Mangel an Konnexität zu beseitigen, sollten die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung auf den staatlichen Ebenen zusammengeführt werden.

- Ein Reformschwerpunkt sollte in der **Entflechtung** der Aufgabenverantwortlichkeiten liegen. Die Kompetenzbereiche der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder (und ggf. der Gemeinden) sollten auf ein notwendiges Minimum reduziert werden. Das im Österreich-Konvent vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell ist mit Skepsis zu

beurteilen, weil es die Aufgabenverantwortung nicht klar einer Ebene zuordnet und Vorteile einer föderalen staatlichen Organisation nicht voll genutzt werden.

- Vor dem Hintergrund des Ziels "Abbau von Doppelgleisigkeiten" wäre die Einbeziehung der **privatwirtschaftlichen Verwaltung** in einen verpflichtenden Kompetenzkatalog anzustreben.
- Das steuerliche Verbundsystem in Österreich erweist sich als grundsätzliches Hindernis bei der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Ohne eine stärkere Einnahmenautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen bleiben Reformen, die auf eine höhere **institutionelle Kongruenz** abzielen, Stückwerk.
- **Kooperationsanreize** auf Länder- und Gemeindeebene können gestärkt werden, indem Anlaufkosten durch Anschubfinanzierung der übergeordneten Ebene subventioniert werden. Notwendig ist auch die Beseitigung rechtlicher Kooperationshindernisse.

Übergreifende Verwaltungssteuerung bei Aufgaben mit Mehrebenencharakter

Das bundesstaatliche System Österreichs weist einen erheblichen Zentralisierungsgrad auf. Eigenständige gesetzgeberische Kompetenzen der Länder sind in der Hoheitsverwaltung auf nur wenige Politikfelder reduziert. Der Schwerpunkt der Länderzuständigkeiten liegt in der Durchführung von Bundesgesetzen (**Vollzugsföderalismus**). Dabei gibt es Steuerungsdefizite, die zum Tragen kommen, wenn eine vollständige Kompetenzentflechtung nicht möglich ist.

- In Politiken mit **Mehrebenencharakter** ist eine kooperative Aufgabenerfüllung von Bund, Ländern und Gemeinden notwendig, um Vorteile einer dezentralen Administration zu nutzen und einer Überzentralisierung zu begegnen. Dort wo gemeinsame Aufgaben verbleiben, besteht ein Potenzial für Effizienzsteigerungen darin, durch die **Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerrolle** strategische Aspekte (primäre Rolle des Bundes) und operative Aspekte (primäre Rolle der Länder / Gemeinden) der Aufgabenerfüllung zu separieren. Mögliche **Anwendungsfelder** sind Verwaltungsmaterien, in denen einerseits "gesamtwirtschaftliche", österreichweite Zielvorstellungen existieren und andererseits beträchtliche Vorteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung im Vollzug zu erwarten sind (z. B. Schulwesen, Universitäten, Wohnbaupolitik, Sozialverwaltung). In der Praxis bedeutet dies für den Bund den Ersatz einer Steuerung über regulative Vorschriften und Inputs durch eine Steuerung über Wirkungsziele, Globalbudgets, Benchmarking und wettbewerbliche Elemente.
- Für den Steuerungserfolg ist die Verknüpfung mit einem Anreizsystem unerlässlich. Ein allgemein institutionalisiertes, flächendeckendes und verpflichtendes **Benchmarking**, das einen kompetitiven Vergleichsprozess überhaupt erst ermöglicht, sollte für möglichst alle Leistungsbeziehungen eingerichtet werden. Ein **monetäres Anreizschema** sollte Aspekte der Performance und der Kostendeckung miteinander verbinden. Eine weitere Stärkung der Leistungsanreize ist durch **höhere Einnahmenautonomie** der subzentralen Einheiten zu

erreichen. Mittels Gutscheinsystemen kann die Finanzmittelzuteilung unmittelbar an die Nachfrage der Leistungsbezieher geknüpft werden und die Steuerung der Verwaltung direkt vom Ergebnis her erfolgen. Zur Erhöhung der Transparenz sollte daher auch das **Haushalts- und Rechnungswesen** über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg **harmonisiert** werden.

- Für das Angebot von E-Government-Diensten bedarf es einer ebenenübergreifenden Koordination, um speziell bei der Implementierung neuer Lösungen unnötige Friktionen zu vermeiden.

Schulwesen und Kinderbetreuung

Das öffentliche Schulwesen Österreichs steht bereits seit vielen Jahren in der Kritik. Ursachen für Ineffizienzen sind auch in institutionell-organisatorischen Defiziten zu finden, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Schulen. Dazu kommt eine stark ausgeprägt bürokratische Steuerung, die sich an direktiven Vorgaben und Ressourceninputs orientiert, aber nicht an Performancezielen. Der weitgehend unstrittige **Mehrebenencharakter der Schulpolitik** impliziert eine Kompetenzneuordnung, die sich am Grundsatz einer zentralen Wirkungssteuerung mit dezentraler Durchführungsverantwortlichkeit orientiert.

- Die grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit für das öffentliche Schulwesen obliegt der zentralen Ebene. Der Bund sollte als **zentrale Steuerungseinheit im Schulwesen** auftreten. Mittels Rahmengesetzgebung sollten allgemeine Ziele und Richtlinien für alle Bildungsbereiche definiert werden. **Globalbudgets** orientieren sich nach Überprüfung der gemeldeten SchülerInnenzahlen an einer Pro-Kopf-Finanzierung und berücksichtigen außerdem lokale Erfordernisse.
- Die regionale Ebene gewährleistet die Grundversorgung mit Unterricht und definiert in eigener Verantwortung **organisatorische Aspekte** des Schulwesens. Die regionale Ebene kann – bei länderübergreifendem Bedarf – in Kooperation mit anderen Bundesländern die Schulstandorte festlegen.
- Die **Schule erhält Autonomie** in Personal- und Prozessentscheidungen. Damit verbundene organisatorische und administrative Aufgaben werden auf regionaler Ebene geregelt. Die Schule kann unter Beachtung der Bildungsziele den Unterricht frei gestalten.
- Es bedarf einer stärkeren Akzentuierung der vorschulischen Erziehung für den weiteren Lernerfolg und die Sozialisierung während der schulischen und beruflichen Laufbahn. Die vorschulische Erziehung kann nicht mehr losgelöst vom Bildungssystem gesehen werden. Deshalb wäre eine Verschränkung oder Koordination beider Systeme angebracht.

Universitäten

International wird der Hochschulsektor zunehmend als Instrument gesehen, wissensbasierte Entwicklung und ökonomischen Wandel voranzutreiben. Vor diesem Hintergrund wurde 2002

eine weit reichende Reform des österreichischen Universitätssystems eingeleitet, in der zentrale Elemente einer leistungsorientierten Steuerung bereits umgesetzt wurden. Allerdings zeigt sich, dass das **Fehlen einer umfassenden und langfristigen Strategie** zu einer Allokation der Mittel führt, die trotzdem primär als eine Fortschreibung der historischen Budgets der Universitäten qualifiziert werden kann.

- Die Finanzierung der Ausbildung ist von der Finanzierung der Forschung zu trennen. Die **Allokation der Ausbildungsfinanzierung** soll grundlegend auf Basis von Standardkosten und erfordert eine Studienplatzbewirtschaftung. Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen und Universitäten sind als Teil desselben institutionell differenzierten Systems tertiärer Bildung gleich zu behandeln. Dies betrifft auch die Allokation finanzieller Ressourcen aus dem Basisbudget für Lehre. Die Forschungsfinanzierung soll kompetitiv erfolgen, zum Teil über die Basisfinanzierung und zum anderen auf Projektbasis über den FWF.
- Die Indikatoren für die **Leistungsvereinbarungen** sollten klarer definiert werden. Eine geringere Zahl von Indikatoren würde die Transparenz und Lenkungsfunktion unterstützen. Leistungsvereinbarungen und Formelbudget sind so zu gestalten, dass Universitäten auch finanzielle Verluste erleiden können. Dies sollte innerhalb eines Toleranzbands passieren, sodass Universitäten sich längerfristig daran orientieren können.
- Langfristig sollten der **private Finanzierungsanteil** an der Universitätsfinanzierung angehoben und **Lenkungseffekte** durch die Studienplatzwahl der Studierenden erzielt werden. Um eine stärkere wettbewerbliche Lenkung des Marktes für tertiäre Ausbildung zu erreichen, ist einer Konzentration von Ausbildungsangeboten an einzelnen Standorten eine Absage zu erteilen.

Förderungswesen

Im internationalen Vergleich zählt Österreich zu jenen Ländern, die insgesamt ein hohes Subventionsniveau aufweisen. Förderungen werden regelmäßig von beliebigen Gesellschaften des Privatrechts oder öffentlichen Fonds vergeben, wodurch die Gebietskörperschaften die Möglichkeit haben, außerhalb ihres bundesverfassungsmäßigen Kompetenzbereichs tätig zu werden. Es hat sich ein **unüberschaubares Geflecht von Förderungsschwerpunkten** und -aktionen herausgebildet. Prozesse der inter- und intragovernmentalen Abstimmung fehlen weitgehend.

- Grundsätzlich sollten sich die Förderungsaktivitäten der Gebietskörperschaften an dem in der Verfassung festgelegten **Kompetenzkatalog** orientieren. Eine Entflechtung des Förderungssystems kann ohne Bereinigung der föderativen Kompetenzverteilung nach dem B-VG kaum gelingen.
- In einer mehrjährigen Förderungsvereinbarung könnten sich die Gebietskörperschaften über einen Gesamtfördertopf einigen, um das Gesamtvolumen der Förderungen zu begrenzen. Basierend auf dem verhandelten Förderungsbudget sollten **Strategie- und**

Maßnahmenpläne entwickelt werden. Dabei sollten generell Aktivitäten mit positiven externen Effekten (wie F&E) und klarer öffentlicher Zielsetzung Vorrang haben.

- Für eine verbesserte Steuerung wäre die vollständige Erfassung der Programme und Förderungsausgaben in einer österreichischen Förderungsdatenbank erforderlich. Wichtig wäre die Entwicklung von **Performanceindikatoren**. Die Festlegung von quantifizierbaren Zielindikatoren für Förderungsprogramme würde die politischen Förderungsgeber zwingen, Subventionsziele offen zu legen, und deren systematische Evaluierung und **ex post-Kontrolle** ermöglichen. Es sollten standardisierte Berichte an Nationalrat bzw. Landtage und ein Gesamtförderungsbericht vorgelegt werden.

Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor

Endbericht

Hans Pitlik, Julia Bock-Schappelwein, Heinz Handler, Werner Hölzl, Andreas Reinstaller (WIFO), Angelika Pasterniak (WU)

Inhaltsverzeichnis	Seite
Kurzzusammenfassung (Executive Summary)	I
<i>Motivation der Studie</i>	<i>I</i>
<i>Hauptergebnisse der Studie und Empfehlungen</i>	<i>I</i>
Entflechtung der Aufgabenverteilung im föderativen System	I
Übergreifende Verwaltungssteuerung bei Aufgaben mit Mehrebenencharakter	II
Schulwesen und Kinderbetreuung	III
Universitäten	III
Förderungswesen	IV
Hans Pitlik	1
1. Grundlagen der Verwaltungsreformdiskussion	1
1.1 <i>Verwaltungsreform an der Schnittstelle zwischen Bürokratie und Politik</i>	<i>1</i>
1.2 <i>Ökonomische Grundlagen der Verwaltungsreformdiskussion</i>	<i>4</i>
1.3 <i>Kernelemente von Verwaltungsreformen: Ein Überblick</i>	<i>6</i>
1.3.1 <i>Der Kontext: Public Management Reformen</i>	<i>6</i>
1.3.2 <i>Zum Stand der Reformdiskussion in Österreich</i>	<i>7</i>
1.4 <i>Vorgangsweise</i>	<i>10</i>
<i>Literaturhinweise</i>	<i>13</i>
Heinz Handler, Hans Pitlik	15
2. Reform der Aufgabenverteilung im föderativen System	15
2.1 <i>Einleitung</i>	<i>15</i>
2.2 <i>Zentralisierung vs. Dezentralisierung im föderalen Staat</i>	<i>16</i>
2.2.1 <i>Charakteristika des föderalen Staates</i>	<i>16</i>
2.2.2 <i>Vorteile und Grenzen der Dezentralisierung</i>	<i>21</i>
2.2.3 <i>Internationale Erfahrungen</i>	<i>24</i>
2.2.4 <i>Kennzeichen der österreichischen Finanzverfassung und Reformziele</i>	<i>28</i>
2.3 <i>Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung</i>	<i>30</i>

2.3.1	Entflechtung der Aufgabenverantwortung (Gesetzgebungskompetenz)	30
2.3.2	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz (Vollzugskompetenz)	34
2.3.3	Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Vollzugsföderalismus	39
2.4	<i>Stärkung der subnationalen Einnahmenautonomie</i>	41
2.5	<i>Reform der Transferbeziehungen</i>	46
2.6	<i>Interregionale und interkommunale Kooperation</i>	48
2.6.1	Kleinteilige Strukturen und die Realisierung von Skalenvorteilen	48
2.6.2	Shared Service Centers (Dienstleistungszentren)	51
2.7	<i>Folgerungen</i>	55
	<i>Literaturhinweise</i>	57
	Hans Pitlik	61
3.	Elemente einer Strategie für die ebenenübergreifende Verwaltungssteuerung in Österreich	61
3.1	<i>Einführung</i>	61
3.2	<i>Performancesteuerung und wettbewerbliche Steuerung über Benchmarking</i>	62
3.2.1	Grundidee der Performancesteuerung)	62
3.2.2	Typen einer Performance-Steuerung	64
3.2.3	Grundidee der wettbewerblichen Steuerung über Benchmarking	67
3.2.4	Voraussetzungen und Grenzen einer Steuerung über Kennzahlen	69
3.2.5	Anwendungsbeispiele im internationalen Vergleich	74
3.2.6	Reformbedarfe und Grundzüge eines Reformkonzepts für Österreich	81
3.3	<i>Wettbewerbliche Steuerung über Gutscheinsysteme</i>	89
3.3.1	Steuerung durch "exit"	89
3.3.2	Grundgedanken von Gutschein-Systemen	90
3.3.3	Voraussetzungen für die Implementierung	92
3.4	<i>E-Government als Bestandteil einer Verwaltungsmodernisierungsstrategie</i>	93
3.4.1	Vorteile der verstärkten Nutzung von E-Government	93
3.4.2	Einsparungen in der Verwaltung durch E-Government?	98
3.4.3	Reformbedarf	101
3.5	<i>Folgerungen</i>	102
	<i>Literaturhinweise</i>	104
	Julia Bock-Schappelwein	107
4.	Schulwesen und Kinderbetreuung	107
4.1	<i>Schulwesen</i>	107
4.1.1	Einleitung	107
4.1.2	Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung	108
4.1.3	Diskutierte Ansätze zur Reform der Schulverwaltung	111
4.1.4	Performance-Steuerung	119
4.1.5	Wettbewerbselemente	126
4.1.6	Skizze von Ansatzpunkten zur Reform des österreichischen Schulwesens	127
4.2	<i>Kindergartenwesen und Kinderbetreuung</i>	129

4.2.1	Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung	129
4.2.2	Diskutierte Ansätze zur Reform der Kinderbetreuung	132
4.3	Zusammenfassung	134
	Literaturhinweise	134
	Werner Hölzl, Andreas Reinstaller	137
5.	Verwaltungsreform Universitäten	137
5.1	Einleitung	137
5.2	Bestandsaufnahme des Hochschulsystems	139
5.2.1	Einleitung	139
5.2.2	Quantitativer Vergleich der Universitätsfinanzierung	140
5.2.3	Outputs des Universitätssystems im internationalen Vergleich: Studierende und Forschung	142
5.2.4	Zusammenfassung	146
5.3	Finanzierung	147
5.3.1	Einleitung	147
5.3.2	Performance-Steuerung und die Finanzierungen von Universitäten und Fachhochschulen in Österreich	148
5.3.3	Internationaler Vergleich	153
5.3.4	Zusammenfassung und Vorschlag	162
5.4	Studiengebühren und Einkommensabhängig rückzahlbare Studiendarlehen	163
5.5	Skalenerträge bei Hochschulen	165
5.6	Reformen in der Universitätsorganisation	166
6.	Zusammenfassung und Schlussbemerkungen	168
	Literaturhinweise	171
6.	Das Förderungswesen in Österreich – Effizienzprobleme in der Förderungsverwaltung	173
6.1	Problemstellung	173
6.2	Das Förderungswesen in Österreich im Überblick	173
6.2.1	Begriff und Umfang der Förderungen	173
6.2.2	Organisation des Förderungswesens	177
6.3	Die Wirtschaftsförderung in Österreich	179
6.3.1	Begriff und Umfang der Wirtschaftsförderung	179
6.3.2	Organisation der Wirtschaftsförderung	182
6.4	Effizienzprobleme in der Förderungsverwaltung und Reformvorschläge	188
6.4.1	Rechnungshofkritik und Reformvorschläge	189
6.4.2	Kompetenzverteilung: Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung	190
6.4.3	Performancesteuerung	192
6.5	Zusammenfassung	197
6.5.1	Zentrale Effizienzprobleme der Förderungsverwaltung	198
6.5.2	Reformvorschläge	198

<i>Literaturhinweise</i>	199
<i>Anhang</i>	203
7. Zusammenfassung	218
7.1 <i>Problemstellung</i>	218
7.1.1 Hintergrund	218
7.1.2 Ziel der Studie	218
7.2 <i>Hauptergebnisse</i>	220
7.2.1 Reform der Aufgabenverteilung im föderativen System	220
7.2.2 Elemente einer Strategie der ebenenübergreifenden Verwaltungssteuerung	223
7.2.3 Schulwesen und Kinderbetreuung	229
7.2.4 Universitäten	231
7.2.5 Förderungswesen	233
7.3 <i>Ausblick</i>	236

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1.1:	Dimensionen der Bürokratiekritik	2
Übersicht 2.1:	Struktur der Gesamteinnahmen nach staatlichen Ebenen in ausgewählten OECD-Föderalstaaten in %, 1985 und 2006	26
Übersicht 2.2:	Aufteilung von Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen nach B-VG	35
Übersicht 2.3:	Struktur und Entwicklung der Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden	42
Übersicht 2.4:	Umwandlung von Bundestransfers in Ertragsanteile	48
Übersicht 3.1:	Erscheinungsformen der Performance Budgetierung	66
Übersicht 3.2:	Leistungsanreize im Rahmen der Performance Budgetierung	67
Übersicht 3.3:	Benchmarking	68
Übersicht 4.1:	Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften im Schulwesen	109
Übersicht 4.2:	Gliederung der Schulbehörden des Bundes nach örtlicher, sachlicher Zuständigkeit)	114
Übersicht 4.3:	Steuerungsmechanismen in den nordischen Staaten und Großbritannien	121
Übersicht 4.4:	Literaturhinweise zum Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf den Bildungserfolg	125
Übersicht 4.5:	Bildungsgutscheine im Pflichtschulbereich im internationalen Vergleich	127
Übersicht 4.6:	Gesetzliche Rahmenbedingungen für das Kindergartenwesen auf Landesebene	129
Übersicht 4.7:	Struktur der Vorschuleinrichtungen mit Bildungsfunktion im internationalen Vergleich (2002/03)	130
Übersicht 5.1:	Vielzitierte Wissenschaftler je 1.000.000 Einwohner und je 1.000 Wissenschaftler	146
Übersicht 5.2:	Die Verteilung des Globalbudgets für Universitäten 2007-2009	151
Übersicht 5.3:	Bundesförderung des Fachhochschulsektors und Budgetentwicklung 2005-2009	151
Übersicht 5.4:	Vor- und Nachteile unterschiedlicher Finanzierungsformen	160
Übersicht 5.5:	Vergleich österreichisches System mit nordamerikanischem/r Laufbahnschema & Universitätsorganisation	168
Übersicht 6.1:	Ausgaben für Förderungen 2007	174
Übersicht 6.2:	Anteil an Förderungsausgaben nach Gruppen 2007, in %	175
Übersicht 6.3:	Anteil an Förderungsausgaben des Bundes in funktionaler Gliederung 2005-2007, in %	175
Übersicht 6.4:	Öffentliche Ausgaben für direkte Förderungen in Österreich 2005-2008	176
Übersicht 6.5:	Aufteilung der direkten Förderungsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG-Kategorien) 2007, in %	177

Übersicht 6.6:	Entwicklung der Ausgaben für direkte Förderungen in der COFOG-Abteilung wirtschaftliche Angelegenheiten 2000-2007	180
Übersicht 6.7:	Überblick über die Organisation der Wirtschaftsförderung auf Bundesebene	182
Übersicht 6.8:	Überblick über die Organisation der Wirtschaftsförderung auf Landesebene	184
Übersicht 6.9:	Rechnungshofvorschläge zur Reform des Förderungswesens	190
Übersicht 6.10:	Mögliche Kompetenzverteilung der Wirtschaftsförderung zwischen Bund und Ländern	192
Übersicht A0:	Organisation der Wirtschaftsförderung auf Bundes- und Landesebene im Überblick	204
Übersicht A1:	Förderungsausgaben im Burgenland laut Wirtschaftsförderungsgesetz 2007	213
Übersicht A2:	Gesamte Wirtschaftsförderausgaben des Landes Burgenland 2007	213
Übersicht A3:	Wirtschaftsförderungsausgaben in Kärnten 2007	213
Übersicht A4:	Wirtschaftsförderungsausgaben in Niederösterreich 2007	214
Übersicht A5:	Wirtschaftsförderungsausgaben in Oberösterreich 2007	214
Übersicht A6:	Wirtschaftsförderungsausgaben in Salzburg 2007	215
Übersicht A7:	Wirtschaftsförderungsausgaben in der Steiermark 2007	215
Übersicht A8:	Wirtschaftsförderungsausgaben in Tirol 2006	216
Übersicht A9:	Wirtschaftsförderungsausgaben in Vorarlberg 2007	216
Übersicht A10:	Förderungsausgaben des Wiener Wirtschaftsförderungsfonds 2007	217
Übersicht A11:	Förderungsausgaben des AWS 2007	217

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1:	Dezentalisierungsgrad in ausgewählten OECD-Ländern, 2007	25
Abbildung 2.2:	Entwicklung des Dezentalisierungsgrades in OECD-Ländern, 1995-2007	25
Abbildung 2.3:	Eigene Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften in ausgewählten OECD-Ländern, 2006	42
Abbildung 2.4:	Ausgaben je Einwohner nach Gemeindegröße	49
Abbildung 2.5:	Verwaltungskosten und Schuldenentwicklung nach Gemeindegrößenklassen	50
Abbildung 3.1:	Verfügbarkeit und Reifegrad von E-Government im internationalen Vergleich	96
Abbildung 3.2:	Pro-aktive E-Government-Dienste im internationalen Vergleich	97
Abbildung 4.1:	Anzahl der Entscheidungsebenen in der unteren Sekundarstufe im internationalen Vergleich (2007)	116
Abbildung 4.2:	Relative Verteilung der Entscheidungsebenen in der unteren Sekundarstufe auf die Entscheidungsträger im internationalen Vergleich (2007)	116
Abbildung 4.3:	Finanzierungsstruktur vor und nach Transfers im Bildungswesen nach Verwaltungsebenen (2001)	118
Abbildung 4.4:	Finanzierungsstruktur des Bildungswesens nach Verwaltungsebenen (2001, vor Transfers)	118
Abbildung 4.5:	Anzahl an Kindergärten auf Bundesländerebene (2007/08)	130
Abbildung 4.6:	Anzahl an Kinderbetreuungseinrichtungen auf Bundesländerebene (2007/08)	131
Abbildung 4.7:	Struktur der öffentlichen Ausgaben für das Kinderbetreuungswesen in Österreich (2007)	132
Abbildung 5.1:	Private und öffentliche Ausgaben für die Hochschulen in Prozent des Bruttoinlandprodukts, 2005	141
Abbildung 5.2:	Ausgaben für die Forschung und die Lehre pro Studierenden, 2005	141
Abbildung 5.3:	Anteil der Personen, die eine Einrichtung des Tertiärbereichs (Hochschule oder sonstige Einrichtung des Tertiärbereichs) im Rahmen des regulären Bildungssystems des betreffenden Landes besuchen, an der Einwohnerzahl	142
Abbildung 5.4:	Abweichung vom europäischen Mittelwert des Akademikeranteils (ISCED Stufen 5&6) an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen	143
Abbildung 5.5:	Abstandsfaktor Österreichs zu den Top-5-Nationen, Zitationen nach Wissenschaftsdisziplin, 1997-2006	144
Abbildung 5.6:	Niveau des relativen Zitierungsindex (RCI), 1995 vs. 2003	145
Abbildung 5.7:	Einnahmen der Universitäten in Mio. €, 2006	149
Abbildung 5.8:	Fachhochschulstudierende nach Fachhochschulen 2007/2008	152

Hans Pitlik

1. Grundlagen der Verwaltungsreformdiskussion

1.1 Verwaltungsreform an der Schnittstelle zwischen Bürokratie und Politik

Die Reform der öffentlichen Verwaltung nimmt seit geraumer Zeit einen prominenten Platz in der politischen Debatte Österreichs ein. Von einer Verwaltungsreform werden einerseits ganz erhebliche Einsparungen im öffentlichen Sektor erwartet, die dazu genutzt werden könnten, die im internationalen Vergleich immer noch hohe Abgabenbelastung zu senken oder zukunfts wirksame Ausgaben (Bildung, Forschung, bestimmte Infrastrukturmaßnahmen) zu finanzieren. Andererseits gilt eine Modernisierung aber auch deshalb als notwendig, um das Handeln der Verwaltung insgesamt effektiver, effizienter, transparenter und bürgernäher zu machen.

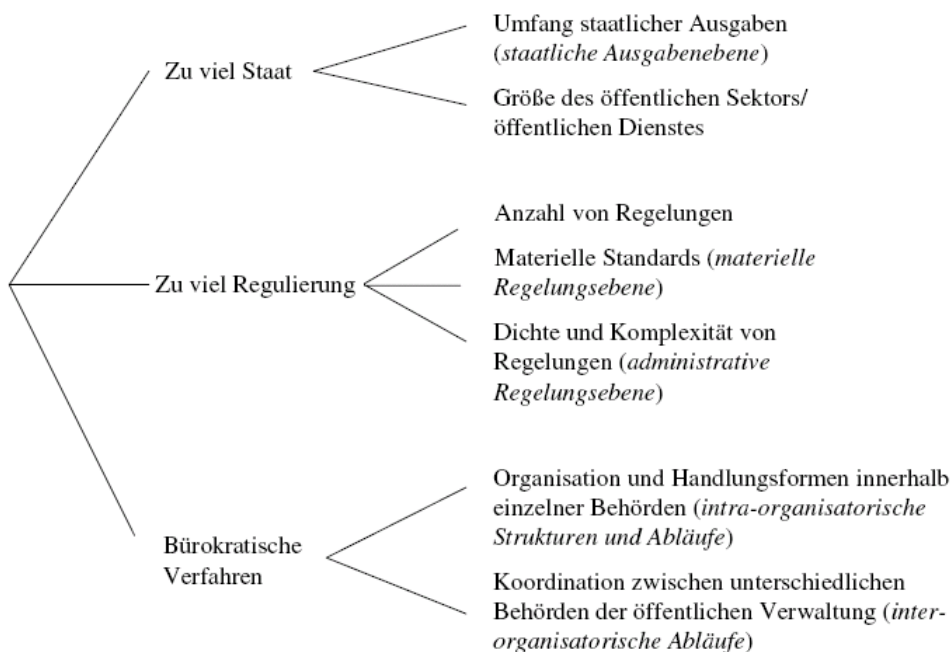
Die Motivation für viele Verwaltungsmodernisierungsprogramme ist nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, dass eine effiziente Verwaltung als wichtiger Erfolgsfaktor für eine Volkswirtschaft angesehen wird. Die ökonomische Theorie weist seit geraumer Zeit auf die Bedeutung der **institutionellen Rahmenbedingungen** für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes hin. In zunehmendem Maße rückt dabei die öffentliche Verwaltung in den Blickpunkt des Interesses. Zahlreiche empirische Studien liefern reichhaltige Evidenz dafür, dass eine qualitativ hochwertige *governance structure* im öffentlichen Sektor eine nicht zu unterschätzende Triebfeder des wirtschaftlichen Wachstums ist (z. B. *Keefe – Knack, 1995, Olson – Sarna – Swamy, 2000, St. Aubyn, 2007*). Darüber hinaus finden sich in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur Belege für die wachstumsschädlichen Wirkungen von Korruption im öffentlichen Sektor (z. B. *Mauro, 1995, Lambsdorff, 2004*) und einer überbordenden bürokratischen Regulierung (z. B. *Dawson, 2006, Djankov – McLiesh – Ramalho, 2006*). In einer Reihe von Arbeiten jüngerer Datums wird auch der positive Einfluss der Verwaltungseffizienz für die Attraktivität eines Standortes für internationale Direktinvestitionen nachgewiesen (z. B. *Benassy – Quere – Mayer, 2007, Busse – Hefeker, 2007*). Es können somit bereits aus einer makropolitisch-empirischen Sicht jedenfalls stichhaltige und gewichtige Argumente für die hohe wachstumspolitische Relevanz einer effizienten, modernen und 'unbürokratischen' Verwaltung vorgebracht werden.

Der generelle Ruf nach einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wurde in nahezu allen westlichen Industrienationen spätestens gegen Ende der 1970er-Jahre immer lauter. Vor dem Hintergrund steigender fiskalischer Lasten und Staatsausgabenquoten, einer zunehmenden öffentlichen Verschuldung, einer wachsenden Regulierungsdichte sowie einem verschärften internationalen Wettbewerb der Standorte wurden in den vergangenen 20-30 Jahren in vielen OECD-Staaten mehr oder weniger ambitionierte Reformprogramme im öffentlichen Sektor angestoßen. Der internationale Konkurrenzdruck führt nicht nur zu einem Kostendruck auf private Unternehmen, sondern auch auf den Staat als Anbieter öffentlicher Leistungen. Letzteres gilt sogar verstärkt, weil der Staat bei immer enger werdenden Einnahmen-

spielräumen auch vor neue Aufgaben gestellt wird¹⁾). Bei der Aufgabenerledigung muss der Staat mithin alle sich bietenden Effizienzpotenziale ausschöpfen, um den ihm zugewiesenen öffentlichen Aufgaben gerecht werden zu können und um die Belastung der Bürger und Unternehmen mit Abgaben und administrativen Kosten auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren. Die Bestrebungen zu einer Modernisierung des öffentlichen Sektors folgen im internationalen Zusammenhang jedoch keinem einheitlichen Entwicklungstrend, sondern zeichnen sich durch eine Pluralität der Entwicklungsmuster aus (z. B. Jones – Kettl, 2003, Pollitt – Bouckaert, 2004, OECD, 2005, European Commission, 2008).

Verwaltungsmodernisierung und Steigerung der Effizienz der Verwaltung werden häufig mit dem Stichwort "Bürokratieabbau" gleichgesetzt. Jann (2005) und Jann – Wegrich – Tiessen (2007) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die viel zitierten Bürokratieprobleme, deren Verringerung letztlich das Ziel aller Verwaltungsreformen ist, auf sehr unterschiedlichen Entscheidungsebenen anzusiedeln sind. Im Einzelnen unterscheiden die Autoren wenigstens drei Dimensionen der Bürokratiekritik (vgl. auch Übersicht 1.1):

Übersicht 1.1: Dimensionen der Bürokratiekritik



Q: Jann – Wegrich – Tiessen (2007), S. 22.

- Die Kritikebene "**zu viel Staat**" bezieht sich auf das Gesamtvolumen der Staatsausgaben und auf die (personelle) Größe der öffentlichen Verwaltung.
- Die Kritik an "**zu viel Regulierung**" stellt ab auf unnötige und überflüssige Gesetze und Vorschriften, bezieht sich also auf die Quantität der Normenproduktion (politische Regulie-

¹⁾ Allerdings sind möglicherweise zahlreiche Staatsaufgaben mittlerweile "überholt", so dass die Finanzierung neuer Aufgaben nicht grundsätzlich zu verschärften Finanzierungsproblemen führen muss.

rungsebene), die Qualität der Regelungen (materielle Regelungsebene) sowie auf die Regulierungsdichte und -komplexität (administrative Regelungsebene).

- Die Kritikebene "**bürokratische Verfahren**" thematisiert Probleme der Organisation und der Handlungsformen innerhalb von Verwaltungsbehörden (intra-organisatorisch) sowie auf Probleme der Koordination zwischen unterschiedlichen Akteuren der Verwaltung (inter-organisatorisch).

Verwaltungsreformen beziehen sich demzufolge nicht – oder jedenfalls nicht ausschließlich – auf die bürokratische Ebene. Zahlreiche Problemkreise betreffen viel eher direkt die politische Ebene oder den komplexen Interaktionsbereich zwischen politischer und Verwaltungsebene. Einige stichwortartige Anmerkungen mögen dies verdeutlichen:

- So wird die Größe des Staates, gemessen an der Höhe der Staatsausgabenquoten, erheblich von politischen Willensentscheidungen geprägt. Die allgemein vorgebrachte Kritik am Wachstum öffentlicher Ausgaben und Aufgaben hat zunächst mit politischen Prioritäten oder Wahlversprechen zu tun, mit der Ausdehnung von Sozialausgaben, Subventionen und sonstigen Leistungen, und wenig mit der bürokratischen Umsetzung der politischen Vorgaben (Jann, 2005, S. 628).
- Ein ähnlicher Befund kann für die politische und die materielle Regulierungsebene getroffen werden. So ist die Kritik an überflüssigen gesetzlichen Regelungen primär an den Gesetzgeber gerichtet, dessen Aufgabe es wäre, die erlassenen Vorschriften auf ihre Sinnhaftigkeit zu überprüfen und entsprechend auszudünnen.
- Regelungsdichte und Regelungskomplexität werden freilich nicht nur vom politischen Gesetzgeber bestimmt, sondern auch von den ausführenden Organen. Administrative Regulierung beruht in der Regel auf einer Vielzahl von detaillierten Rechtsvorschriften, Verordnungen, Dienstanweisungen usw., die unmittelbar "in der Bürokratie" entstehen.
- Um "die eigentliche Bürokratie" geht es auf der Kritikebene der internen Organisation und Verfahren. Hier wird speziell auf eine Korrektur schwerfälliger und formalisierter Entscheidungsprozesse, das fehlende Kostenbewusstsein in der Verwaltung und auf die unzureichende Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger abgestellt.
- Im Schnittfeld bürokratischer und politischer Verantwortung liegen schließlich auch die inter-organisatorischen Koordinations- und Entscheidungsprobleme. Hier geht es zum einen um geteilte Zuständigkeiten von mehreren Behörden, die zu einer geringen Transparenz von Verantwortlichkeiten, überhöhten Kosten der Aufgabenerfüllung durch Doppelgleisigkeiten und schwerfälligen Koordinationsprozessen führen. Zum anderen schließt die inter-organisatorische Ebene das Problem der institutionellen Fehlanreize für politische und bürokratische Entscheidungsträger ein, die aus dem Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen resultieren²⁾. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die inter-organisatorischen Koordinationsprobleme auch für eine überoptimale Ausdehnung der öffentlichen Leistungen, der öffentlichen Beschäftigung

²⁾ Hier unterscheiden sich unsere Ausführungen grundsätzlich von Jann (2005) und Jann – Wegrich – Tiessen (2007), die diesen Problemkreis nicht zum Gegenstand von Verwaltungsreformdiskussionen machen, sondern offenbar dem Bereich der Bundesstaatsreform zuordnen.

und für überbordende regulierende Eingriffe verantwortlich sein können, da sie die Ursache einer systematischen Verzerrung der politökonomischen Anreize sind.

Insgesamt zeigt sich, dass das Thema **Verwaltungsreform nicht ausschließlich ein Thema der "Bürokratie" ist, sondern vor allem an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik zu verorten** ist. Daraus folgt aber auch, dass es bei der Frage nach der Modernisierung der Verwaltung nicht um einen isoliert auf den Binnenbereich einzelner Verwaltungseinheiten beschränkten Ansatz geht (Reinermann, 2000). Die Perspektive der Verwaltungsreform schließt notwendigerweise Überlegungen zur Reform des politisch-institutionellen Rahmens (Finanzausgleich und Staatsreform) mit ein (z. B. Weiss, 2000).

1.2 Ökonomische Grundlagen der Verwaltungsreformdiskussion³⁾

Aufgrund der Vielschichtigkeit der Materie(n) werden beim Thema Verwaltungsreform nicht nur unterschiedliche Teilgebiete der Ökonomik und der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, sondern natürlich auch der theoretischen und empirischen Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft sowie des Staatsorganisationsrechts und des Verfassungsrechts berührt. Aus ökonomischer Perspektive sind im Kontext der Verwaltungsreformdiskussion in Österreich zwei Ansätze von besonderer Bedeutung: die (polit-) ökonomische Theorie der Bürokratie und die Theorie des Föderalismus.

Ausgangspunkt des politökonomischen Ansatzes ist die Übertragung des Eigennutzaxioms und des ökonomischen Rationalkalküls auf die Akteure in der öffentlichen Verwaltung. Die **Bürokratiethorie** in der Tradition von Niskanen (1971) modelliert Verwaltungseinheiten als Non-Profit-Organisationen, die sich primär über staatliche Budgetmittel finanzieren. Aufgabe der Verwaltung ist nach dieser Sicht der Gesetzesvollzug, also die Erstellung der öffentlichen Leistungen nach gesetzlichen (politischen) Vorgaben. Dabei nimmt die Bürokratie gegenüber den politischen Akteuren in Parlament und Regierung faktisch eine Monopolposition ein.

Niskanen modelliert die Interaktionsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltungsführung als **Principal-Agent-Relation**: Politiker in Regierung und Parlament handeln als Auftraggeber, die die Fachbürokratie mit der Erstellung der politisch beschlossenen Leistungen betrauen. Das Kernelement der Theorie sind **Informationsasymmetrien** zwischen politischen Auftraggebern und der Bürokratie⁴⁾. Die Verwaltungsakteure verfügen aufgrund ihres Expertenwissens über einen Informationsvorsprung hinsichtlich der Qualität, der Quantität und der Kosten der produzierten Leistungen. Niskanen zufolge verfolgt die Verwaltungsspitze dabei vor allem die Ausweitung des Ziel der **Budgetmaximierung**. Dieses Ziel wird vor allem dadurch begründet, dass Verwaltungsakteure keine residualen Ansprüche am Ergebnis ihrer Leistungsproduktion haben (vgl. auch Migué – Bélanger, 1974). Individuelles Nutzenstreben ist deshalb nicht auf eine Minimierung der Kosten bei gegebenem Verwaltungsausgang gerichtet. Ergebnis dieser institutionellen Strukturen ist eine doppelte Ineffizienz. Zum einen werden die Leistungen zu überhöhten Kosten produziert; zum anderen resultiert eine Überproduktion der Leistungen

³⁾ Es werden hier lediglich ganz knapp die zentralen Kernaussagen hervorgehoben. Eine etwas ausführlichere Skizze der modernen Bürokratiethorie findet sich im Anhang.

⁴⁾ Das Expertenwissen der Fachbürokratie führt in der Realität auch dazu, dass die Verwaltungsführung unmittelbar an der Entscheidungsvorbereitung und der Formulierung von Fachpolitiken beteiligt ist.

(allokative Ineffizienz). Ein systematisches *overstaffing* von Behörden und eine Neigung der Bürokratie zu Überregulierungen sind nach diesen Vorstellungen Ergebnis der institutionellen Rahmenbedingungen.

Theoretische Weiterentwicklungen relativieren die vermutete Machtasymmetrie. So wird thematisiert, dass die politischen Prinzipale die Verwaltungsaktivitäten kontrollieren und eine ineffiziente Leistungserbringung gegebenenfalls sanktionieren (*Breton – Wintrobe, 1975; Miller – Moe, 1983*). Hohe Bedeutung für Kontrolle und Steuerung haben ex ante fixierte prozedurale Regelungen ("**direktive Steuerung**"), die freilich ebenfalls mit Kosten verbunden sind. Direktive Steuerung hat den Nachteil, dass sie kaum positive Leistungsanreize setzt. Das Verhalten der Mitarbeiter in der Verwaltung orientiert sich dann primär an der **Einhaltung von rechtlichen Vorschriften**.

Ein weiterer Zweig der Bürokratietheorie betont, dass gut organisierte Klientelinteressen sich mit Politikern und den mit speziellen Fachgebieten befassten Behörden verbünden ("**Allianz von Fachbruderschaften**") mit dem Ziel, Ausgaben und Regulierungen aufrecht zu erhalten. Allgemeine Reforminteressen sind dem gegenüber auf entgangene Wachstumschancen gerichtet; die daraus resultierenden Nutzen sind unsicher, schwer quantifizierbar und verteilen sich auf viele Bürger und Steuerzahler. Entbürokratisierungsinteressen sind mithin nur schwer organisierbar und mobilisierbar (*Olson, 1982*).

Von ausschlaggebender Bedeutung für die Performance der öffentlichen Verwaltung ist die Zuordnung von Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortlichkeiten. In diesem Kontext geht es zum einen um die in der modernen finanzwissenschaftlichen Literatur intensiv diskutierte **common pool-Problematik** auf der Ressortebene bei der Erstellung der öffentlichen Budgets. Zum anderen geht es um die Zuordnung von Kompetenzen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen in föderativen Staaten nach dem Grundprinzip der **institutionellen Kongruenz**.

Der Hintergrund des *common pool*-Problems ist die Überlegung, dass Ressortminister nach hohen Budgets streben. Die Entscheidungsträger in der Regierung berücksichtigen bei ihren Budgetwünschen nicht die Auswirkungen ihrer Forderungen auf das Gesamtbudget (vgl. z. B. *Feld – Kirchgässner, 1999*). In der Summe übersteigen die angemeldeten Budgetforderungen die allokativ optimale Budgetsumme⁵). Je stärker die Fragmentierung der Entscheidungsprozesse ist, desto stärker fällt die Verzerrung zu Gunsten überhöhter Ausgabenforderungen aus (z. B. *Inman, 1990*). Durch **Zentralisierung** von Kompetenzen kann der "*overspending bias*" begrenzt und die Ausgabendisziplin (wieder) gewonnen werden (z. B. *Hallerberg – Strauch – von Hagen, 2008*).

Eine im Grundsatz ähnliche Problematik betrifft die Aufteilung von Verantwortlichkeiten auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen. Das relevante Konzept der institutionellen Kongruenz (*Blankart, 2007*) stellt auf den Zusammenhang zwischen Verantwortlichkeiten zur Finanzierung öffentlicher Leistungen und dem Ausgabenverhalten der politischen Entscheidungsträger ab. Dahinter steht die Idee, dass ökonomisch effiziente Ausgabenentscheidungen nur zustande kommen, wenn die politischen Entscheidungsträger auch für die Beschlüsse zur Finanzierung

⁵) Der Aufbau unproduktiver Ressourcen ist auch deshalb aus Sicht der einzelnen Verwaltungseinheit sinnvoll, da im Fortgang von Budgetverhandlungen Mittelkürzungen erwartet werden müssen, die dann aus den "überschüssigen Ressourcen" getragen werden.

der angebotenen Leistungen verantwortlich sind und die Bevölkerungskreise der Nutznießer, der Steuerzahler und der Entscheidungsträger (bzw. politische Repräsentanten) zusammen fallen (Olson, 1969). Institutionelle Inkongruenz, also ein Auseinanderfallen von **Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten in föderativen Systemen**, beeinträchtigt die Effizienz des Mitteleinsatzes, weil Ausgaben teilweise oder vollständig von den Bewohnern anderer Gebietskörperschaften finanziert werden. Damit werden für Ortsansässige die zu tragenden Kostenanteile gesenkt, sodass für lokale und regionale Entscheidungsträger ein Anreiz besteht, die Ausgaben über das wohlfahrtstheoretisch optimale Ausgabevolumen auszuweiten. Dabei gilt in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass stärkere Fragmentierung des politischen Gemeinwesens tendenziell zu größeren Ineffizienzen führt (Weingast – Shepsle – Johnsen, 1981).

1.3 Kernelemente von Verwaltungsreformen: Ein Überblick

1.3.1 Der Kontext: Public Management Reformen

Vor diesem theoretischen Hintergrund wurden verstärkt seit den 1980er-Jahren nahezu weltweit Reformen der öffentlichen Verwaltungen eingeleitet, deren gemeinsame **Ziele** letztlich darin bestehen, die erbrachten Leistungen

- bei unveränderter Qualität zu geringeren Kosten zu erstellen ("Einsparungen in der Verwaltung") und
- "effizienter" und "effektiver" bereitzustellen, wobei die Kriterien der Wirtschaftlichkeit ("Verbesserung der Output/Input-Relation") und der strukturellen Effizienz (im Sinne der Übereinstimmung der erbrachten Leistungen mit den Wünschen der Nachfrager) zur Anwendung kommen.

Bisweilen firmieren Modernisierungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung unter dem Schlagwort des "New Public Management" (NPM). Dahinter verbergen sich primär die Übernahme betriebswirtschaftlicher Managementmethoden aus der Privatwirtschaft⁶⁾ sowie die Stärkung wettbewerblicher Elemente im öffentlichen Sektor. Als Hauptstrategieebenen von Reformen im Sinne eines "New" Public Management sind besonders zu herauszustellen (vgl. z. B. Naschold, 1995A, Bauer et al., 2003, Schedler – Proeller, 2006 u. v. m.):

- **Politische Steuerung** durch die Trennung von politisch-administrativer Führung ("was") und Ausführung ("wie") in der Verwaltung, z. B. Steuerung über politische Kontrakte und über Produktbudgets, politisches Controlling und Evaluierungen;
- **Ablösung des klassischen hierarchischen Bürokratiemodells** durch Organisations- und Personalmanagementinnovationen, wie bspw. dezentrale, zusammengeführte Fach-, Ergebnis- und Ressourcenverantwortung auf der operativen Ebene, Kosten- und Leistungsrechnung, Querschnittseinheiten als Servicestellen, Personalmanagement und Leistungsentlohnung;
- stärkere **Kundenorientierung** durch Qualitätsmanagement, One-Stop-Agencies oder E-Government;

⁶⁾ In diesem Kontext wird in der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur sogar von einem allgemeinen Trend zu einer "Ökonomisierung der Verwaltung" (z. B. Bogumil, 2004) gesprochen.

- Ausbau von **Markt- und Wettbewerbselementen**, z. B. Outsourcing, marktähnliche (Gebühren, Gutscheinsysteme) und nicht-marktliche Elemente (Qualitäts-Feedback, Benchmarking).

Hinzu kommen, gewissermaßen auf einer **übergeordneten Ebene**, zwei weitere Themenkreise, die ebenfalls im Kontext von Verwaltungsreformen (i. w. S.) diskutiert werden. Dabei handelt es sich zum einen um Probleme der Organisation des Staatswesens, wie sie im Rahmen einer Bundesstaatsreform diskutiert werden:

- Neuordnung der **Aufgabenverteilung** auf die bundesstaatlichen Ebenen,
- Neugestaltung der Steuerhoheiten und der Finanzausgleichsbeziehungen und
- die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs Kompetenzen zur (Wieder-) Herstellung einer **institutionellen Kongruenz**.

Dabei ist offensichtlich, dass die Schwerpunkte Aufgabenverteilung, Steuerhoheiten und Finanzausgleich vor dem Hintergrund des Ziels einer Erreichung institutioneller Kongruenz nicht sinnvoll getrennt behandelt werden können. Sie spiegeln zwei Seiten einer Medaille wider.

Zum anderen ist die übergeordnete (politische) Ebene von Verwaltungsreformen mit dem Themenkreis Deregulierung und **Regulierungsvereinfachung** verbunden. Wie oben diskutiert, ist eine hohe Regulierungsintensität einerseits selbst eine mögliche Ursache von schwächerem Wachstum im internationalen Vergleich. Andererseits ist eine hohe Regulierungskomplexität auch – wie die WIFO-Studie zur Effizienz der Ausgabenstrukturen Österreichs (Pitlik et al., 2008) zeigt – mit zunehmenden Verwaltungsausgaben verbunden.

Schon der cursorische Überblick illustriert, dass unter Verwaltungsreformen ein heterogenes Bündel von Maßnahmen verstanden wird, das zum einen auf die konkrete Umsetzung von Maßnahmen bei der Ausübung (dem "Management") der Verwaltungsaktivitäten selbst zielt, zum anderen auf eine Reform der institutionellen Rahmenbedingungen – der **Anreizsysteme des politischen und bürokratischen Handelns** – abstellt.

1.3.2 Zum Stand der Reformdiskussion in Österreich

Reforminitiativen

Bis in die Mitte der 1990er-Jahre galt **Österreich** bei der Modernisierung der Verwaltung nicht als ein Vorreiter von Reformbewegungen im internationalen Vergleich. In Österreich selbst wird von der Verwaltungsreform als einer "unendlichen Geschichte" (Weiss, 2000) gesprochen. Frieder Naschold, der früh verstorbene Doyen der modernen Verwaltungswissenschaft in Deutschland, urteilte in einer vor fast 15 Jahren erschienenen Publikation (Naschold, 1995, S. 68) denn auch wenig schmeichelhaft über Österreichs Reformeifer:

"Die Reform des öffentlichen Sektors in Österreich stellt eine bewusste Stabilisierung der bestehenden Grundstrukturen und deren öffentlichkeitswirksame Überformung durch symbolische Politikaktionen dar ... Weder die Tradition noch ein akuter Druck oder endogene Mobilisierungen im System der politischen Parteien und der Sozialpartner sind Anlass bzw. Anstoß für die Thematisierung, geschweige denn Durchsetzung alternativer Regulierungsmuster im öffentlichen Sektor."

Zahlreiche größere und kleinere Reforminitiativen charakterisieren seither die Bestrebungen zur Modernisierung der Verwaltung in Österreich. Verwaltungsreform ist zu einem **Dauerthema** geworden. So wurden in Österreich eine ganze Reihe von Reformpaketen von Politikvertretern und hochrangigen Expertengruppen beraten, zahlreiche Vorschläge unterbreitet und auch zum Teil schon umgesetzt. Zu nennen sind unter anderem

- das Verwaltungsmanagementprojekt 1989 und die Verwaltungsinnovationsprogramme I-III (1997, 2001, 2003) des Bundes (Überblick bei Herbeck, 2005);
- die Aufgabenreformkommission (Raschauer, 2000);
- die Achterrunde (Finanzausgleichsbegleitkommission 2001);
- der Österreich-Konvent in den Jahren 2003-2005;
- Reforminitiativen auf Länderebene (z. B. Projekt Wirkungsorientierte Verwaltung in Oberösterreich);
- die von der letzten Bundesregierung 2007 eingesetzte Expertengruppe zur Bundesstaats- und Verwaltungsreform.

Ein neuerlicher Anlauf wird derzeit von einer durch die neue große Koalition eingesetzten Expertengruppe, bestehend aus politischen Vertretern des Bundes und der Länder, des Rechnungshofs, des Staatsschuldenausschusses und der Forschungsinstitute (WIFO, IHS, KDZ), genommen.

Den seit inzwischen 20 Jahren von Kommissionen vorgebrachten und durch zahlreiche Spezialstudien⁷⁾ untermauerten Reformvorschlägen waren allerdings recht unterschiedliche Umsetzungserfolge beschieden, wenngleich zahlreiche Fortschritte in Einzelbereichen (z. B. E-Government, Budgetrechtsreform des Bundes) nicht von der Hand zu weisen sind. Wutscher – Hammerschmid (2005, S. 121) sehen Österreichs Verwaltung zehn Jahre nach der Kritik Nascholds jedenfalls "durch eine deutliche Beschleunigung der Reformdynamik gekennzeichnet", wobei man sich immer noch nur "auf dem Weg von einem eher 'strukturkonservierenden Bewahrer' zu einem 'vorsichtigen Modernisierer'" befinde. Freilich:

"Eine Beurteilung der konkreten Veränderungen in der Verwaltungspraxis selbst bzw. der Ergebnisse und Auswirkungen der Reformen erscheint ... kaum möglich. Eine Unzahl von Aktivitäten, mangelnde Transparenz und Daten insbesondere hinsichtlich der Einsparungsziele sowie grundlegende Probleme der Evaluation von Verwaltungsreformen stehen einer abschließenden Beurteilung zum gegenwärtigen Zeitpunkt entgegen. Es bestätigt sich, was ... vielfach festgestellt wurde: dass aktuelle Managementreformen Ergebnisorientierung, Transparenz, Leistungsmessung und Evaluationen einfordern, genau diese Anforderungen aber hinsichtlich der Reformen selbst nicht eingehalten werden."⁸⁾

⁷⁾ Siehe dazu u. a. KDZ (1999), Frisch – Hauth (2002), KDZ (2002), Bauer – Biwald – Dearing (2003), KDZ (2004).

⁸⁾ Wutscher – Hammerschmid (2005), S. 118. Positiver äußert sich Zellenberg (2007, S. 90): "Auch wenn die eine oder andere Reformmaßnahme in der konkreten Durchführung auf Kritik stößt ..., ist doch unverkennbar, dass es unter dem Stichwort "Verwaltungsreform" nicht um bloße Rhetorik und um Alibimaßnahmen geht, sondern durchwegs um das Fertigen von Nägeln mit Köpfen."

Themenfelder

Die Heterogenität der allgemeinen Verwaltungsreformdiskussion spiegelt sich in Österreich in ganz besonderem Maß wider. Das Themenspektrum reicht vom Fuhrparkmanagement über eine Ausgliederungsdebatte bis zu Reformen des Finanzausgleichs und der bundesstaatlichen Ordnung. Die Vielschichtigkeit der in Österreich diskutierten Verwaltungsreformelemente wird gerade in zwei jüngeren Veröffentlichungen des Rechnungshofs deutlich (siehe Textkasten). Die Liste der dort aufgeführten allgemeinen, nicht unmittelbar auf bestimmte Funktionen bezogenen Punkte deckt sich im Wesentlichen mit den oben skizzierten Kernthemenfeldern des Public Management.

Positionspapiere des Rechnungshofs zu Verwaltungsreform und Bürokratieabbau

Im August 2007 veröffentlichte der Rechnungshof ein Positionspapier zu Verwaltungsreform und Bürokratieabbau, das auf der Basis allgemeiner Überlegungen und spezieller Prüfergebnisse insgesamt 206 Reformvorschläge ableitet, von denen 152 Vorschläge den Bundesbereich und 54 den Länderbereich betreffen. In einer aktualisierten Neuauflage des Positionspapiers im März 2009 wurden umgesetzte Vorschläge aus der Liste gestrichen und die Vorschlagsliste um weitere Punkte ergänzt. Die Gesamtliste umfasst nunmehr 315 Vorschläge.

Der Rechnungshof nennt in den Positionspapieren folgende, allgemeine Schwerpunkte einer zukünftigen Reformtätigkeit, die sich in ihren Wirkungen ergänzen und in ihren Ansatzpunkten zum Teil auch überlappen:

- Aufgabenkritik und Deregulierung
- Gesetzesfolgenabschätzungen und Harmonisierung von Gesetzesbestimmungen
- Sachgerechte Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
- Zusammenführung von Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung
- Reform der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs, insbesondere auch eine Verringerung der komplexen und intransparenten Transferströme
- Zielgerichtete Personalreduktion
- Stärkung der Ziel- und Wirkungsorientierung der öffentlichen Verwaltung
- Einsatz moderner Steuerungsinstrumente des New Public Management
- Modernisierung des Rechnungswesens der Gebietskörperschaften
- Straffung der Verwaltungsorganisation durch Behördenzusammenlegungen und den Abbau von Hierarchieebenen
- Stärkung der Kooperationen von Verwaltungsbehörden
- Verbesserung der Bürgernähe der Verwaltungsaktivitäten
- Weiterer Ausbau von E-Government
- Bereinigungen und Verfahrensbeschleunigungen bei speziellen Verwaltungsverfahren (Betriebsanlagen, Baurecht, Asylverfahren)
- Verbesserung der Effizienz des Personalmanagements im öffentlichen Sektor und Flexibilisierung des Personaleinsatzes
- Bündelung von Supportleistungen
- Prüfungen und Wirtschaftlichkeitsvergleiche von Eigen- und Fremdleistungen
- Verstärkte Überprüfungen der Effizienz von Ausgliederungen

Über diesen Katalog von allgemeinen Reformvorschlägen hinaus werden vom Rechnungshof noch folgende spezielle, funktionelle Reformbereiche thematisiert:

- Harmonisierung der Pensions- und Personalrechte von Bund, Ländern und Gemeinden
- Reformen im Gesundheitswesen, vor allem die Neuregelung der Kompetenzverteilung im Krankenhauswesen
- Reformen des Schulwesens, insbesondere auch eine Neuregelung der zersplitterten und unübersichtlichen Kompetenzverteilung
- effizientere Gestaltung des Förderungswesens
- langfristige Planung und nachhaltige Finanzierung von Infrastrukturprojekten
- Verbesserte Planungs- und Abwicklungsqualität von öffentlichen Bauvorhaben
- Effizienzprüfungen bei Siedlungswasserwirtschaft und Wohnbauförderung
- Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle.

Q: Rechnungshof (2007), Rechnungshof (2009).

Auch die im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode vereinbarte Schwerpunktliste für Konsolidierungsmaßnahmen im österreichischen Bundesstaat sowie die daraus abgeleitete Agenda für die Arbeitspakete der Expertengruppe, die vor kurzem ihre Arbeit aufgenommen hat, sind mit den Rechnungshofpapieren fast deckungsgleich. Die Vorhaben sprechen einige zentrale Erfordernisse einer Verwaltungsreform an. Sie sind insgesamt eklektisch, sollten aber als Beitrag zu einer umfassenden Gesamtreform gesehen werden.

1.4 Vorgangsweise

Im Rahmen der vorliegenden Studie können (und sollen) nicht alle angesprochenen Bereiche diskutiert werden. Die von der Bundesregierung 2009 eingesetzte Expertengruppe erarbeitet auf der Basis zahlreicher Rechnungshofberichte konkrete Reformvorschläge und speist diese in den politischen Prozess ein. Angesichts der umfangreichen Vorarbeiten zum Thema "Verwaltungsreform in Österreich" besteht damit das **Hauptanliegen einer weiteren Studie zur Verwaltungsreform** weniger darin, weitere detaillierte Vorschläge zu erarbeiten, die ohnehin von der Expertengruppe diskutiert werden. Auch kann die Studie nur sehr bedingt völlig neue Reformaspekte aufzeigen, sondern wird primär zur Sichtung und Umsetzung der bestehenden Vorschläge beitragen. In vielen Bereichen fehlen darüber hinaus datenmäßige Grundlagen, die eine Evaluierung und Quantifizierung von Einsparpotenzialen erlauben. Auf eine Schätzung von Einsparpotenzialen wird daher in der Studie generell verzichtet.

Ziel ist es vielmehr, die **für den Föderalstaat Österreich maßgebliche Problematik der ebenenübergreifenden Verwaltungsorganisation** in den Kontext der neuen Modelle der Verwaltungssteuerung zu stellen. Es soll geprüft werden, ob wesentliche Elemente der Verwaltungsmodernisierung, wie sie in der Public Management-Bewegung diskutiert werden, in einem stark verflochtenen politischen Mehrebenensystem wie in Österreich zu einem fruchtbaren Gesamtreformkonzept zusammengeführt werden können. In dieses sollen einerseits die in zahlreichen Arbeiten angestellten theoretischen Überlegungen, andererseits aber auch vorhandene internationale Erfahrungen mit der Umsetzung ähnlicher Reformen einfließen.

Dabei wird die folgende Vorgangsweise gewählt:

Das **Kapitel 2** diskutiert Grundsatzfragen einer Reform der **Aufgabenverteilung im föderativen System**. Die Verteilung der Gesetzgebungs- und Umsetzungskompetenzen zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliederungen beschäftigt die politische Diskussion in Österreich seit Jahrzehnten. Mehrere Anläufe zu einer Staats- und Verwaltungsreform haben versucht, die Mehrebenenstruktur des staatlichen Handelns effizienter und zielgenauer zu gestalten. Die Analyse in Kapitel 2 stellt die Frage, nach welchen Grundsätzen die Aufgabenverteilung im föderalen Staat organisiert sein kann. Es wird geprüft, wie sich dies in der österreichischen Finanzverfassung niederschlägt und wie sich die Situation in Österreich mit internationalen Erfahrungen vergleichen lässt. Anschließend werden daraus die möglichen Ziele einer Reform abgeleitet, insbesondere die Fragen der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen, das Reformpotenzial in Österreich diskutiert, wobei auf bisher vorliegende Vorarbeiten Bezug genommen wird, und die Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik aufgezeigt.

In **Kapitel 3** werden wesentliche **Bestandteile einer Strategie für die ebenenübergreifende Verwaltungssteuerung** für Österreich aufgegriffen und kritisch dargestellt. Dabei geht es vor allem um Themen in der allgemeinen theoretischen und empirischen Diskussion, die (nach Auffassung der Studienverfasser) bislang in der praktischen Reformpolitik in Österreich bei ebenenübergreifenden Verwaltungsbeziehungen wenig Niederschlag gefunden haben. Behandelt werden Aspekte der ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung, der wettbewerblichen Steuerung durch Benchmarking und Wahlmöglichkeiten für die Bürger sowie der Verwaltungsmodernisierung durch Shared Services und E-Government. Im Zuge dessen werden Umsetzungserfahrungen in Österreich (falls vorhanden) und im internationalen Vergleich (im Sinne einer Suche nach best practices) dargestellt und auf Basis der theoretischen und empirischen Entwicklungen die Grundzüge einer allgemeinen Reformstrategie entwickelt. Dabei sollen Vorschläge, die in der aktuellen österreichischen Reformdebatte eine Rolle spielen, eingeordnet werden. Das Kapitel 3 ist eher generalistisch orientiert und ist insofern thematisch heterogener angelegt.

In den **Kapiteln 4-6** werden vor dem Hintergrund der allgemeinen Überlegungen in Kapitel 3 spezielle Themenfelder beleuchtet, die unterschiedliche Reformaspekte bei der Herstellung von Konnexität zwischen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten und der Implementierung alternativer Steuerungsmechanismen betonen. Die Auswahl der drei Problembereiche orientiert sich an Grundsatzfragen, die in der WIFO-Studie zur Effizienz der Ausgabenstrukturen im öffentlichen Sektor in Österreich (*Pitlik et al., 2008*) besonderen Handlungsbedarf aufgedeckt haben.

Reformansätze in den Bereichen Schulen und Kinderbetreuung werden in **Kapitel 4** diskutiert. Das österreichische Schulsystem weist bei empirischen Untersuchungen auf der Primar- und Sekundarstufe gerade bei den genannten institutionellen Faktoren erhebliche Defizite auf. Reformbedarfe scheinen insbesondere hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Schulen zu bestehen. Dazu kommen Doppelzuständigkeiten, die mangelnde Finanzierungsverantwortlichkeit der Entscheidungsträger (insbesondere im Bereich der Landeslehrer) und eine übergroße bürokratische Steuerung. Kapitel 4 gibt einen Überblick über die bereits von verschiedenen Seiten wie Rechnungshof, Österreich-Konvent

oder Aufgabenreformkommission diskutierten Steuerungsprobleme. Es werden internationale Beispiele zur Performancesssteuerung und zur Nutzung wettbewerblicher Steuerungselemente im Schulwesen diskutiert. Der weitgehend unstrittige Mehrebenencharakter der Schulpolitik und Ineffizienzen des bisherigen Systems implizieren die Notwendigkeit einer Neuordnung der Kompetenzen, die sich am Modell einer zentralen Performancesssteuerung mit dezentralen Durchführungskompetenzen orientiert, das in Grundzügen in Kapitel 4 skizziert wird. Im Bereich der Kinderbetreuung fokussiert Kapitel 4 auf Reformvorschläge des Rechnungshofes zu den finanziellen Aspekten und den unterschiedlichen länderspezifischen Regelungen und Organisationsstrukturen.

Reformansätze in der Steuerung von Universitäten sind das Thema von **Kapitel 5**. Mit dem 2004 in Kraft getretenen Universitätsgesetz wurden den Universitäten weitreichende Autonomie zugewilligt und neue Steuerungsinstrumente wie Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen eingeführt. Ein weiteres Kernelement dieser tief greifenden Reform des universitären Sektors war die Ausgliederung der Universitäten aus der österreichischen Bundesverwaltung. In Kapitel 5 werden das österreichische Hochschulsystem kurz skizziert sowie die Inputs und Outputs des Hochschulsystems im internationalen Vergleich dargestellt. Dies ermöglicht eine grobe Einschätzung der Effizienz und der Qualität des österreichischen Hochschulsystems. Die Konstruktionen der Leistungsvereinbarung und der Formelbudgets werden dargestellt und kritisch kommentiert, und es werden alternative Reformvorschläge skizziert. Wettbewerbliche Steuerung durch "user choice" kann in der Hochschullandschaft durch Einführung einkommensabhängiger Darlehen und Studiengebühren implementiert werden. In diesem Kontext werden auch die Strukturen der internen Universitätsorganisation (Faculty model vs. Lehrstuhluniversität) diskutiert. Zum Schluss des Kapitels werden die wichtigsten Reformvorschläge präsentiert.

In **Kapitel 6** folgt eine Analyse der **Förderungen im österreichischen Mehrebenensystem**. Öffentliche Förderungen werden in Österreich nicht nur im Rahmen der Hoheitsverwaltung, sondern regelmäßig von beliebigen Gesellschaften des Privatrechts oder von öffentlichen Fonds vergeben. Dadurch haben die Gebietskörperschaften die Möglichkeit, in Politikfeldern außerhalb ihres verfassungsmäßigen Kompetenzbereichs tätig zu werden. Als Konsequenz hat sich ein nahezu unüberschaubares Geflecht von Förderungsschwerpunkten und -aktionen herausgebildet. In Kapitel 6 wird zunächst die Organisation des Förderungswesens skizziert und versucht, die Größenordnung dieses Bereichs aufzuzeigen. Anschließend wird der Bereich der Wirtschaftsförderung näher betrachtet, und die geltenden Regelungen und Effizienzprobleme des Förderungswesens, sowie Reformvorschläge mit Blick auf die Verteilung der Förderungskompetenzen und eine verstärkte Performancesssteuerung diskutiert. Dabei wird insbesondere auch auf potentielle Reformprobleme, die aufgrund der Organisation der Förderung in der Privatwirtschaftsverwaltung entstehen, eingegangen.

Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der Hauptergebnisse in **Kapitel 7**.

Literaturhinweise

- Hallerberg, M., Strauch, R., von Hagen, J., 2008, Fiscal governance: evidence from Europe.
- Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E. (Hrsg.), 2003, Öffentliches Management in Österreich. Realisierung und Perspektiven, Wien.
- Benassy-Quere, A., Coupet, M., Mayer, T., 2007, Institutional Determinants of Foreign Direct Investment, *World Economy*, 30, 764-782.
- Blankart, C. B., 2007, Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.
- Bogumil, J., 2004, Ökonomisierung der Verwaltung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, 209-231.
- Breton, A., Wintrobe, R., 1975, The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, *Journal of Political Economy* 83, S. 195-207.
- Busse, M., Hefeker, C., 2007, Political Risk, Institutions and Foreign Direct Investment, *European Journal of Political Economy* 23, 397-415.
- Dawson, J. W., 2006, Regulation, Investment, and Growth across Countries, *Cato Journal* 26, S. 489-509.
- Djankov, S., McLiesh, C., Ramalho, R., 2006, Regulation and Growth, *Economics Letters* 92, S. 395-401.
- European Commission, 2008, Modernising Public Administration: Initiatives to Improve the Efficiency and Effectiveness of Public Spending, in: Deroose, S., Kastrop, Ch. (Hrsg.): The Quality of Public Finances. Findings of the Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007), *European Economy Occasional Papers* 37, March 2008, S. 209-222.
- Feld, L., Kirchgässner, G., 1999, Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up?, in: Poterba, J.M., von Hagen, J. (Hrsg.): Fiscal Institutions and Fiscal Performance, Chicago, S. 151-179.
- Frisch, H., Hauth, E., 2002, Verwaltungsreform: Einsparungsnotwendigkeiten und -potenziale, Staatsschuldenausschuss, August. [http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/synergieeffekte2002_tcm163-42380.pdf]
- Herbeck, G., 2005, Verwaltungsreform in Österreich, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, 2. erweiterte Auflage, Wien, S. 241-261.
- Inman, R. P., 1990, Public Debts and Fiscal policies: How to Decide?, *American Economic Review* 80, Papers and Proceedings, S. 81-85.
- Jann, W., 2005, Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte, in: *Wirtschaftsdienst* 85, S. 627-631.
- Jann, W., Wegrich, K., Tiessen, J., 2007, "Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Jones, L. R., Kettl, D. F., 2003, Assessing Public Management Reform in an International Context, *International Public Management Review* 4, 1-18.
- KDZ, 1999, Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat – Entwurf einer Perspektivstudie, Wien.
- KDZ, 2002, "Ausgabeneinsparungen im föderalen Staat", KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung, Endbericht, Wien, Juli.
- KDZ, 2004, Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit" Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004, Wien.
- Knack, S., Keefer, P., 1995, Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics* 7, 207-228.
- Lambsdorff, J. G. von, 2004, Korrupte Staatsangestellte oder korrupte Regierungen – was schadet mehr?, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 73, 200-211.
- Mauro, P., 1995, Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics* 110, 681-712.
- Migué, J. L., Bélanger, G., 1974, Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: *Public Choice* 17, S. 27-43.
- Miller, G., Moe, T., 1983, Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government, *American Political Science Review* 77: 297-322.
- Naschold, F., 1995, Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. Auflage, Berlin.
- Naschold, F., 1995A, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin.

- Niskanen, W., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, New York.
- OECD, 2005, *Modernising Government*, Paris.
- Olson, M., 1969, *The Principle of Fiscal Equivalence*.
- Olson, M., 1982, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven.
- Olson, M., Sarna, N., Swamy, A., 2000, *Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth*, *Public Choice* 102, 341-364.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., 2004, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 3. Auflage, Oxford.
- Rechnungshof, 2007, *Positionspapier 2007/1 zu Verwaltungsreform und Bürokratieabbau*.
- Rechnungshof, 2009, *Vorschläge zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau. Positionspapier 2009/1*.
- Reinermann, H., 2000, *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen*, Speyerer Arbeitsheft 130, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.
- Schedler, K., Proeller, I., 2006, *New Public Management*, 3. Auflage, Bern u. a.
- St. Aubyn, M., 2008, *Modernising Public Administration and Economic Growth*, Paper presented at the ECB Public Finance Workshop: "Challenges for government spending in the EU", Frankfurt, 6 December 2007.
- Weingast, B., Shepsle, K., Johnsen, C., 1981, *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distribution Politics*, *Journal of Political Economy* 89, S. 642-664.
- Weiss, J., 2000, *Verwaltungsmodernisierung ohne Gesetzgebungs- und Staatsreform?*, *Verwaltung Heute* 29, Jänner 2000. S. 15-16.
- Wutscher, W., Hammerschmid, G., 2005, *Status der Verwaltungsreform in Österreich*, *Verwaltung und Management* 11, S. 116-122.
- Zellenberg, U. E., 2007, *Effizienzsteigerung durch Verwaltungsreform. Verwaltungsmodernisierung in Österreich am Beginn des dritten Jahrtausends*, in: Schwarzer, S. (Hrsg.): *Verwaltungsreform von innen*, Wien, S. 75-91.

Heinz Handler, Hans Pitlik

2. Reform der Aufgabenverteilung im föderativen System

2.1 Einleitung

Die optimale Verteilung der Gesetzgebungs- und Umsetzungs Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und seinen Gliederungen beschäftigt die politische Diskussion in Österreich seit Jahrzehnten. Mehrere Anläufe zu einer Staats- und Verwaltungsreform haben versucht, die Ergebnisse staatlichen Handelns effizienter und zielgenauer zu gestalten. Sie sind im Ergebnis ebenso unbefriedigend geblieben wie die Reformansätze aufeinander folgender Regierungsprogramme – und zwar unabhängig von der politischen Orientierung der jeweiligen Regierung. Die Kontinuität und Hartnäckigkeit, mit der sich solche Projekte in den Regierungsprogrammen finden, hat in der Öffentlichkeit das Bewusstsein geschärft, wie wichtig einschlägige Reformmaßnahmen im Grunde wären. Im Laufe der Jahre ist es auf diese Weise zu einer Sammlung von Argumenten und Vorschlägen gekommen, die in Einzelbereichen auch schon zur Umsetzung von Einzelmaßnahmen geführt haben. Ausständig ist nach wie vor ein Gesamtkonzept, weil es insbesondere in Bereichen, die eine Verfassungsänderung erforderlich machen, nur wenige konsensfähige Ansätze gibt. Das gilt besonders für den Bereich der Aufgabenverteilung im Bundesstaat.

Bereits das Regierungsprogramm 2000 der ÖVP/FPÖ-Koalition sah eine grundlegende Neuordnung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern vor. Die Umsetzung sollte an Hand eines Stufenplans vor sich gehen, der neben einigen Sofortmaßnahmen (Einführung von Landesverwaltungsgerichten, Vereinheitlichung des Anlagenrechts) auch Strukturmaßnahmen (Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder, Aufwertung des Bundesrates) enthielt (Rossmann – Netuschill, 2003). Die zur Umsetzung im Jahr 2000 eingesetzte Aufgabenreformkommission erarbeitete einen Bericht ("Raschauer-Bericht"), der sich zwar mit Notwendigkeiten und Optionen der Verringerung der Staatsaufgaben befasste, aber keine Vorschläge zur Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften enthielt. Die parallel eingesetzte Finanzausgleichs-Begleitkommission legte 2001 Vorschläge für den Abbau von Doppelgleisigkeiten und Mehrfachzuständigkeiten vor, die insbesondere die Überführung der mittelbaren Bundesverwaltung in die selbständige Landesvollziehung von Bundesgesetzen gebracht hätten. Das daraus abgeleitete Umsetzungspaket umfasste das Verwaltungsreformgesetz 2001, ein Deregulierungspaket, einsparungswirksame Maßnahmen auf Bundesseite sowie Reformen von Verwaltungsorganisationen des Bundes. Die bundesseitigen Einsparungsmaßnahmen sollten durch eine bessere Aufgabenteilung mit den Ländern erreicht werden – u. a. durch eine Kooperation der Landesstatistiken mit der Statistik Austria. Durch Reformen von Verwaltungsorganisationen sollten Doppelgleisigkeiten abgebaut werden, z. B. durch Zusammenlegung von Gendarmerie und Wiener Polizei. Insgesamt blieben diese Reformansätze bei kleinteiligen Einzelmaßnahmen und hinter den Vorschlägen der vorausgehenden Kommissionen zurück.

2003 wurde der "Österreich-Konvent" einberufen, von dem ein Konzept für eine umfassende Bundesstaatsreform erwartet wurde. Die Diskussionen in "Ausschuss 10 – Finanzverfassung" konnten allerdings die unterschiedlichen Standpunkte von Bund, Ländern und Gemeinden nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Zur Fortsetzung dieser Diskussion sah das Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode eine Expertengruppe zur Erarbeitung einer Verfassungsreform vor, die sich allerdings nicht mit der Finanzverfassung auseinandersetzte. Die Überlegungen einer im Finanzministerium auf Beamtenebene eingesetzten Arbeitsgruppe der Finanzausgleichspartner wurden nicht Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.

Der *Rechnungshof* (2007, 2009) sieht als Kernelemente einer Staats- und Verwaltungsreform "eine umfassende Aufgabenkritik, eine von der Politik vorgegebene strategische Ausrichtung der einzelnen staatlichen Ebenen und Aufgabenbereiche, eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften mit eindeutigen Verantwortungszuweisungen und eine Durchforstung aller Rechtsvorschriften mit dem Ziel einer Rechtsbereinigung" (S. 8). Von den Vorschlägen und Empfehlungen in diesem Papier, aus denen sich ein rechnerisches Einsparungspotenzial (ohne Berücksichtigung von Reformen im Gesundheitsbereich, in den Pensionssystemen und in der Wohnbauförderung) von rund 1 Mrd. € ergibt, beziehen sich viele auch auf das föderative System in Österreich.

Die folgende Analyse stellt zunächst die Frage, nach welchen Grundsätzen die Aufgabenverteilung im föderalen Staat organisiert sein kann. Weiters werden die Vor- und Nachteile einer dezentralen Erfüllung der Staatsaufgaben behandelt. Es wird geprüft, welchen Dezentalisierungsgrad die österreichische Finanzverfassung aufweist und sich die Situation in Österreich vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen darstellt (Abschnitt 2). Im Abschnitt 3 werden daraus die möglichen Ziele einer Reform der Aufgabenverteilung in Österreich abgeleitet. Abschnitt 4 diskutiert das Reformpotenzial in Österreich, indem auf die bisher vorliegenden Vorarbeiten (z. B. des Österreich-Konvents und des Rechnungshofs) Bezug genommen wird. Abschnitt 5 fasst die Ergebnisse zusammen und zeigt Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik auf.

2.2 Zentralisierung vs. Dezentralisierung im föderalen Staat

2.2.1 Charakteristika des föderalen Staates

Grundgedanken

Die innere Organisation eines Staates kann unitarisch oder föderalistisch gestaltet sein. Im ersten Fall ist der Staat ein einheitliches, nicht in autonome Untereinheiten aufgeteiltes Gebilde. Im Gegensatz dazu wird der föderale Staat aus eigenständigen Gliedern gebildet, die im Außenverhältnis als Einheit auftreten und im Innenverhältnis in enger Verbindung zueinander stehen. Auch in Einheitsstaaten kann es vertikale Verwaltungsebenen und horizontale Verwaltungseinheiten geben, doch verfügen diese bestenfalls eingeschränkt über eigenständige Entscheidungsrechte. In der OECD ist die Mehrheit der Staaten unitarisch organisiert; nur eine Minderheit weist föderative Strukturen auf (*Joumard – Kongsrud, 2003*).

Die innere Struktur eines Staates ist meist historisch zu erklären. Föderalistische Staaten haben oft in einem "Bottom-up"-Prozess allmählich zu einer bundesstaatlichen Einheit gefunden (Deutschland, Schweiz, USA), wogegen unitarische Staaten häufig "top down" entstanden sind oder ihre Gründung einem singulären Ereignis wie Krieg und Friedensschluss und der daraus resultierenden (Wieder-)Erlangung der nationalen Souveränität verdanken (Italien, Niederlande, Frankreich, Polen). Das föderalistisch organisierte Österreich geht in seinen Wurzeln auf einen frühen Bottom-up-Prozess zurück. Die Gründung der Republik nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte dann aber top-down, indem zunächst der Zentralstaat errichtet und erst kurz danach die Staatsgewalt in den Ländern etabliert wurde.

Ein föderaler Staatsaufbau impliziert, dass die politische Willensbildung auf mehreren staatlichen Ebenen stattfindet. Die Hauptaufgaben des Staates in den Bereichen Allokation, Stabilisierung und Verteilung werden in der Regel auf zwei oder drei Rechts- und Verwaltungsebenen erfüllt. In der Literatur dominiert die Auffassung, dass primär die Allokationsfunktion des Staates auf den unteren Ebenen effizient wahrgenommen werden kann, wogegen die wirtschaftliche Stabilität und Verteilungsfragen zentral organisiert werden müssen (Thießen, 2000, S. 12f).

Mit der Aufgabenverteilung im föderalen Staat wird primär die Frage angesprochen, wie die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Staatstätigkeit gestaltet werden, damit die Staatsaufgaben effizient erfüllt werden können. Da es also vorrangig um Allokationsfragen geht, treten Stabilisierungs- und Verteilungsaspekte in den Hintergrund oder dienen nur als Nebenbedingungen für die Effizienzverbesserung. Diese bezieht sich einerseits auf die **Kosteneffizienz**, die verlangt, dass die öffentlichen Leistungen möglichst kostengünstig angeboten werden. Andererseits wird auch **Struktureffizienz** gefordert, die vorliegt, wenn die angebotenen öffentlichen Leistungen den Präferenzen der Nutzer entsprechen. Mangelnde Kosteneffizienz resultiert in einer unnötig hohen Abgaben- oder Gebührenbelastung. Bei Struktureffizienzen, die die bestehenden Bedarfe nicht berücksichtigen, werden die Wachstumspotenziale nicht optimal ausgeschöpft. Ziele einer optimalen Aufgabenverteilung im föderalen Staat sind aber nicht nur die effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen, sondern auch die Erhöhung der Transparenz über staatliches Handeln, die bestmögliche Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger, die Einbindung der Bürger in den politischen Entscheidungsprozess und damit die Stärkung der demokratischen Strukturen.

Die Zuweisung von Aufgaben an die staatlichen Ebenen sollte von ökonomischen Kriterien (z. B. Skalenerträge, externe Effekte, Optimierung von Wachstums- und Beschäftigungseffekten) und von politischen Zielen (Demokratie und Transparenz) bestimmt werden. Zur Erfüllung des Effizienzprinzips wird in der Literatur die Erfüllung u. a. folgender Kriterien verlangt:

- **Konnexität:** Die Verantwortung einer Gebietskörperschaft für einen Aufgabenbereich soll nicht nur mit der entsprechenden Ausgabenverantwortung, sondern auch mit der dazugehörigen Finanzierungsverantwortung verbunden sein, um Transparenz in der Aufgabenerfüllung zu sichern und die demokratische Kontrolle der Staatstätigkeit zu erleichtern.
- **Fiskalische Äquivalenz:** Nutznießer und Kostenträger einer staatlichen Aktivität sollen räumlich nicht auseinander fallen, um regionale externe Effekte und übergreifende Ein-

flüsse (spill-overs) zu vermeiden. Konnexität und fiskalische Äquivalenz führen gemeinsam zum Grundsatz der **institutionellen Kongruenz** (Blankart, 2007).

- **Subsidiarität:** Staatliche Aufgaben lassen sich umso effizienter erfüllen, je kürzer die Informations- und Entscheidungswege sind und je größer die Bürgernähe ist. In der Hierarchie der staatlichen Gebietskörperschaften soll daher zunächst die unterste Ebene mit einer Aufgabe betraut werden. Erst wenn diese mit der Aufgabenerfüllung überfordert ist, soll die nächst höhere Einheit befasst werden. In einem dreistufigen föderalen System werden also gesamtstaatliche Aufgaben in erster Linie vom Bund, Aufgaben mit regionalem Bezug von den Ländern und lokale Aufgaben von den Gemeinden wahrzunehmen sein.
- **Größen- und Verbundvorteile** (economies of scale and scope): Lassen sich bei der Herstellung öffentlicher Güter und Leistungen Skalenerträge realisieren, können sie die Effizienzvorteile nach dem Subsidiaritätsprinzip kompensieren, sodass sich eine Übertragung an die zentrale Ebene oder das Ausschöpfen aller Möglichkeiten der interregionalen Kooperation anbieten kann. Von der Herstellung zu unterscheiden ist die Bereitstellung, die oft auf der lokalen Ebene erfolgt.

Die Kriterien "Skalenerträge" und "externe Effekte" lassen konkrete Zuordnungen von Aufgaben zu, für die sich in der Literatur folgende Beispiele finden:

- Hohe Skalenerträge (eher zentral wahrzunehmende Agenden): Landesverteidigung, Außenpolitik, makroökonomische Wirtschafts- und Währungspolitik, überregionale Infrastruktur (Autobahnen, Eisenbahnnetze), Kommunikationsnetzwerke, Energieversorgung.
- Geringe Skalenerträge (eher dezentral wahrzunehmende Agenden): Freizeitgestaltung, regionale Kulturaktivitäten, Raumordnung, regionale Infrastruktur, öffentliche Parkanlagen, Abfallentsorgung.
- Hohe externe Effekte, wenn sich Träger und Nutznießer öffentlicher Einrichtungen nicht decken (legen eher zentral wahrzunehmende Agenden nahe): Universitäten, Forschungseinrichtungen und andere hoch spezialisierte Dienste (z. B. im Gesundheits- und Pflegewesen), überregionale Infrastruktur, Kommunikationsnetzwerke, Wettbewerbskontrolle, überregionale Kultureinrichtungen.
- Geringe externe Effekte bei Leistungen für die lokal ansässige Bevölkerung (eher dezentral wahrzunehmende Agenden): Pflichtschulen, Kindergärten, Freizeiteinrichtungen, regionale Kulturaktivitäten, Flächenwidmung, regionale bzw. lokale Infrastruktur, Parkanlagen, Organe der öffentlichen Sicherheit, Kanalisation, Abfallentsorgung.

Spielarten der Organisation föderativer Systeme

Die Zuweisung von öffentlichen Aufgaben an die einzelnen staatlichen Ebenen beschreibt die föderalen Beziehungen in einem Staatswesen nur unvollständig. In vielen Fällen ergibt sich auch bei dezentral wahrzunehmenden Aufgaben ein zentrales Koordinierungserfordernis, um eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu gewährleisten. Im Gesundheitswesen und in den Arbeitsbeziehungen bedarf es gewisser Mindeststandards, die auf der regionalen und lokalen Ebene nicht unterschritten werden dürfen. Im Bildungsbereich hängt die Mobilität der Lernenden davon ab, dass die Lehrziele und Lehrpläne auf der zentralen Ebene aufrei-

inander abgestimmt werden. Dies gilt auf der nationalen Ebene genauso wie im Rahmen der EU.

Die Finanzverfassung eines Landes regelt die an der Aufgabenverteilung orientierte Zuweisung von Besteuerungsrechten sowie die ergänzende Bereitstellung weiterer Finanzierungsquellen über den Finanzausgleich (vor allem intragovernmentale Transfers). Je nach konkreter Ausgestaltung der Bundesstaatlichkeit und der Finanzverfassung wird in der Literatur insbesondere zwischen den folgenden Arten des Föderalismus unterschieden:

(1) Im **Wettbewerbsföderalismus** wird versucht, den Gebietskörperschaften auf der regionalen und kommunalen Ebene vermehrte Selbständigkeit zu gewähren, um die Vorteile dezentraler Aufgabenerfüllung optimal auszunützen. Zwar müssen die subnationalen Einheiten auch hier bundesweit geltende Aufgabenzuweisungen und Rahmenbedingungen beachten, zur Aufgabenerfüllung können sie aber ihre Ausgaben und deren Finanzierung selbst regeln, und schaffen damit gute Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung, Transparenz und Kontrolle. Daraus kann sich ein Wettbewerb zwischen den regionalen Wirtschaftsstandorten ergeben, der sowohl zu erwünschter Effizienzsteigerung beitragen als auch (gewünschte sowie unerwünschte) divergierende Entwicklungen zur Folge haben kann.

Als Vorzeigeland für funktionierenden kompetitiven Föderalismus gilt die Schweiz. Sie ist der einzige Bundesstaat in Europa, in welchem die subnationalen Gebietskörperschaften weitgehende Freiheit in der Einkommensbesteuerung von Personen und Unternehmen haben. So variierte 2005 die Belastung aus Einkommen- und Vermögenssteuern in den einzelnen Kantonen gemessen am Schweizer Durchschnitt zwischen 46,5% (Zug) und 165,1% (Oberwalden). In der Schweiz liegen somit die Voraussetzungen für Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden vor. Eine Analyse der regionalen Verteilung der Steuerbelastung zeigt, dass es zwischen den Kantonen zu strategischen Interaktionen in der Steuerpolitik kommt: Senkt ein Kanton die Steuerbelastung, reagieren umliegende Kantone häufig mit ähnlichen Schritten (*Feld – Reulier, 2009*). Der von den Gegnern eines solchen Wettbewerbs befürchtete Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates ist allerdings in der Schweiz nicht eingetreten.

Der Wettbewerbsföderalismus bezieht sich aber nicht nur auf den Steuerwettbewerb, sondern auf den Standortwettbewerb vermittelt öffentlichen Einnahmen und Ausgaben generell. Dabei ist zu unterscheiden zwischen einem "mobilitätsgetriebenen Wettbewerb" und der "Yardstick Competition" (*Apolte, 2007*). Ersterer entsteht aus der Möglichkeit der Bewohner einer Region, öffentliche Güter und Dienstleistungen auch aus anderen Regionen zu erwerben, sodass mit ihren Kaufentscheidungen ein Druck auf die Kosten der Produktion in der eigenen Region entsteht. Im Gegensatz dazu erfordert Yardstick Competition keine Mobilität per se, wohl aber die interregionale Vergleichbarkeit von Leistungen und die öffentliche Kontrolle der Politiker, damit deren Leistungen an den Erfolgen in benachbarten Regionen gemessen werden können. Keine der beiden Formen des Wettbewerbs kann bestehen, wenn Entscheidungs- und Umsetzungskompetenzen zentralisiert und die Rechtssysteme über die Regionen hinweg harmonisiert sind.

(2) Im **kooperativen Föderalismus** ("joint federalism") steht das Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Ebenen im Vordergrund – und nicht der Wettbewerb zwischen ihnen. Hier geht es vielmehr um Interessenausgleich und gegenseitige Unterstützung bei der Erledigung

öffentlicher Aufgaben. Dieses System stützt sich auf ein Geflecht von einander überschneidenden Zuständigkeiten, formellen und informellen Mitsprachemöglichkeiten, die zur horizontalen und vertikalen Verzahnung der Entscheidungs- und Umsetzungsaufgaben im Staat führen. Diese "Politikverflechtung" ermöglicht es prinzipiell, für ein auf verschiedenen Entscheidungsebenen angesiedeltes Problem gemeinsame Lösungen zu finden und allenfalls die Kosten von Maßnahmen auf die betroffenen Ebenen zu verteilen. Andererseits führt der Lösungszwang aber auch dazu, Konfliktlösungen zu vermeiden und mögliche Reformen in die Zukunft zu verschieben.

Wie Deutschland wird auch Österreich als Land mit kooperativem Föderalismus eingestuft, in welchem die Zusammenarbeit zwischen der zentralen und der regionalen staatlichen Ebene dominiert. Allerdings sind die dezentralen Elemente in Deutschland etwas stärker ausgeprägt als in Österreich (Kaiser – Ehler, 2006). Für Österreich bietet sich daher eine Weiterentwicklung an, die das Wettbewerbselement schrittweise verstärkt, ohne deshalb die Vorteile des bisherigen Systems preiszugeben. Schritte hierzu wären der Ausbau der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden und die Eindämmung ihrer Transferabhängigkeit.

(3) Da mit dem reinen Wettbewerbsföderalismus auch die Nachteile der Dezentralisierung (siehe unten) in Kauf zu nehmen sind, werden Zwischenlösungen vorgeschlagen, die die Vorteile von kompetitivem und kooperativem Föderalismus verbinden. Dazu zählt etwa das Konzept eines "**solidarischen Wettbewerbsföderalismus**", das von der Expertenkommission der Bertelsmann-Stiftung für Verfassungspolitik und Reformfähigkeit bereits 1999 in den Raum gestellt wurde. Nach diesem Konzept sollen die Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften auf einem tragfähigen Gleichgewicht zwischen Wettbewerb und Solidarität aufbauen. Dabei wird nicht der vollständige Ausgleich der Lebensverhältnisse angestrebt, sondern Chancengleichheit auf horizontaler Ebene bei Wahrung einer – begrenzten – Unterschiedlichkeit der Länder. In diesem Modell sollen die Erfahrungen und Erfolge eines Landes den anderen Ländern zugute kommen können. Wettbewerb unter den Ländern "soll also nicht kleinere oder schwächere Länder übervorteilen, sondern zum Wohle aller beitragen" (Arndt, 2000). Thöni (2006) spricht von einem solidarischen Wettbewerbsföderalismus, wenn Autonomie, Eigenverantwortlichkeit und Individualität des einzelnen Bundeslandes mit Elementen der Mitverantwortung für die Wohlfahrt der anderen Bundesländer kombiniert sind.

Föderalismus und Dezentralisierung

In der Literatur sind die Begriffe "Föderalismus" und "Dezentralisierung" mit unterschiedlichen Inhalten besetzt, und häufig werden die ökonomischen Effekte des Föderalismus mit jenen der Dezentralisierung vermischt. Wenn etwa argumentiert wird, dass in föderalen Staaten das Wirtschaftswachstum tendenziell höher und die Inflation niedriger seien als in unitarischen Staaten (z. B. Lancaster – Hicks, 2000), dann steht dahinter die Überlegung, dass dezentrale Systeme überschaubarer, besser kontrollierbar und näher am Markt agieren. Dabei wird aber nicht zwischen der an die in föderalen Staaten nach unten abgegebenen "Entscheidungskompetenz" und der dezentralen "Umsetzungskompetenz" unterschieden.

Auch in der Praxis sehen die Staatsverfassungen viele Mischformen vor. In unitarisch organisierten Staaten ist die Entscheidungs- und Umsetzungskompetenz häufig zentralisiert (z. B. Griechenland, Irland, Portugal, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn), es gibt aber auch

welche, in denen die Entscheidungskompetenz zentralisiert und die Umsetzungskompetenz dezentralisiert ist (z. B. Dänemark, Finnland, Frankreich, Japan, Niederlande, Schweden). In föderalistisch organisierten Staaten kann es eine Dezentralisierung von Ausgabenentscheidungen und ihrer Umsetzung bei weitgehender vertikaler Zuweisung der Finanzmittel (z. B. Belgien, Deutschland, Österreich) oder Dezentralisierung von Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen sowie ihrer Umsetzung (z. B. Australien, Kanada, Schweiz, USA) geben.

Kaiser – Ehlert (2006) folgern aus ihren theoretischen Überlegungen, dass eine dezentralisierte Ressourcenbereitstellung Effizienzgewinne bringt, sofern diese nicht durch Skalenerträge auf der zentralen Ebene überkompensiert und die subnationalen Einheiten rechtlich oder vertraglich daran gehindert werden, sich im Umsetzungsstadium asymmetrische Vorteile zu verschaffen. Im Gegensatz dazu bringt der Föderalismus tendenziell Effizienzverluste, wenn er mit Entscheidungen über die Anpassungen der Ressourcenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen belastet ist.

In empirischen Untersuchungen werden die ökonomischen Effekte des Föderalismus oft an der Effizienz der Umsetzung von Entscheidungen gemessen, wogegen die allfälligen Ineffizienzen im Rechtssetzungs- und Entscheidungsprozess selbst oft vernachlässigt werden. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen aus solchen Ansätzen können zu Fehlschlüssen über die wirtschaftlichen Folgen des Föderalismus führen. Die Schätzergebnisse von *Kaiser – Ehlert (2006)* stehen weitgehend im Einklang mit diesen Überlegungen. Insbesondere lässt sich mit einer Querschnittsanalyse zeigen, dass das Wirtschaftswachstum in 17 OECD-Staaten mit dem Dezentralisierungsgrad (also dem Ausmaß der dezentralen Umsetzung von politischen Programmen) positiv und mit dem Föderalismus (i.S. verfassungsrechtlich garantierter Gewaltenteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten) negativ verbunden ist. Über die Zeit gesehen (zwischen 1975 und 2000) kann man zwar weltweit eine Tendenz zu mehr Dezentralisierung erkennen, doch hat die OECD im Durchschnitt diese Entwicklung nicht mitgemacht. Eine ergänzende Panel-Analyse mit Vorjahresveränderungen kommt auf der Basis von 483 Beobachtungen zum Ergebnis, dass sich eine Dezentralisierung der öffentlichen Einnahmen positiv auf die Wirtschaftsentwicklung auswirkt, wogegen eine Dezentralisierung der Ausgaben negativ wirkt.

Daraus ergibt sich die für die gegenständliche Untersuchung ökonomischer Zusammenhänge relevante Frage, wie viel Zentralismus ein Föderalstaat verträgt und in welchen Bereichen zentrale und in welchen dezentrale Kompetenzen optimal sind. Anders gesagt, wenn man Föderalismus will (bzw. durch die Verfassung vorgegeben hat), wie weit darf und kann man dann zentralisieren, harmonisieren und vereinfachen? *Kanda (2008)* weist auf das Spannungsfeld hin, das zwischen einer auf Einsparung gerichteten Staats- oder Verwaltungsreform und dem Verlust an institutionellem Wettbewerb durch allzu weit gehende Harmonisierung liegt. Ein föderales System ist am ehesten dann erfolgreich, wenn es die Verwirklichung regionaler Präferenzen in einer Weise unterstützt, die allzu aufwändige Koordinationsmechanismen vermeidet.

2.2.2 Vorteile und Grenzen der Dezentralisierung

Übereinstimmend mit weiten Teilen der Literatur wird in weiterer Folge unter Dezentralisierung sowie ihren Vorteilen und Grenzen der Föderalismusaspekt mitbehandelt. Die Inhalte dieser

beiden Begriffe sind auch in realen Finanzverfassungen stets gemeinsam geregelt. Für die gegenständlichen Überlegungen sind zwei **Arten der Dezentralisierung** auseinander zu halten (Nowotny, 1999):

- *Verwaltungsdezentralisierung*: Öffentliche Funktionen werden auf dezentraler Ebene von verschiedenen Verwaltungsstellen nach einheitlichen Regeln oder Weisungen durchgeführt, Entscheidungskompetenzen sind damit nicht verbunden.
- *Fiskalische Dezentralisierung*: Dezentrale Behörden verfügen auch über Entscheidungskompetenzen bezüglich der Erfüllung der zugewiesenen Staatsaufgaben durch entsprechenden Einsatz von Ausgaben und deren Finanzierung durch Einnahmen.

Seit Mitte der 1980er-Jahre haben Forderungen nach mehr Bürgernähe, Transparenz und Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf internationaler Ebene eine Tendenz zur Dezentralisierung in den Finanzverfassungen ausgelöst (Ebel – Yilmaz, 2002). Die "Globalisierung" (Integration der Märkte über Landesgrenzen hinweg) lässt generell eine zunehmende Tendenz zur "Lokalisierung" der Politik erkennen.

Unabhängig von der Entwicklung über die Zeit hängt der Dezentralisierungsgrad auch von der **Größe eines Landes** ab. Viele große Volkswirtschaften sind eher dezentral organisiert, weil sie sich nicht effizient von einer zentralen Stelle aus regieren lassen und weil die regionalen Präferenzen differieren (USA, Kanada, Deutschland, Brasilien, Mexiko, Australien, Südafrika). In kleinen Ländern sind die Präferenzen der Bürger möglicherweise eher homogen und zentral überblickbar, sodass sie auf den für eine föderalistische Verwaltung erforderlichen Behördenapparat verzichten können bzw. eine zu weit gehende Dezentralisierung nicht kosteneffizient wäre. Abweichend organisiert von diesem Muster sind etwa Frankreich (groß, aber zentralistisch) und die Schweiz (klein, aber dezentralisiert), weil die Geschichte dieser Länder von anderen Voraussetzungen (Napoleonischer Zentralismus in Frankreich, religiöse und ethnische Fragmentierung in der Schweiz) geprägt ist.

In der Literatur wird immer wieder die "**Dezentralisierungshypothese**" bemüht, wonach die Verlagerung der Einnahmenverantwortlichkeit zu den unteren staatlichen Ebenen die Größe des öffentlichen Sektors begrenzt. Dieser Zusammenhang ist allerdings empirisch bei weitem nicht eindeutig. Kirchgässner (2001) kommt in einem Überblicksartikel über einschlägige Arbeiten der achtziger Jahre zu dem Ergebnis, dass es keine robusten empirischen Belege für die Dezentralisierungshypothese gibt. Nach Feld et al. (2003) fehlen solche Belege zwar für die frühen Untersuchungen zum Thema. Berücksichtigt man die Wirkungskanäle, die sich aus der Dezentralisierung ergeben (z. B. die Zunahme des Steuerwettbewerbs auf der subnationalen Ebene), kann zumindest für die Schweiz im Zeitraum von 1980 bis 1998 die Dezentralisierungshypothese nicht verworfen werden: Die stärker dezentralisierten Kantone haben tendenziell die kleineren öffentlichen Sektoren gemessen an den öffentlichen Einnahmen pro Kopf. Die empirische Analyse weist darauf hin, dass sich dieser Effekt in erster Linie aus der Steuerautonomie auf der subnationalen Ebene und nicht vom Wettbewerbsdruck aufgrund der Vielzahl der regionalen Verwaltungseinheiten ableiten lässt.

Ungeachtet der ambivalenten Aussagekraft der Dezentralisierungshypothese werden in der Fachliteratur viele **Vorteile der Dezentralisierung** aufgezeigt, die sich in folgenden Punkten zusammenfassen lassen:

- In großen Staaten können bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen *Informationsvorteile* bezüglich der Präferenzen der Bürger genützt werden. Wie weit dieser Vorteil auch für kleine Staaten gilt, ist eine empirische Frage.
- Stärkere Partizipation der Bürger am politischen Leben auf lokaler Ebene gewährleistet eine *höhere Transparenz* des Verhältnisses von Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungen. Dies verbessert die Struktur- und die Kosteneffizienz öffentlicher Leistungen und verringert die Fehlallokation von Ressourcen.
- Der *Wettbewerb* zwischen den unteren Ebenen der Gebietskörperschaften kann zum Erfahrungsaustausch, Benchmarking und Erlernen von Good Government ausgenützt werden. Wettbewerb steigert die Kosteneffizienz bei der Produktion öffentlicher Leistungen und erhöht die Innovationstätigkeit und damit die Standortqualität.
- Die Präferenzen von mobilen Bürgern und Unternehmen können allenfalls besser durch *Wanderung* in eine andere Region (insbesondere durch die Verlagerung von Investitionen) erfüllt werden. Dieses "voting by feet" (bzw. die Möglichkeit dazu) setzt die regionale Politik unter Druck, auf hohe Qualität der öffentlichen Dienste zu achten.

Die Vorteile der fiskalischen Dezentralisierung lassen sich nur ausschöpfen, wenn die nachgelagerten Gebietskörperschaften über eine Kompetenz für Teile der Wirtschaftspolitik verfügen sowie Spielregeln für harte Budgetziele bestehen.

Diesen Vorteilen stehen die folgenden **Grenzen der Dezentralisierung** gegenüber:

- Der besseren Information über die Präferenzen der Bürger auf der lokalen Ebene steht die höhere Kompetenz für gesamtwirtschaftliche Anliegen auf der zentralen Ebene gegenüber.
- Dezentral organisierte Staaten verzichten auf mögliche Größenvorteile (z. B. auf ausreichend große Einzugsgebiete bei Krankenhäusern) sowie auf Verbundvorteile (etwa bei der Zusammenfassung mehrerer Schulzweige im Unterrichtswesen). Dem wird allerdings entgegengehalten (z. B. *Eichenberger, 2002*), dass es keine Hinweise auf allgemeine Größenvorteile bei der Erbringung öffentlicher Leistungen von Gebietskörperschaften gebe, sondern Größenvorteile nur für spezifische Leistungen existierten. Außerdem wird argumentiert, dass die Fusion von kleinen finanzschwachen Gebietskörperschaften nicht unbedingt zu einer weniger schwachen größeren Einheit führe. In Österreich begegnet dem der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, der fusionierten Gebietskörperschaften bei Überschreiten bestimmter Größenstufen mehr Mittel aus dem Finanzausgleich zuweist.
- Je kleiner die räumlichen Entscheidungs- und Verwaltungseinheiten sind, umso eher kommt es zur Marktsegmentierung mit regionalen externen Effekten (spill-overs), sodass der Nutzen einer öffentlichen Leistung (z. B. einer Bildungseinrichtung) auch den Bewohnern der Nachbarregion zugute kommt. Der geographische Kreis der Nutznießer deckt sich dann nicht mit dem Kreis der Kostenträger (mangelnde fiskalische Äquivalenz), woraus sich eine ineffiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen ergeben kann.
- Kosteneffizienz wird im Allgemeinen nur erreicht, wenn auf den sachlichen Zusammenhang zwischen Leistungserbringung und Finanzierung (*Konnexität*) geachtet wird. Die regionale Autonomie sollte daher neben der Erbringung öffentlicher Leistungen auch die Finanzierung umfassen.

- Wettbewerb zwischen den Regionen eines Staates mit Steuerautonomie kann zu *Steuerwettbewerb* nach unten führen. Der Druck von der Einnahmenseite her kann zwar zu Leistungsverbesserungen anregen, in Problemregionen werden möglicherweise aber auch die Staatsausgaben gekürzt, wodurch mobile Produktionsfaktoren in aufstrebende Regionen auswandern könnten. Da der Staat jene Aufgaben erfüllen sollte, bei welchen der Markt versagt, kann man staatliche Aufgaben möglicherweise nicht durch Wettbewerb marktwirtschaftlich abdecken. Dem wird entgegengehalten (z. B. *Eichenberger, 2002, Feld, 2004*), dass der empirische Nachweis hierfür bislang wenig überzeugend sei. Vielmehr könne am Beispiel der Schweiz argumentiert werden, dass der Wettbewerb zwischen den Kantonen sowohl bei den Unternehmenssteuern als auch bei Vermögenssteuern keine Erosion der Steuerbasis zur Folge hatte. Außerdem sei zu bedenken, dass Steuerharmonisierung auf nationaler Ebene die Regionen oft veranlasst, auf versteckte Formen des fiskalischen Wettbewerbs auszuweichen. Dazu gehören Subventionswettläufe, soweit diese im Rahmen der EU-Beihilfenkontrolle möglich sind, kostengünstig bereitgestellte Infrastruktureinrichtungen, steuerschonende Betriebsprüfungen etc.

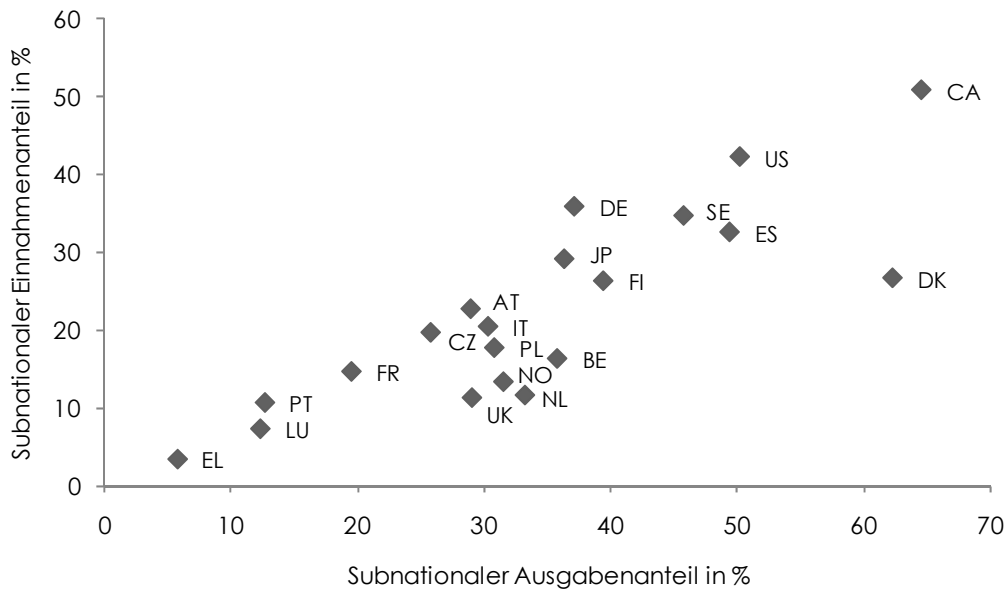
Führt man die Argumente zusammen, **bleibt theoretisch offen**, ob die Wirtschaftsentwicklung in einem föderativen System eher vom Wettbewerbsföderalismus oder vom kooperativen Föderalismus profitiert (vgl. *Feld, 2004*). Die *Effizienz* des öffentlichen Sektors wird zwar durch fiskalischen und institutionellen Wettbewerb begünstigt, insbesondere wenn Spillovers auf dem Verhandlungsweg gelöst werden (wie in der Schweiz) und Politikversagen über den Systemwettbewerb begrenzt bleibt. Andererseits können durch den Systemwettbewerb neue Ineffizienzen entstehen. Die *Innovationsfreudigkeit* wird im Wettbewerbsföderalismus durch "Yardstick Competition" im Allgemeinen unterstützt, durch Ausnützen von Skalen- und Verbundvorteilen werden Agglomerationstendenzen gefördert, dafür wird der regionalen Ressourcen- und Einkommensverteilung weniger Augenmerk zugewendet.

2.2.3 Internationale Erfahrungen

Vergleicht man die unitarischen mit den föderalistischen Staaten (ohne Österreich) in der **OECD**, dann weisen die Bundesstaaten (Australien, Belgien, Kanada, Deutschland, Mexiko, Schweiz, USA) überdurchschnittliche und über die Zeit sogar steigende Ausgaben- und Beschäftigtenanteile der nachgeordneten Ebenen auf. In **Österreich** sind diese Anteile niedriger und über die Zeit etwas zurückgegangen. Damit befindet sich Österreich bezüglich der subnationalen Ausgaben- und Einnahmenanteile näher am Durchschnitt der Einheitsstaaten als an jenem der Föderalstaaten. Die geringe Größe Österreichs kann dafür eine gewisse Rolle spielen, doch spielt dieses Argument im internationalen Vergleich offenbar keine herausragende Rolle (Abbildung 2.1)⁹⁾.

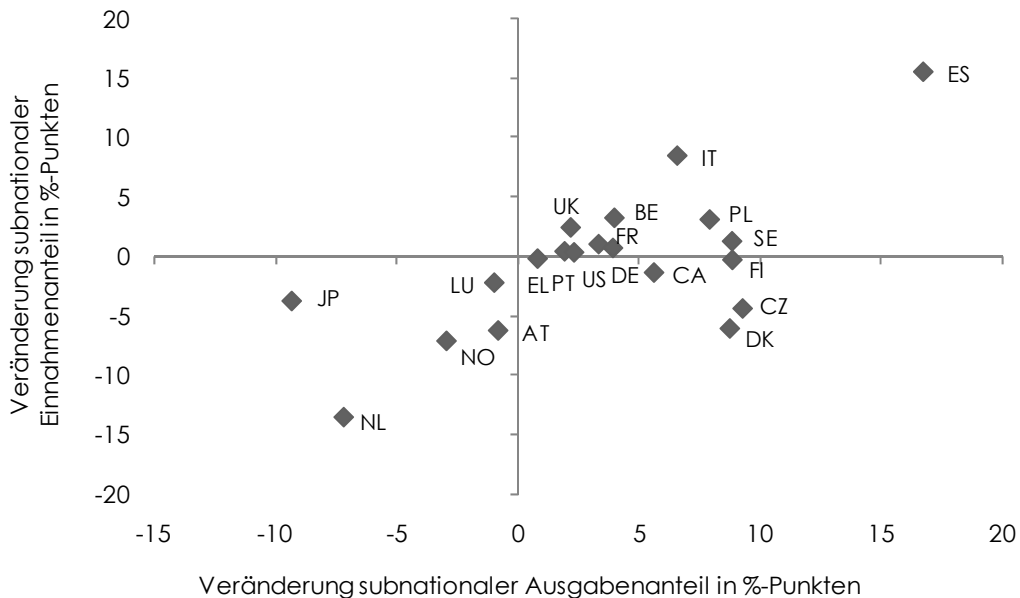
⁹⁾ Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass ein hoher Anteil der nachgeordneten Gebietskörperschaften an den gesamten Staatsausgaben bzw. an den gesamten öffentlichen Beschäftigten nicht bedeuten muss, dass die subnationalen staatlichen Ebenen auch mit dem Recht ausgestattet sind, über die getätigten Ausgaben bzw. den Einsatz ihrer öffentlichen Beschäftigten eigenständig zu entscheiden.

Abbildung 2.1: Dezentralisierungsgrad in ausgewählten OECD-Ländern, 2007



Dezentralisierungsgrad gemessen als Prozentanteil der subzentralen an den gesamten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Veränderungen gemessen in Prozentpunkten. Q: National Accounts of OECD Countries, 2009. [ex: Blöchliger – King, 2006]

Abbildung 2.2: Entwicklung des Dezentralisierungsgrades in OECD-Ländern, 1995-2007



Q: OECD National Accounts-Database, 2009; Dezentralisierungsgrad gemessen als Prozentanteil der subnationalen an den gesamten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.

Im Jahr 2007 betrug der subnationale *Ausgabenanteil* in den untersuchten Föderalstaaten im Durchschnitt 43,3% gegenüber 28,9% in Österreich. Österreich weist somit ein relativ geringes Ausmaß an ausgabenseitiger Dezentralisierung auf. Dazu kommt, dass die größten Ausga-

benposten (soziale Sicherung 19,0% der gesamten Länder- und 20,5% der gesamten Gemeindeausgaben; Gesundheit 26,6% bzw. 16,7%; Bildung 18,2% bzw. 16,0%) in Bereichen anfallen, für die aufgrund der prognostizierten künftigen demographischen Entwicklung ein steigender Ausgabendruck und damit eine zunehmende Anspannung der öffentlichen Budgets auf der subnationalen Ebene zu erwarten ist.

Auf der *Einnahmenseite* ist der Anteil der nachgeordneten Gebietskörperschaften an den gesamten staatlichen Einnahmen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, Gebühren, Vermögenserträge etc., aber ohne Transfers von anderen Gebietskörperschaften) in Österreich im Jahr 2007 mit 22,8% viel niedriger als im Durchschnitt der betrachteten Staaten mit 33,6% und geringer als 1985 (24,6%). Derselbe Trend gilt für den zweiten einnahmenseitigen Dezentralisierungsindikator, den Anteil der Länder und Gemeinden an den Gesamtabgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge), der von 23,8% 1985 auf 18,1% 2006 merklich gesunken ist.

Übersicht 2.1: Struktur der Gesamteinnahmen nach staatlichen Ebenen¹⁾ in ausgewählten OECD-Föderalstaaten in %, 1985 und 2006

	Steuern und Abgaben		Nicht-Steuerereinnahmen		Transfers	
	1985	2006	1985	2006	1985	2006
Österreich						
Gesamtstaat	86,2	83,9	13,8	16,1	–	–
Land	58,7	37,2	13,0	12,0	28,3	50,8
Lokal	53,8	55,3	32,1	29,2	14,2	15,5
Australien ²⁾						
Gesamtstaat	83,2	81,4	16,8	18,6	–	–
Land	29,2	58,7	16,2	23,2	54,6	18,1
Lokal	42,5	38,1	37,0	48,3	20,5	13,6
Kanada						
Gesamtstaat	83,3	82,9	16,7	17,1	–	–
Land	62,8	61,0	14,9	20,9	22,3	18,1
Lokal	36,5	39,3	15,6	18,5	47,9	42,2
Deutschland						
Gesamtstaat	82,9	91,4	17,1	8,6	–	–
Land	70,4	74,2	13,8	7,1	15,9	18,7
Lokal	36,9	51,6	36,0	14,8	27,0	33,7
Mexiko ³⁾						
Gesamtstaat	92,4	88,9	7,6	11,1	–	–
Land	8,5	8,2	65,4	12,2	26,1	79,6
Lokal	35,2	19,8	57,2	27,6	7,6	52,6
Schweiz ²⁾						
Gesamtstaat	80,6	78,2	19,4	21,8	–	–
Land	56,2	48,4	18,3	22,7	25,5	28,9
Lokal	50,9	46,3	32,4	37,4	16,7	16,3
USA ⁴⁾						
Gesamtstaat	80,9	84,3	19,1	15,7	–	–
Land	54,9	52,2	24,4	21,0	20,7	26,8
Lokal	39,3	39,4	22,1	20,9	38,5	39,7
Durchschnitt ⁵⁾						
Gesamtstaat	85,4	84,4	14,6	15,6	–	–
Land	48,7	48,6	23,7	17,0	27,6	34,4
Lokal	40,9	41,4	29,9	28,1	29,2	30,5

Quelle: OECD (2008). – ¹⁾ Land: Länder/Staaten/Regionen/Provinzen; Lokal: Kommunale Ebene. – ²⁾ Aktuelle Werte von 2005. – ³⁾ Aktuelle Werte von 2000. – ⁴⁾ Aktuelle Werte von 2001. – ⁵⁾ Ungewichteter Durchschnitt.

Ein Indikator für die fiskalische Abhängigkeit der subnationalen Gebietskörperschaften ist der Anteil der *Transfereinnahmen* an ihren Gesamteinnahmen. Übersicht 2.1 stellt die Zusammensetzung der gesamten Einnahmen der staatlichen Ebenen in ausgewählten Föderalstaaten der OECD in den Jahren 1985 und 2006 dar.

Bemerkenswert ist der Rückgang der Einnahmen- bzw. der Abgabenanteile von Ländern und Gemeinden in Österreich vor dem Hintergrund einer konstanten Ausgabenquote. Länder und Gemeinden sind somit zur Deckung ihrer Ausgaben verstärkt auf Transfers des Bundes angewiesen und/oder einem verstärkten Verschuldungsdruck ausgesetzt¹⁰⁾. Die *wachsende fiskalische Lücke* ist allerdings ein Trend, den Österreich mit den meisten übrigen OECD-Ländern teilt: Allgemein ist eine Ausweitung der Ausgaben der nachgeordneten staatlichen Ebenen zu beobachten, der häufig nicht mit einer entsprechenden Expansion der eigenen Einnahmenquellen einhergeht (OECD, 1997).

Die **Schweiz** wird immer wieder als Paradebeispiel für einen dezentral organisierten föderalen Staat genannt. Alle wichtigen nationalen Anliegen bedürfen der Bestätigung auf kantonaler Ebene; die Kantone verfügen über wesentliche Rechte zur Besteuerung der Einkommen und Gewinne, und die Gemeinden können ergänzende Steuern einheben. Nur etwa ein Drittel (34,7%) der Staatsausgaben liegt in der Verantwortung der Bundesebene.

Die **Nordischen Staaten** der EU (Dänemark, Finnland und Schweden) verfügen über eine unitarische Verfassung, sie sind aber nach dem *Agenturmodell* organisiert, nach welchem die Ministerien ausschließlich strategische Aufgaben wahrnehmen und eigenverantwortlichen Agenturen die eigentliche Verwaltung mit einem hohen Grad an Kundenorientierung obliegt. Lotz (2008) betont die weitgehende Dezentralisierung in diesen Ländern sowohl bei den öffentlichen Ausgaben als auch bei den Einnahmen. In Dänemark und Schweden besteht noch eine Bezirkseinteilung, die früher den Zentralstellen als Aufsichtsbehörden über die Kommunen diente, die heute aber nur noch Aufgaben im Gesundheitswesen, bei sozialen Diensten, beim öffentlichen Verkehr, in der Raumordnung und beim Umweltschutz erfüllt. Die Kommunen tragen die Hauptverantwortung für die lokalen öffentlichen Dienste: Sie können ihre Aufgabenprioritäten teilweise selbst festlegen und sind frei, einen Teil ihrer Aufgaben durch Kooperation mit privaten Anbietern zu finanzieren. Eigene Steuereinnahmen erzielen die Kommunen in allen drei Ländern aus lokalen Einkommensteuern, die jeweils zusätzlich zur zentralen Einkommensteuer eingehoben werden. Die lokalen Steuersätze variieren innerhalb einer Bandbreite von etwa fünf Prozentpunkten. Sie induzieren de facto keine merkliche Migration von Produktionsfaktoren.

Im föderalistischen **Deutschland** verantwortet der Bund etwa zwei Drittel (62,9%) der Staatsausgaben. Im September 2006 ist die *Föderalismusreform I* in Kraft getreten, mit der die Gesetzgebungskompetenzen neu geregelt und die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zur Haushaltsdisziplin festgelegt wurden. Dieser Reformschritt brachte auch eine Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften mit sich. Unter anderem haben die Länder die alleinige Hoheit über Schulen und Hochschulen erhalten. Im Vergleich dazu verzichteten die Gliedstaaten selbst in den USA oder in Kanada nicht auf eine sub-

¹⁰⁾ Wie weiter unten im Abschnitt 2.5 noch ausgeführt wird, wurde mit dem Finanzausgleich 2008 ein großer Teil der Transfers des Bundes an die Länder in Ertragsanteile ohne Zweckbindung umgewandelt.

stanziale Mitwirkung ihrer Bundesregierungen. In Deutschland musste daher die Koordination zwischen den Ländern verstärkt werden. Für die *Föderalismusreform II* wurde im Dezember 2006 eine zweite Kommission eingesetzt, die Vorschläge für eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften erarbeiten sollte. Das ursprüngliche Mandat der Kommission umfasste die Bewältigung von Haushaltsrisiken, Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung, die Steuerhoheit der Länder, den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie den Finanzausgleich zwischen den Ländern untereinander. Zuletzt lag der Fokus allerdings auf Schuldenbegrenzungsregeln für die Länder, erhielt also eine zentralistische Schlagseite: "Nicht die Verschuldensneigung soll gesenkt werden, sondern die Verschuldungsmöglichkeiten sollen limitiert werden" (Blankart – Fasten, 2009: 42).

In den **USA** werden die öffentlichen Aufgaben in hohem Maße dezentral wahrgenommen. Die Verfassung reserviert die Erfüllung der Staatsaufgaben generell den Bundesstaaten – soweit sie nicht explizit der Bundesebene vorbehalten sind. Tatsächlich wird etwa die Hälfte der öffentlichen Ausgaben auf Bundesebene getätigt. Auf der Einnahmenseite haben 2006 die Bundesstaaten mehr als zwei Drittel ihrer Einnahmen aus eigenen Ressourcen geschöpft, vor allem aus der persönlichen Einkommensteuer (die in den meisten Staaten zusätzlich zu einer Bundessteuer erhoben wird) und aus Umsatzsteuern. Bei den Kommunen machten die eigenen Einnahmen 62% ihrer Gesamteinnahmen aus. Die restlichen Einnahmen stammen überwiegend aus Transfers vom Bund (an die Staaten) bzw. von den Staaten (an die Kommunen). Horizontale Ausgleichszahlungen gibt es praktisch nicht, Schuldaufnahmen sind nicht an eine bundesstaatliche Zustimmung gebunden. Allerdings springt der Bund auch nicht zur finanziellen Absicherung der Staaten ein. Fast alle Bundesstaaten verfügen über eigene Budgetausgleichs- oder Schuldenbegrenzungsregeln.

Italien ist zwar historisch aus einem Gemenge von Einzelstaaten mit erheblichen regionalen Unterschieden entstanden, der Gesamtstaat ist jedoch unitarisch organisiert und verfügt über einen hohen Zentralisierungsgrad. **Frankreich** hat ebenfalls eine unitarische Verfassung, ist aber in 22 Verwaltungsregionen und 96 städtische Departements gegliedert, die seit den frühen 1980er-Jahren gewisse eigene Zuständigkeiten wahrnehmen können. Dennoch ist die Zentralregierung weiterhin für 80% der gesamten Staatsausgaben verantwortlich.

2.2.4 Kennzeichen der österreichischen Finanzverfassung und Reformziele

Die österreichische Finanzverfassung und die Regelungen des Finanzausgleichs entsprechen den oben genannten theoretischen Überlegungen in vieler Hinsicht nicht. Obwohl die Generalklausel des Art 15 Abs. 1 B-VG alle nicht ausdrücklich dem Bund vorbehaltenen Aufgaben den Ländern zuweist, enthielt bereits die erste bundesstaatliche Finanzverfassung aus dem Jahr 1922 eher **zentralistische Regelungen** der Kompetenzverteilung. Das gilt sowohl für die Aufgabenverteilung als auch für Regelungen der Einnahmenverteilung. Entsprechend hat die **Kritik** an der gegenwärtigen Finanzverfassung und am Finanzausgleich über die Jahre zugenommen. Sie ist insbesondere im Rahmen der Diskussionen im Verfassungskonvent, aber auch von nationalen und von internationalen Beobachtern (vgl. Handler – Schratzenstaller, 2005, Fuentes et al., 2006, Kanda, 2008) in folgenden Punkten angebracht worden:

- Die Kompetenzverteilung im Finanzbereich ist *zentralistisch* ausgerichtet. Dem Bund kommt die Kompetenz-Kompetenz zu, wonach er mit einfachem Bundesgesetz seine

eigene Zuständigkeit sowie die Besteuerungs- und Anteilsrechte der nachgeordneten Gebietskörperschaften im Rahmen des Sachlichkeitsgebotes festlegen kann. Der geringe rechtliche Einfluss der anderen Finanzausgleichspartner wird immer wieder als unzureichende Umsetzung des im B-VG statuierten Föderalismusprinzips gewertet (siehe etwa *Beirat*, 1992). Diese Konstellation wird in der Praxis – gestützt von der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs – durch die mit Vertretern der Länder und Gemeinden geführten Finanzausgleichsverhandlungen und die gemeinsame Unterzeichnung eines den Kompromiss festlegenden "Paktums" etwas entschärft¹¹⁾. Darüber hinaus hat sich die Landeshauptleutekonferenz in zentralen Sachfragen de facto eine Vertoposition aufgebaut.

- Der Finanzausgleich regelt schwerpunktmäßig nur die *Einnahmenseite*, die Aufgaben- und Ausgabenelemente werden in anderen Gesetzen bestimmt. Daher fehlt es an Anreizen zur effizienten Aufgabenerfüllung, zu Kostenvergleichen und Benchmarking, weshalb dem Finanzausgleich maßgebliche Steuerungsimpulse abzusprechen sind.
- Um den *Mangel an Konnexität* zu beseitigen, ist wiederholt darauf gedrängt worden, die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung jeweils auf den staatlichen Ebenen zusammenzuführen. Derzeit besteht kein konsistenter Zusammenhang zwischen Aufgabenzuordnung des Kompetenzkatalogs und Finanzierung der Aufgaben. Das Abgabewesen ist weitgehend beim Bund konzentriert, die Gemeinden treten in der Finanzverfassung in den Hintergrund.
- Der *Anteil der eigenen Einnahmen* der subnationalen Gebietskörperschaften ist im internationalen Vergleich äußerst niedrig und beschränkt sich auf Landesebene im Wesentlichen auf die Feuerschutzabgabe und die Lustbarkeitsabgabe (insgesamt weniger als 1% der gesamten öffentlichen Abgaben) sowie auf Gemeindeebene auf die Grundsteuer und die Kommunalsteuer (etwa 5% aller öffentlichen Abgaben). Dadurch verzichtet Österreich auf die oben genannten Vorteile einer dezentralen Finanzierung von dezentralen Aufgaben. Wegen der beschränkten Möglichkeiten der Länder und Gemeinden, ihre eigenen Einnahmen zu gestalten, müssen sie ihre Aktivitäten an die Einnahmen anpassen. Sie über sich daher primär in "reaktiver Selbstverwaltung" statt in "aktiver Selbstbestimmung" (*Thöni*, 2006). Die Finanzierung der nachgeordneten staatlichen Ebenen erfolgt im Wesentlichen über Transfers, wodurch die fiskalischen Verflechtungen zwischen den föderalen Ebenen an Transparenz leiden – *Thöni* (2002) spricht von einem "Transferchaos".
- Die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Staatsausgaben werden vielfach von mehreren föderalen Ebenen *kofinanziert* – z. B. leisten die Gemeinden einen Beitrag zur Finanzierung der Sozialausgaben der Länder, diese wiederum zahlen einen Teil der Kinderbetreuungseinrichtungen der Gemeinden. Solche Kofinanzierungen beeinträchtigen die Transparenz der Aufgabenerfüllung und die Verantwortlichkeit der Be-

¹¹⁾ Die Finanzausgleichsperioden betrug früher meist nur 4 Jahre mit dem Vorteil, dass die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften ziemlich rasch an neue Umstände angepasst werden konnten. Umgekehrt konnten aber die nachgeordneten Gebietskörperschaften frühzeitig eine Anhebung ihrer Finanzierungsmittel verlangen und damit die gesamtwirtschaftlichen Budgetziele gefährden. Dieses Problem wird mit dem laufenden Finanzausgleich vermieden, der auf 6 Jahre ausgelegt ist (2008-2013). Die nötige Flexibilität könnte durch die Ausweitung der Finanzhoheit der Länder und Gemeinden sichergestellt werden.

hörden gegenüber den Wählern. Darüber hinaus sind in vielen Fällen auch die Verwaltungskosten und die Kontrolle solcher Finanzierungen unverhältnismäßig hoch. Daher sollten Kofinanzierungen nur ausnahmsweise in jenen Fällen zulässig sein, in denen Externalitäten dies rechtfertigen.

Geht man von den dargelegten Kritikpunkten sowie den theoretischen Überlegungen bei Pitlik (2007) und bei Kanda (2008) aus, sollten in Österreich folgende **Reformziele** angestrebt werden:

- Verbesserung der Verantwortlichkeit bei den Staatsausgaben durch Bereinigen des Kompetenzwirrwarrs und Ausmerzen von Überschneidungen zwischen den föderalen Ebenen, um Aufgaben-, Ausgaben und Finanzierungsverantwortung zusammenzulegen,
- Stärkung der subnationalen Einnahmenautonomie,
- Verbesserung der Sparanreize der subnationalen Gebietskörperschaften durch Verringerung der Transferabhängigkeit und
- Ausbau der interregionalen und interkommunalen Kooperation.

2.3 Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

2.3.1 Entflechtung der Aufgabenverantwortung (Gesetzgebungskompetenz)

Die Forderung nach Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen ist ein Dauerthema der österreichischen Verwaltungsreformdebatte. Den ökonomischen Hintergrund bildet die Überlegung, dass durch ein Auseinanderfallen der Verantwortlichkeiten die Anreize der Entscheidungsträger zur kostenminimalen und effizienten Bereitstellung der öffentlichen Leistungen geschwächt werden. Dahinter steht jedoch auch (und vor allem!) die Idee der "responsiveness" und der "accountability". Ziel ist es, einen auch für die Wähler **transparenten Konnex zwischen Aufgabenwahrnehmung, Ausgabenentscheidung und Abgabenscheidung** zu schaffen¹²⁾.

Die Ausgangslage ist in Österreich durch eine intransparente, zersplitterte und deshalb im Allgemeinen als effizienzmindernd eingestufte Aufgabenverteilung gekennzeichnet. So befinden *Schroeder – Weber* (2006): "Tatsächlich hat das System der Kompetenzverteilung einen solchen Grad an Unübersichtlichkeit erreicht, dass heute nur mehr wenige Experten dieses System wirklich durchschauen." Dabei liegt ein Kernproblem der österreichischen Verfassung in der **Vielzahl von Kompetenztatbeständen**. Im Ausschuss 5 des Österreich-Konvents ist es immerhin gelungen, die Zahl von (geschätzten) 200 Kompetenztatbeständen auf 50 bis 60 Felder zu reduzieren (*Österreich-Konvent Endbericht*, S. 116), wobei hinsichtlich der Aufteilung auf Bund und Länder in vielen Punkten keine Übereinstimmung erreicht werden konnte. Als

¹²⁾ Bemerkenswert ist, dass im Österreich-Konvent (Ausschuss 10) von allen Beteiligten zwar grundsätzlich befürwortet wurde, Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zusammenzuführen. Allerdings zeigten die weiteren Diskussionen, dass sich dahinter völlig unterschiedliche Vorstellungen verbergen, insbesondere mit Blick darauf, was unter der "Einnahmenverantwortung" zu verstehen ist. So wurde schließlich im Präsidium folgender, sehr allgemein gehaltener Vorschlag eingebracht, der sich trotzdem nicht als konsensfähig erwiesen hat: "Die Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung und eine langfristige Absicherung des zur Bewältigung der Aufgaben erforderlichen Anteils der Gebietskörperschaften an der zur Verfügung stehenden Finanzmasse ist anzustreben."

(besonders) strittig – mit "gravierenden Auffassungsunterschieden" – erwiesen sich 21 wichtige Kompetenzfelder¹³⁾ sowie die Frage nach der Kompetenz-Generalklausel.

Eine Reform der **vertikalen Verteilung der Staatsaufgaben** und ihrer Finanzierung ist zwar im Österreich-Konvent und anlässlich des jüngsten Finanzausgleichs diskutiert worden (siehe Textkasten), aber mangels Konsenses nicht zur Beschlussreife gelangt. Die Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften kann etwa durch das vom Konvent erarbeitete und auch von der Expertengruppe vorgeschlagene **Drei-Säulen-Modell** konkret in die Verfassung geschrieben werden. In diesem Modell sind

- eine Säule der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes,
- eine zweite Säule der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder und
- eine dritte Säule der gemeinschaftlichen Gesetzgebung von Bund und Ländern vorbehalten.

In der dritten Säule werden Materien geregelt, für die es keine trennscharfe Zuordnung zu Bund oder Ländern gibt. Das Drei-Säulen-Modell ist insoweit **mit Skepsis zu beurteilen**, weil es die Aufgabenverantwortung weiterhin nicht klar einer Gebietskörperschaft zuordnet und damit die Vorteile einer dezentralen staatlichen Organisation nicht voll genutzt werden können. Wird das Drei-Säulen-Modell weiter verfolgt, sollte die dritte Säule deshalb möglichst schlank gehalten werden, um Kompetenzkonflikte sowie Finanzierungsverflechtungen in Grenzen zu halten. Die in Deutschland im Rahmen der Föderalismusreform I gemachten Erfahrungen sind nicht gerade ermutigend. Dort hat man mit wenig Erfolg versucht, die mit einer dritten Säule verbundenen Probleme zu bereinigen.

In Österreich würde das nunmehr vorgeschlagene Modell zu einer Reihe von Kompetenzverschiebungen führen, von denen in der Gesetzgebung folgende Bereiche betroffen wären (vgl. *Bußjäger*, 2008):

- Verschiebung zu ausschließlicher Bundesgesetzgebung: Umweltschutz, Pflanzenschutz, Energierecht, öffentliche Aufträge, Erwachsenenbildung,
- Verschiebung zu ausschließlicher Landesgesetzgebung: Grundstücksverkehr, Bodenreform, Stadterneuerung,
- Verschiebung vom Bund zur dritten Säule: Staatsbürgerschaft, Volkswohnungswesen, Umweltverträglichkeitsprüfung, Denkmalschutz, Datenschutz, Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Stoffe, äußere Schulorganisation,
- Verschiebung von den Ländern zur dritten Säule: Generalklausel, Baurecht, Jugendschutz, Katastrophenhilfe, Pflege Abfallwirtschaft hinsichtlich nicht gefährlicher Stoffe, Umsetzung von EU-Recht im Bereich der Landesgesetzgebung durch den Bund, integrierte Genehmigung von Anlagen in Landeszuständigkeit,

¹³⁾ Im Einzelnen handelt es sich um: öffentliche Auftragsvergabe, E-Government, Regelung von Auskunftspflichten, Schulwesen, Gesundheitswesen, Angelegenheiten der Wirtschaft, Angelegenheiten der beruflichen Vertretungen, Anlagenrecht, Angelegenheiten des Umweltschutzes, Wasser-, Forst- und Bergwesen, Abfallwirtschaft Energiewesen, Tier- und Pflanzenschutz, Angelegenheiten der Landwirtschaft, Angelegenheiten des land- und forstwirtschaftlichen Arbeitsrechts, auswärtige Angelegenheiten der Länder, Veranstaltungsrecht, Katastrophenhilfe, Baurecht, Tourismus, Fürsorge- und Jugendrecht, Erwachsenenbildung und die Generalklausel (grundsätzliche Kompetenzvermutung zu Gunsten der Länder vs. "Dritte Säule").

- Verschiebung von der Grundsatzgesetzgebung zur dritten Säule: äußere Organisation der Pflichtschulen, Auskunftspflicht, Sozialhilfe, Krankenanstalten.

Die große Bedeutung der dritten Säule in diesem Ansatz birgt die Gefahr von Kompetenzstreitigkeiten und finanziellen Ineffizienzen. Aus der Sicht einer Verwaltungsreform sind daher Vorschläge vorzuziehen, die die dritte Säule möglichst klein halten und objektive Kriterien für die Kompetenzausübung vorsehen – wie etwa das "Fiedler-Modell" (siehe auch Textkasten).

Ansätze zur Bundesstaatsreform

Die Diskussion um eine Bundesstaatsreform ist in den ersten Jahren des laufenden Jahrzehnts intensiviert worden und gipfelte 2004 in der Einrichtung des **Österreich-Konvents** und in seiner Fortsetzung der 2007 eingerichteten Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform beim Bundeskanzleramt. In diesen Gruppierungen haben sich Vertreter des Bundes mit jenen nachgelagerter staatlicher Ebenen auseinandergesetzt, die Ergebnisse spiegeln daher die Versuche, Kompromisslösungen zu erzielen. Sowohl auf akademischer Ebene als auch in einzelnen politischen Gruppierungen wurden darüber hinaus Vorschläge für eine Staatsreform entwickelt, die teilweise weit über solche Kompromisse hinausgehen. Dazu gehören der *Hirschmann-Vorschlag* zur Abschaffung der Bundesländer, das *Schilcher-Konzept* für Einsparungen (Schilcher, 2003) und der *Vorschlag der Grünen* zur Zusammenlegung der Bundesländer und Schaffung neuer Regionen "West", "Mitte", "Ost" und allenfalls "Wien". Verbunden damit wäre eine Abschaffung des Amtes der Landeshauptleute (sie würden durch Regionalgouverneure ersetzt) und der Regionalparlamente. Ebenso würde das Amt des Bezirkshauptmannes abgeschafft und seine Kompetenzen dem Bürgermeister der jeweiligen Bezirkshauptstadt übertragen werden.

Da im Österreich-Konvent keine Einigung über eine Bundesstaatsreform zu erzielen war, hat dessen Präsident, Franz Fiedler, gegen Ende der Konvents-Arbeiten im Jänner 2005 selbst ein Modell vorgestellt, das die wesentlichen Diskussionsbereiche im Konvent berücksichtigt und in einen konsistenten Rahmen zu stellen versucht. Zentrale Inhalte des "**Fiedler-Modells**" aus Sicht der Verwaltungsreform sind:

- Reduzierung der Kompetenzfelder gegenüber jenen der Art. 10 bis 15 B-VG
- Vermeidung ineinander greifender Zuständigkeiten von Bund und Ländern
- Eliminierung von Sonderregelungen betreffend die Zuständigkeiten im Schulbereich (derzeit Art. 14 und 14a B-VG)
- Aufteilung der Kompetenzen in der dritten Säule mit Hilfe objektiver Kriterien. Meinungsverschiedenheiten zwischen Nationalrat und Bundesrat sollen durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs gelöst werden. Damit werden zwar zeitliche Verzögerungen bei der Gesetzwerdung in Kauf genommen, doch können dauernde Blockaden vermieden werden.
- Parallelität von Gesetzgebung und Vollziehung.

Die bereits erwähnte **Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform** wurde im Februar 2007 von der Bundesregierung mit dem Ziel eingesetzt, Vorschläge des Österreich-Konvents weiterzuentwickeln. Im *ersten Vorschlagspaket* vom Juli 2007 ging es um die Bereiche Verfassungsberichtigung, Rechtsschutz (Verwaltungsgerichte erster Instanz, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit) und Kontrolle (Rechnungshof, Volksanwaltschaft, Justizanwalt). Ein Vorschlag war, die Zuständigkeit der Landesrechnungshöfe auch auf Gemeinden unter 20.000 Einwohner auszudehnen.

Im *zweiten Vorschlagspaket* vom März 2008 wurden die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, die Organisation der Schulver-

waltung und die Verfassungsautonomie behandelt. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung wurde das "Drei-Säulen-Modell" des Österreich-Konvents weiter entwickelt. Für bundesweit einheitliche Regelungen soll der Bund zuständig sein, wobei den Ländern ein breiter Ausführungsspielraum zu geben ist. Nach dem Vorschlag der Expertenkommission gehören in die dritte Säule sowohl Materien der bisherigen Grundsatzgesetzgebung (Krankenanstalten, Sozialhilfe, äußere Organisation der Pflichtschulen) als auch bisherige Materien der Bundesgesetzgebung (z. B. Staatsbürgerschaft, Umweltverträglichkeitsprüfung) sowie der Landesgesetzgebung (Baurecht, Jugendschutz, Katastrophenhilfe u. a.). Für die Mitwirkung der Länder in der dritten Säule wurden zwei Alternativen ausgearbeitet: Nach Variante 1 ("starke Ländermitwirkung") hat der Bundesrat ein absolutes Vetorecht, nach Variante 2 ("schwache Ländermitwirkung") kann sich der Nationalrat wie bisher mit einem Beharrungsbeschluss über den Einspruch des Bundesrates hinwegsetzen. Insgesamt würde die verfassungsrechtliche Stellung der Länder gestärkt, weil das Einspruchsverfahren der Bundesregierung gegenüber Landesgesetzen beseitigt wird, sofern keine Bundesangelegenheiten betroffen sind (wie z. B. bei Abgabengesetzen der Länder).

Im Zuge der Nationalratswahl vom September 2008 ist das Mandat der Expertengruppe ausgelaufen, das geplante dritte Vorschlagspaket zum Thema Grundrechte kam nicht mehr zustande. Seit Februar 2009 ist die im laufenden Regierungsprogramm vorgesehene **Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen** tätig. Ihr gehören zwei Vertreter der Bundesregierung, zwei Ländervertreter, der Präsident des Rechnungshofs sowie die wissenschaftlichen Leiter von IHS und WIFO an. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, signifikante Einsparungen im Verwaltungsbereich zu erzielen. Sie bedient sich einer Expertengruppe, die Problemanalysen vornimmt.

Ungeachtet dessen zeigt die Debatte über die dritte Säule, dass die in der ökonomischen Föderalismustheorie abgeleitete, fein säuberliche Separierung von Aufgabenkompetenzen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen in der Realität oft kaum durchführbar ist. Zwar sind manche Politikbereiche wie die Landesverteidigung aufgrund hoher Skalenerträge sinnvoll nur beim Bund anzusiedeln. Die exklusive Übertragung von Aufgabenkompetenzen für ein Politikfeld an nur eine Ebene dürfte aber in vielen Fällen mit Kompetenzüberlappungen aus politischen Gründen kaum durchsetzbar und aus ökonomischen Gründen auch nicht immer sinnvoll sein.

So wird beispielsweise für die Bildungspolitik, die Umweltpolitik oder für die Verkehrspolitik angenommen, dass einige Aspekte dieser Politikfelder aufgrund der größeren Problemnähe und aufgrund interregionaler Präferenzunterschiede auf regionaler oder lokaler Ebene besser als zentral zu lösen sind, wogegen übergeordnete (strategische) Problemlösungsaspekte einer nationalen (oder sogar supranationalen) Entscheidungskompetenz bedürfen (Scharpf, 2005). In **funktionalen Aufgabenbereichen mit "Mehrebenencharakter"** ist eine Aufgabenerfüllung in Kooperation von Bund und Ländern (oder allen drei Ebenen) schon deshalb anzustreben, um einer Überzentralisierung auf nationalstaatlicher Ebene zu begegnen. Vor diesem Hintergrund wird vor allem die Verbesserung der **Koordinations- und Steuerungsmechanismen** zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen angestrebt, die in jenen Politikfeldern zum Tragen kommen sollen, die durch diesen Mehrebenencharakter geprägt sind (z. B. Braun, 2008). Darauf wird in Kapitel 3 noch einzugehen sein.

Reformbereiche: Privatwirtschaftsverwaltung

Die Einbeziehung der Privatwirtschaftsverwaltung in einen verpflichtenden Kompetenzkatalog im Rahmen des B-VG könnte zu einem Abbau kostenintensiver Parallelstrukturen beitragen. Die funktionale Kompetenzaufteilung sollte nicht durch die Wahl der Rechtsform des Verwaltungshandelns durchbrochen werden können. Doppelgleisigkeiten könnten durch die Übertragung des Grundgedankens der klaren und eindeutigen Kompetenzzuweisung auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen auf die nicht-hoheitliche Verwaltung verringert werden.

Im *Österreich-Konvent* (Ausschüsse 5 und 7) bestand freilich Konsens darüber, dass der Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung weiterhin nicht an die Kompetenzschränken des B-VG gebunden sein sollte. Aus politökonomischer Sicht ist diese Haltung wenig überraschend, da Politik und Verwaltung sich auf diese Weise einer strengen Regelung entziehen und sich zusätzliche Handlungsfreiräume verschaffen können. Im *Konvent* wurde allerdings zumindest "verschiedentlich angeregt, nach Verfahrensweisen zu suchen, die eine bessere Koordination zwischen den Trägern der Privatwirtschaftsverwaltung ermöglichen und in der Lage sind, unerwünschtes Verhalten (z. B. ineffiziente Ressourcenverwaltung) sichtbar zu machen" (*Konvent-Bericht Ausschuss 5, 2004, S. 23*).

Ein weiteres, im Kontext der Aufgabenzuordnung relevantes Problem ist, dass die im B-VG festgelegten Kompetenzfelder nur die Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung regeln, nicht jedoch den Bereich des privatrechtlichen, nicht-hoheitlichen Verwaltungshandelns¹⁴). Da die verfassungsmäßige Aufteilung der Sachmaterien für die **Privatwirtschaftsverwaltung** nicht gilt, ist es den Gebietskörperschaften zumindest im Grundsatz möglich, über die Wahl der Rechtsform ihres Verwaltungshandelns bestehende Kompetenzschränken zu überwinden ("transkompetentes Handeln") (*Schroeder – Weber, 2006, S. 10*). Der Bund und die Länder machen von dieser Option vor allem bei Förderungen im Rahmen der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik Gebrauch. Insofern ist die Regelung als potentiell **Einfallstor zur Durchbrechung der ursprünglich vorgesehenen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung** anzusehen, die gerade den Ländern ganz erhebliche wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltungsspielräume eröffnet. In der Konsequenz können Bund, Länder und Gemeinden praktisch uneingeschränkt Aufgaben in allen wirtschaftspolitischen Feldern selbst wahrnehmen. Wenn Angelegenheiten außerhalb der Hoheitsverwaltung von allen Ebenen wahrgenommen werden können, kann es in der Praxis zu **Parallelstrukturen** kommen, die sich z. B. im Förderungswesen wieder finden (vgl. Kapitel 6 dieser Arbeit).

2.3.2 Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz (Vollzugskompetenz)

Kompetenztypen

Im Bereich der Hoheitsverwaltung sind prinzipiell unterschiedliche Organisationsformen der Aufteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz vorstellbar. Das B-VG (Art. 10-15) nennt in diesem Zusammenhang vier allgemeine **Haupttypen der Kompetenzzuweisung**:

- Gesetzgebung und Vollziehung durch den Bund (nach Art. 10 B-VG die überwiegende Mehrzahl der Tatbestände), wobei jedoch nach Art. 102 Abs. 2 B-VG nur in wenigen,

¹⁴) Die Privatwirtschaftsverwaltung ist "kompetenzneutral". Artikel 17 B-VG lautet: "Durch die Bestimmungen der Art. 10 bis 15 über die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung wird die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt."

ausdrücklich genannten Teilbereichen eine Vollziehung durch eigene Bundesbehörden (unmittelbare Bundesverwaltung) zwingend vorgeschrieben ist. Ist dies nicht der Fall, erfolgt die Vollziehung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Landeshauptleute bzw. die Bezirkshauptmannschaften¹⁵⁾.

- Gesetzgebung des Bundes und selbständige Vollziehung durch die Länder, bzw. durch das Amt der Landesregierung und die Bezirksverwaltung (u. a. Staatsbürgerschaft, Recht der beruflichen Vertretungen mit Ausnahmen, Volkswohnungswesen jedoch ohne Wohnbauförderung, Tierschutz);
- Grundsatzgesetzgebung des Bundes, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung der Länder (z. B. "Armenwesen", Jugendfürsorge, Teile des Elektrizitätswesens);
- Gesetzgebung und Vollziehung durch die Länder (Baurecht, örtliche Sicherheitspolizei, Feuerpolizei, Naturschutz, Sportrecht, Jagd- und Fischereirecht, Veranstaltungsrecht sowie das Dienstrecht der Landes- und Gemeindeangestellten).
- Im Schulwesen existieren eine Generalklausel zu Gunsten des Bundes, verbunden mit enumerativen Landeskompetenzen, sowie Sonderregelungen für das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen (siehe dazu Kapitel 4),

Hinzu kommen noch **Sonderregelungen**, z. B.:

- Übereinstimmende Gesetze von Bund und Ländern ("paktierte Gesetzgebung"),
- Gesetzgebung der Länder, Vollziehung des Bundes (Bausachen bundeseigener Gebäude),
- "Bedarfsgesetzgebung": bei einem Bedarf nach bundeseinheitlicher Regelung kann der Bund in den Kompetenzbereich der Länder eingreifen.

Übersicht 2.2 illustriert schematisch die Kompetenzaufteilung, wie sie im B-VG festgelegt ist:

Übersicht 2.2: Aufteilung von Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen nach B-VG

B-VG	Gesetzgebung	Vollziehung	Im Rahmen von
Art. 10	Bund	Bund	Unmittelbare Bundesverwaltung Mittelbare Bundesverwaltung
Art. 11	Bund	Länder	Landesverwaltung
Art. 12	Bund (Grundsatzgesetzgebung) Länder (Ausführungsgesetzgebung)	Länder	Landesverwaltung
Art. 15	Länder	Länder	Landesverwaltung

Q: B-VG.

Ökonomische Beurteilung

Aus dem Blickwinkel der ökonomischen Bürokratiethorie stellt sich das oben (vgl. Kapitel 1) thematisierte Principal-Agent-Problem zwischen Gesetzgebung durch die Legislative und Gesetzesvollzug durch die Verwaltung. Die Probleme asymmetrischer Informationen und der Monopolpositionen der ausführenden Behörden bergen aus politökonomischer Sicht stets das Risiko einer ökonomisch ineffizienten Aufgabenerfüllung, die zu unnötigen Mehrausgaben in der Bürokratie führt.

Generell sprechen für eine **bundeseigene Verwaltung** vor allem die folgenden Aspekte:

¹⁵⁾ Bzw. durch die Magistrate in den Städten mit eigenem Statut.

- negative Spillovereffekte bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung,
- eine möglicherweise unerwünschte uneinheitliche Rechtsanwendung,
- Kostenvorteile bei der Konzentration von Aufgaben.

Die Delegation des Vollzugs von Bundesgesetzen auf die **landeseigene Verwaltung** ist dem gegenüber eher sinnvoll, wenn

- eine hohe regionale Problemnähe erwünscht ist,
- regionale Differenzierung bei der Aufgabenerfüllung erwünscht ist und one-size-fits-all-Lösungen nicht sinnvoll erscheinen,
- durch Wettbewerb zwischen Verwaltungseinheiten Anreize für Innovation gegeben werden sollen.

Die Frage nach der optimalen Festlegung von Verwaltungskompetenzen kann somit nicht a priori eindeutig beantwortet werden. Die Antwort fällt vermutlich von Themenfeld zu Themenfeld unterschiedlich aus und hängt letztlich auch von den (politischen) Präferenzen für **einheitliche oder (regional) differenzierte Lösungen** ab. So werden in Österreich die Angelegenheiten der Finanzverwaltung und der Sicherheitspolizei sowie militärische und äußere Angelegenheiten von Dienststellen des Bundes wahrgenommen, also Bereiche, in denen ein einheitlicher Vollzug hohe Priorität hat.

Allerdings ist für den österreichischen Fall darauf hinzuweisen, dass gerade die Länder in vielen politischen und Fachexpertensitzungen versuchen, sich abzustimmen und möglichst einheitliche Umsetzungen zu vereinbaren. Vor diesem Hintergrund wäre zu fragen, inwieweit überhaupt ein Interesse an regional differenzierten Lösungen besteht, oder ob eine sachlich sinnvolle Differenzierung nicht sogar eher von einer auf regionale Präferenzen abstellenden Bundesverwaltung zu erreichen wäre.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die in der ökonomischen Bürokratietheorie thematisierte Principal-Agent-Problematik prinzipiell auch dann von Belang ist, wenn – wie im Rahmen der **unmittelbaren Bundes- oder Landesverwaltung** – der Vollzug durch eigene Behörden (nachgeordnete Dienststellen) erfolgt. Auch die unmittelbare Verwaltung hat vielfältige Koordinations- und Anreizprobleme zu lösen. Weisungs- und Informationsbefugnisse der zuständigen Bundesministerien gegenüber den nachgeordneten Bundesbehörden liefern zwar Ansatzpunkte für Kontrollen und Sanktionen; die grundlegende Informationsasymmetrie bleibt aber bestehen.

Im Regelfall erfolgt die Umsetzung nicht durch die unmittelbare, sondern durch die **mittelbare Bundesverwaltung** nach Art. 102 Abs. 1 B-VG. Im Zuge der mittelbaren Verwaltung werden hoheitliche Angelegenheiten der Bundesverwaltung von Organen der Landesverwaltung wahrgenommen. Träger der mittelbaren Bundesverwaltung sind die Landeshauptleute, die in den Bundesländern gleichzeitig den Vorsitz der Landesregierung innehaben; in der untersten Instanz wird dabei meistens die Bezirkshauptmannschaft tätig (Weber, 1987). **Weisungen** des zuständigen Bundesministeriums sind prinzipiell auch in der mittelbaren Bundesverwaltung maßgeblich. In der Praxis wird von dieser Möglichkeit jedoch eher selten Gebrauch gemacht (Jabloner, 2003). Den Landeshauptleuten kommt somit im Gefüge des österreichischen Bundesstaates als Vorsitzenden der Landesregierung und als Statthalter des Bundes für das Terri-

torium des Bundeslandes, in dessen Aufgabenbereich die Vollziehung der Bundesgesetze liegt, eine Doppelstellung zu. Sie verfügen nach *Adamovich – Funk – Holzinger* (1998, S. 192ff.) in diesem Kontext über weitreichende politische Handlungsfreiräume.

Aus Sicht der Principal-Agent-Theorie stellt sich folglich das zusätzliche Problem, dass die durchführende Behörde (Bezirkshauptmannschaft) bei der Aufgabenerledigung nicht nur einem, sondern zwei Prinzipalen (Landeshauptmann und Bundesministerium) verantwortlich ist. Die Prinzipale sind auf unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen gewählt und verfolgen möglicherweise unterschiedliche (politische) Ziele, da dort ganz andere politische Gruppierungen und Interessen maßgebend sein können. Unter diesen Voraussetzungen werden Steuerung und Kontrolle durch den **ebenenübergreifenden Charakter** erschwert, was zu Kostenverlagerungen und zu einem Verlust an Verwaltungseffizienz führt. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei der mittelbaren Verwaltung **Informationsasymmetrien und Interessendivergenzen** zwischen politischen Auftraggebern und der Durchführungsinstanz tendenziell stärker ausgeprägt sind als in Bereichen der unmittelbaren Verwaltung. Daher wird von einigen Seiten die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung gefordert.

Die mittelbare Bundesverwaltung ist allerdings nicht die einzige Form der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Länder. Im Kompetenztypus des Art. 11 B-VG vollziehen die Länder die ihnen übertragenen Verwaltungsaufgaben von bundesgesetzlicher Materie **selbständig**, das heißt, **ohne Weisungsbefugnis** des zuständigen Bundesministers. An die Stelle der Weisung tritt dabei die Aufsicht, deren Wirksamkeit davon abhängt, ob die Informationsdefizite der Aufsichtsbehörden überwunden werden und wie weit die Anreize der Aufsichtsbehörden zu einer wirksamen Kontrollausübung reichen (vgl. oben Kapitel 1).

Aus dieser Perspektive ist die oft beklagte **detaillierte Regulierung des Verwaltungshandelns (gesetzliche Überdeterminierung)** zu verstehen, die im Zusammenhang mit der spezifischen Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen im österreichischen Verwaltungsföderalismus steht: Da der Bund nur in wenigen Bereichen über eine eigene Vollzugsverwaltung verfügt und die Durchführung überwiegend bei Landes- und Gemeindebehörden liegt, bestehen Anreize zur direktiven Steuerung, um den Vollzug im Sinne des politischen Auftraggebers zu gewährleisten¹⁶⁾. So wurde auch im Österreich-Konvent (Ausschuss 6) zum Teil die Auffassung vertreten, dass die Verantwortung der zuständigen Bundesorgane einen entsprechenden Einfluss erfordere. Bei Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung entfielen administrative Steuerungsmöglichkeiten des Bundes beim Vollzug von Bundesgesetzen. Die Gewährleistung eines bundeseinheitlichen Vollzuges würde damit erschwert.

Direktive Steuerung hat aber den Nachteil, dass sie für die ausführenden Verwaltungsakteure kaum Leistungsanreize setzt. In Konsequenz zeigt sich, dass das Verhalten der Mitarbeiter in der ausführenden Einheit an der **Einhaltung von rechtlichen Vorschriften** orientiert ist, da die Reputation und das berufliche Fortkommen der Beschäftigten vor allem davon abhängig

¹⁶⁾ Im Österreich-Konvent (Ausschuss 3) wurde jedenfalls Einvernehmen darüber erzielt, dass die Gesetze in Österreich im Vergleich mit anderen Ländern tendenziell zu kasuistisch formuliert sind, viele (Detail-)Regelungen enthalten, die nicht gesetzlich normiert werden müssten, und insgesamt zu umfangreich sind. Kontrovers wurde im Ausschuss jedoch die Frage beurteilt, ob die Ursachen dafür allein rechtstechnischer Natur sind oder ob dafür (auch) das in Art. 18 Abs. 1 B-VG geregelte Legalitätsprinzip verantwortlich ist, zumal daraus nach herrschender Meinung das Gebot abgeleitet wird, das Verwaltungshandeln im Gesetz entsprechend vorherzubestimmen (Determinierungsgebot).

sind, Fehler zu vermeiden. Dem entsprechend nimmt die Neigung von Politik und Bürokratie zu, alles "wasserdicht" zu regeln, was zu unnötig komplizierten Regulierungen führen kann. Die direktive Steuerung ist nach den Vorstellungen der Bürokratietheorie nur begrenzt wirksam. Eine Formulierung detaillierter Einzelschriften setzt ein hohes Maß an Information des politischen Prinzipals voraus und ist bei komplexen Verwaltungsaufgaben kaum möglich. Die Politik muss daher ein Regelkontrollsystem vorhalten und Sanktionen durchsetzen können, was wiederum mit hohen Kosten verbunden ist.

Die ausgeprägte hierarchisch-rechtliche Steuerung ist aus diesem Blickwinkel ein Reflex auf die besonderen Verwaltungsstrukturen in Österreich. Daher könnte die Vermischung von gesetzgeberischer Kompetenz des Bundes und Verwaltung durch Länderbehörden eine Ursache für Bürokratisierung, schwerfällige Entscheidungsprozesse und unwirtschaftlichen Ressourceneinsatz sein¹⁷.

Reformbereiche Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung?

Die Reform der mittelbaren Bundesverwaltung ist eine immer wieder erhobene Forderung in der österreichischen Verwaltungsmodernisierungsdiskussion. Dabei ist jedoch im Grundsatz unklar, in welche Richtung eine solche Reform gehen sollte.

Unter dem Schlagwort Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung wird bisweilen die **Übertragung dieser Angelegenheiten in die selbständige Landesvollziehung** verstanden. Dies würde im Ergebnis bedeuten, dass der Bund 'nur noch' für die Gesetzgebung und die Länder für die Vollziehung zuständig sind. Dabei besteht "die Gefahr, dass der Bund als Gesetzgeber von der täglichen Praxis der Vollziehung abgeschnitten wird und dass ihm die Kontrolle über die Vollziehung seiner Gesetze weithin entzogen wird" (Mayer, 2005). Die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung hätte zur Konsequenz, dass die Handhabung der Gesetze und Durchführungsverordnungen zwischen den Landesverwaltungen uneinheitlich sein wird. Das wäre keine unerwünschte Begleiterscheinung, sondern der Sinn der Übertragung in die selbständige Landesverwaltung.

Eine andere Reformvariante würde die **Überführung** der mittelbaren Verwaltung durch die Länder **in eine unmittelbare Bundesverwaltung** implizieren, um einen einheitliche Vollzug der Bundesgesetze zu garantieren. Da ein erheblicher Teil der Landesaktivitäten aber in der Vollziehung von Bundesgesetzen besteht, würde diese Variante erstens einem beträchtlichen Kompetenzverlust der Länder gleichkommen. Zweitens müssten für diese Bereiche auch neue bundeseigene Verwaltungsapparate geschaffen werden, was ebenfalls kostentreibend sein dürfte.

Der Ausschuss 6 des Österreich-Konvents verweist in diesem Kontext auf ein grundsätzliches Abgrenzungs- und Kalkulationsproblem, da der tatsächliche **Umfang der Vollzugstätigkeit von Landesverwaltungsorganen im Zuge der mittelbaren Bundesverwaltung nicht quantitativ erfasst** wird. Jedoch vertrat man im Österreich-Konvent die Meinung, dass das Gros der Einsparungspotenziale bereits durch die Maßnahmen des Verwaltungsreformgesetzes 2001 lukriert wurde. Auch wurde vorgebracht, dass die mittelbare Bundesverwaltung in ihrer heutigen

¹⁷⁾ Gleichwohl sollte auch nicht erwartet werden, dass mit der Abschaffung einer regulativen Steuerung die vielbeklagte Normenflut grundsätzlich beseitigt werden könnte. So gibt Jabloner (2003) zu bedenken: "Es ist fast ein rechtssoziologisches Grundgesetz, dass die Summe aller Normen, die man zur Regelung eines individuell konkreten Lebenssachverhaltes braucht, jeweils konstant ist. Die Frage ist nur, ob diese Normenmenge – im Bild des Eisberges – 'über dem Meeresspiegel' liegt, also in Gesetzblättern kundgemacht ist, oder 'unter dem Meeresspiegel' in unzugänglichen Erlassensammlungen und schwierig zusammensetzenden Judikaturketten."

Gestalt zu einem zusätzlichen Aufwand in der Bundesverwaltung führe. Unter diesem Gesichtspunkt könnten umso mehr Einsparungen realisiert werden, je besser es gelinge, die mittelbare Bundesverwaltung zurückzudrängen und auf reine Landesverwaltung umzustellen.

Im Konvent wurde mehrheitlich für die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung votiert und lediglich darauf hingewiesen, dass eine Modernisierung auch darin bestehen könnte, dass man die in mittelbarer Bundesverwaltung ausgeführten Bundesgesetze bezüglich ihrer Relevanz prüft. Alles in allem habe sich die Konzeption der mittelbaren Bundesverwaltung ohnehin bewährt. Es sei daher kein Grund zu erkennen, davon abzugehen (Österreich-Konvent, Ausschuss 6). Ohne eine empirische Untersuchung der ökonomischen Effekte und Kosten scheint ein solches Fazit allerdings verfrüht. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der mittelbaren Bundesverwaltung in Österreich sollte eine hohe Kosten- und Leistungstransparenz hinsichtlich der im Zuge der mittelbaren Verwaltung anfallenden tatsächlichen Aktivitäten hergestellt werden.

Eine Alternative, die auf Politikfelder mit typischem Mehrebenencharakter abstellt und auf eine Entflechtung der Verantwortlichkeiten abzielt, ist die Performancesteuerung, die in Kapitel 2.2 diskutiert wird. So könnte eine Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung in Verbindung mit einer Abkehr von der Detailsteuerung durch die Bundesebene sinnvoll sein.

2.3.3 Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Vollzugsföderalismus

Der finanzwissenschaftliche Grundsatz der Konnexität besagt, dass der Aufgaben- auch die Ausgabenkompetenz folgen sollte. Auch in der österreichischen Finanzverfassung ist der **Konnexitätsgrundsatz** vorgesehen, wonach der jeweils zuständige Gesetzgeber entsprechend für die aufgrund seiner Gesetze entstehenden Kosten aufzukommen hat. "Die Kosten tragen" bedeutet indes nicht zwangsläufig, dass die gesetzgebende Einheit, die eine bestimmte öffentliche Leistung beschließt, diese Leistung auch selbst produzieren oder bereitstellen muss. Sie kann auch andere, üblicherweise nachgeordnete, aber auch ausgelagerte Einheiten oder private Anbieter mit der Leistungserbringung beauftragen.

Die Vorstellung der institutionellen Kongruenz verlangt, dass jede Gebietskörperschaft in den von ihr selbst zu verantwortenden Aufgabenbereichen (Entscheidungskompetenzen) die dabei entstehenden Kosten zu tragen hat. Das Prinzip des administrativen Föderalismus ist nicht per se bereits als Verstoß gegen die institutionelle Kongruenz anzusehen (Blankart, 2007, S. 73ff.). Von Bedeutung ist jedoch, wie bei der Delegation von Verwaltungskompetenzen Kostentragung und -verrechnung geregelt sind. Prinzipiell sind hier zwei Verfahren vorstellbar (Blankart, 2007, S. 74f.):

- Bei der **Pauschalfinanzierung** werden den nachgeordneten Gebietskörperschaften, die die Durchführung von Aufgaben im Auftrag der übergeordneten Ebene übernehmen, die gesamten Ausgaben pauschal im Rahmen des Finanzausgleichs abgegolten. Die Aufteilung der Steuererträge **im Zuge des innerstaatlichen Finanztransfersystems** –ergänzt durch besondere Bedarfszuweisungen und Zweckzuschüsse – gilt nach diesem Prinzip bereits als Abgeltung für im Auftrag der Bundesebene wahrgenommene Verwaltungsleistungen. Im Rahmen der Pauschalabgeltung bestehen für die durchführenden Einheiten (Länder oder auch Gemeinden) Anreize, Kosten zu verringern, denn eventuelle Überschüsse der Einnahmen über die Kosten verbleiben im eigenen Verantwortungsbereich der Empfängerebene. Allerdings bedeutet das Instrument der Pauschalfinanzierung für

den Auftraggeber (hier: der Bund) einen permanenten Anreiz, neue Aufgaben zu delegieren und damit Kosten zu verursachen, die "im Rahmen der pauschalisierten Finanzierung" als abgegolten angesehen werden. In der Konsequenz ergibt sich ein Anreiz für die durchführende Verwaltungseinheit, die Kosten für die wahrgenommenen Aufgaben vor allem dadurch zu verringern, dass die **Qualität der übernommenen Leistungen verringert** wird, sofern keine Mechanismen existieren, welche die Leistungsqualität wirksam kontrollieren.

- Bei der Einzelabrechnung der übernommenen Leistungen stellen die beauftragten Verwaltungseinheiten die entstehenden Kosten dem Auftraggeber (Bund) in Rechnung (**Kostenerstattung**). Das Problem besteht darin, dass die durchführenden Einheiten keine Anreize haben, die entstehenden Kosten zu minimieren (**moral hazard**). Daraus folgt ein verstärktes Bedürfnis der auftraggebenden Gebietskörperschaft, die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel zu kontrollieren, was wiederum zu hohen Kosten der Überwachung und der detaillierten Regulierung des Verwaltungshandelns führt. Problematisch ist außerdem, dass Länder und Gemeinden Sonderbedarfe anmelden, die ihnen aufgrund (objektiver oder vermeintlicher) Kostennachteile entstehen. In jedem Falle stellt sich im Kostenerstattungssystem das in der Bürokratietheorie intensiv diskutierte Problem der asymmetrischen Information über die tatsächlich "notwendigen" Kosten in besonderem Maße.

Die Verwirklichung des Grundsatzes der Konnexität stößt offenbar immer auf Schwierigkeiten, wenn die Gesetzgebungsverantwortung von der Durchführung getrennt ist. Dabei gilt in Österreich das Prinzip der Ausführungskonnexität, wonach jene Verwaltungseinheit, die in der Vollziehung tätig ist, die entstehenden Ausführungskosten zu tragen hat, unabhängig davon, ob sie im eigenen oder im übertragenen Wirkungskreis tätig ist (*Hüttner – Griebler – Huemer*, 2008, S. 44). Dieser Grundsatz gilt sowohl im hoheitlichen als auch im privatwirtschaftlichen Wirkungsbereich der Gebietskörperschaften.

Im **übertragenen Wirkungsbereich** hat die zuständige Behörde für den Personal- und den Sachaufwand (in Zusammenhang mit dem Auftrag) aufzukommen, der Zweckaufwand (z. B. Investitionskosten im unmittelbaren Zusammenhang mit der Auftragserfüllung, Sozialhilfe, Sachverständigengebühren) ist grundsätzlich von jener Einheit zu tragen, für welche die Aufgabe besorgt wird. Die Unterscheidung zwischen Aufwendungen zur Zweckerfüllung und notwendigem Sach- und Personalaufwand ist in der Praxis jedoch nicht immer eindeutig (vgl. z. B. *Matzinger*, 2005, S. 102f.). Der Kostentragungsgrundsatz kann außerdem durch einfachgesetzliche Bestimmungen des Finanzausgleichs modifiziert werden. Diese werden regelmäßig alle paar Jahre angepasst, um die laufenden Veränderungen des Rechtsgefüges sowie der wirtschaftlichen und sozialen Sachlage zu berücksichtigen. Während der Laufzeit eines FAG kann es im hoheitlichen Bereich zu Finanzierungsproblemen kommen, wenn die Länder neu entstandenes Bundesrecht vollziehen müssen. Mit dem **Konsultationsmechanismus** ist ein komplexes Verhandlungssystem entwickelt worden, das in strittigen Fällen eine für die Beteiligten akzeptable Lösung erreichen soll (*Matzinger*, 2005, S. 107ff.). Der Konsultationsmechanismus wurde 1998 mit dem Ziel eingeführt, nachgeordnete Gebietskörperschaften für die finanziellen Folgen der Gesetzgebung von übergeordneten Gebietskörperschaften zu entschädigen. Dies zwingt den Bund, bei neuen Gesetzen die Gesamtkosten zu

evaluieren. Allerdings ist der Mechanismus insofern asymmetrisch, als er bei Einsparungen durch eine Einheit keine Ansprüche an jene Gebietskörperschaften vorsieht, die davon profitieren.

Prinzipiell kennt die österreichische Finanzverfassung sowohl die Kostenerstattung als auch die pauschale Abgeltung¹⁸⁾:

- Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgt die Abgeltung nach dem Kostenerstattungsverfahren (§ 1 Abs. 1 FAG).
- Fiskalisch überragende Bedeutung hat im Bund-Länder-Verhältnis vor allem die Kostentragung des Bundes für Landeslehrer (BVA 2008: 4,2 Mrd. Euro). Erstattungen des klinischen Mehraufwands (BVA 2008: 83 Mio. Euro) und Kostentragungen im Rahmen des Schienenverbundes (BVA 2008: 109 Mio. Euro) und der Flüchtlingsbetreuung (BVA 2008: 77 Mio. Euro) sind fiskalisch weit weniger relevant.
- In der Auftragsverwaltung erfolgte bis 2002 eine spezielle Pauschalabgeltung; die Ausgaben im Rahmen der Auftragsverwaltung haben jedoch durch Ausgliederungen (ASFINAG, BIG) und durch die Übertragung der Bundesstraßen B an die Länder keine Bedeutung mehr.

2.4 Stärkung der subnationalen Einnahmenautonomie

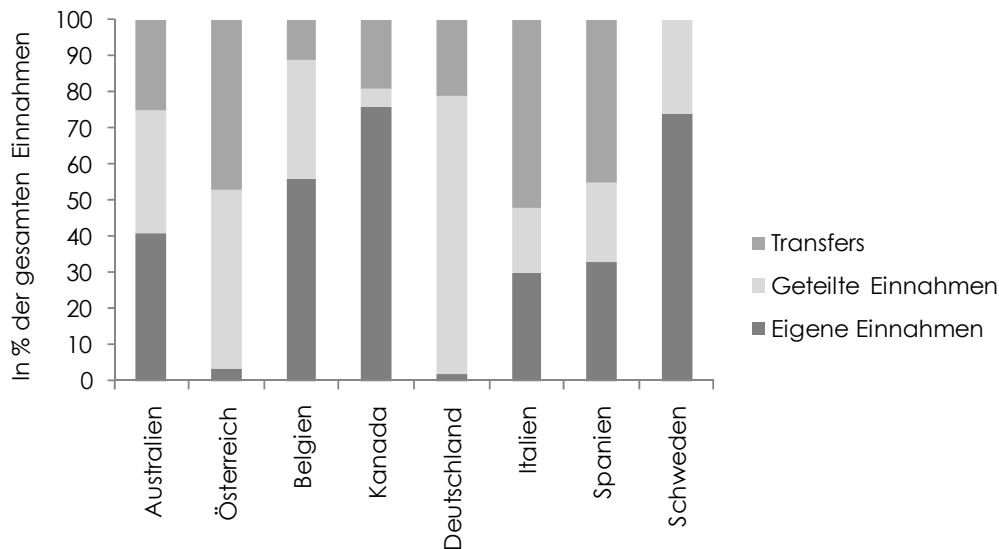
Für eine Verwirklichung institutioneller Kongruenz stellt sich allerdings als größtes Hindernis dar, dass das aufgabenbezogene Kompetenzrecht von der Finanzierungsverantwortung weitgehend losgelöst ist. In Österreich wird die originäre vertikale Steuereinnahmenverteilung durch Elemente eines Verbundsystems dominiert¹⁹⁾. Ausgangspunkt für eine Reform ist einerseits die Forderung nach fiskalischer Äquivalenz und Konnexität, die über die weiter oben beschriebenen Zusammenhänge einen erheblichen wachstumsfördernden Effekt versprechen (*Handler – Schratzenstaller, 2005*), der bisher aus Mangel an politischem Willen nicht genützt wird²⁰⁾. Andererseits ist von dem Befund auszugehen, dass Österreich unter den OECD-Staaten eines der fiskalisch am meisten zentralisierten Länder ist (*Blöchliger, 2007*). Auf Landesebene existiert faktisch keine Steuerautonomie, die Autonomie der Gemeinden wird im Wesentlichen über diverse Benützungsgebühren sowie über die Grundsteuer und der Kommunalsteuer ausgeübt, die aber bundesgesetzlich geregelt sind, den Gemeinden steht nur das Verfügungsrecht zu. Bei der Grundsteuer sind zudem Höchsthebesätze vorgegeben, bei der Kommunalsteuer kann nicht einmal auf die Einhebung verzichtet werden. Bei jeder Veränderung der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden steht dem Bund ein Ermächtigungs- oder ein Vetorecht zu (*Bauer – Thöni, 2005*).

¹⁸⁾ Vgl. auch *Bröthaler (2008)*, S. 240f., der einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Kostentragungen gemäß FAG 1948 – 2008 gibt.

¹⁹⁾ Ausführlich zum Finanzausgleich (Rechtslage 2008) *Bauer (2008)*.

²⁰⁾ Dieser Wille fehlte früher offenbar dem Bund, bei den jüngeren Finanzausgleichsverhandlungen aber den Ländern (*Matzinger, 2007*).

Abbildung 2.3: Eigene Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften in ausgewählten OECD-Ländern, 2006



Q: IMF (2008).

Übersicht 2.3: Struktur und Entwicklung der Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden

	Bund		Länder ohne Wien		Wien (Land+Gem.)		Gemeinden ohne Wien		Gesamt	
	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995	2007
	In Mio. €									
Ausschließliche Abgaben	9.036	6.553	197	282	942	1.027	2.188	2.626	12.364	10.488
Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	19.002	42.598	4.706	6.568	2.378	3.536	3.360	5.393	29.446	58.095
Summe Abgaben	28.038	49.151	4.903	6.850	3.320	4.563	5.548	8.019	41.810	68.583
	In %									
Anteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Abgaben	67,1	71,7	11,7	10,0	7,9	6,7	13,3	11,7	100,0	100,0
Anteile der eigenen Abgaben an Summe der Abgaben	32,2	13,3	4,0	4,1	28,4	22,5	39,4	32,7	29,6	15,3
Anteile der Ertragsanteile an Summe der Abgaben	67,8	86,7	96,0	95,9	71,6	77,5	60,6	67,3	70,4	84,7

Q: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat. Gebietskörperschaften: Bund, Länder (mit Wien als Land), Gemeinden (mit Wien als Gemeinde), insgesamt. Fortschreibung von: Bröthaler, Johann, Helfried Bauer, Wilfried Schönböck (2004), "Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen: Finanzstatistische und funktionelle Analyse der Transfers im sekundären und tertiären Finanzausgleich der österreichischen Gemeinden", Gutachten im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Wien.]

Länder und Gemeinden in Österreich haben einen für föderative Staaten international unüblich geringen Selbstfinanzierungsanteil aus Steuern und Sozialabgaben, wogegen die Transfereinnahmen von überragender Bedeutung sind (Abbildung 1.2). Struktur und Entwicklung der eigenen Einnahmen und der Ertragsanteile der einzelnen Gebietskörperschaften finden sich in Übersicht 1.2.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die österreichische Finanzverfassung – von geringfügigen Ausnahmen abgesehen – de facto überhaupt keine institutionelle Kongruenz verwirklicht. Die in Österreich nahezu vollständig vollzogene **Trennung von Ausgabenentscheidungen von den politischen Entscheidungen über die Finanzierung** ist auch – wie oben skizziert – die Ursache für das ausgabentreibende *common pool*-Problem (so auch *Matzinger, 2008*). Eine weitere Konsequenz ist, dass das gesamte Finanztransfersystem durch komplexe Verflechtungen der Finanzmittelströme gekennzeichnet ist, die zu hoher Intransparenz und Unwirtschaftlichkeit führen²¹). Gemischte Zuständigkeiten bei Durchführung und Finanzierung von öffentlichen Aufgaben bewirken jedenfalls in der Regel erhebliche Ineffizienzen. Um den Grundsätzen der Transparenz und der Autonomie der Gebietskörperschaften Rechnung zu tragen, sollte im Finanzausgleich das Trennprinzip gestärkt und das Verbundprinzip abgebaut werden (z. B. *Pitlik, 2007*). Die Trennung von Ausgaben- und Finanzierungs Kompetenzen führt zu einem Auseinanderfallen der Interessenlage zwischen der mit dem Gesetzesvollzug betrauten Landesebene und der für die teilweise oder vollständige Finanzierung der Zweckausgaben zuständigen Bundesebene.

Die Autonomie der Gebietskörperschaften und die damit verbundene **Verantwortlichkeit** könnten gestärkt werden, indem das vorherrschende Verbundsystem wenigstens teilweise durch ein Trennprinzip mit eigener Steuerhoheit der Länder, aber auch der Gemeinden, ersetzt würde²²). Zu erreichen wäre dies durch Übertragung von Besteuerungsrechten auf die Ebene der Länder bzw. Gemeinden (z. B. Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Bodenwertabgabe) oder durch die Einführung von Zuschlagsabgaben (z. B. zur Einkommen- und Körperschaftsteuer). Ländereigene Steuern sind in zahlreichen Bundesstaaten anzutreffen, darunter auch in kleineren Staaten wie in der Schweiz (Einkommen- und Körperschaftsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Vermögensteuer) und in Belgien (Zuschlag auf die persönliche Einkommensteuer, Grundsteuer).

Kritisch wird zur Steuerhoheit der nachgeordneten Gebietskörperschaften angemerkt, dass sie die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes gefährden und zu einem schädlichen regionalen Steuerwettbewerb führen könnte. Um solche Effekte gering zu halten, könnten steuerliche Bandbreitenmodelle oder bei Zuschlagsabgaben einheitliche Zuschläge Anwendung finden. Ob der interregionale Steuerwettbewerb einen nennenswerten Steuerdruck nach unten ausüben könnte, lässt sich – wie weiter oben am Beispiel der Schweiz dargelegt wurde – empirisch nicht nachweisen, selbst nicht bei der häufig zitierten Kapitalbesteuerung.

Aus den genannten Pro- und Contra-Argumenten wird hier der Schluss gezogen, dass eine maßvolle Ausweitung der Steuerautonomie dazu beitragen könnte, die Effizienz der Aufgabenerfüllung und die Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern zu erhöhen, ohne allfällige Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Dies gilt besonders für die einnahmenseitig wenig autonomen Länder. Aber auch die Gemeinden, auf die in Zukunft neue Aufgaben zukommen (vgl. *Handler, 2007*), könnten von einer Erweiterung ihrer Einnahmenautonomie profitieren.

²¹) Siehe dazu etwa den Überblick bei *Bröthaler – Bauer – Schönböck (2006)*.

²²) Im Gegensatz dazu ist die Verbundkomponente erst im FAG 2005 durch die Umwandlung einiger ausschließlicher in gemeinschaftliche Bundesabgaben verstärkt worden. Siehe hierzu *Schratzenstaller (2005)*.

Bei der Diskussion der **Steuerhoheit** der nachgelagerten Gebietskörperschaften ist zwischen Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit zu unterscheiden (vgl. dazu *Zimmermann, 2007*). Im Sinne von *Bauer – Thöni (2005)* soll sich die Ausweitung der Steuerhoheit hier nur auf die Gesetzgebungs- und die Ertragshoheit beziehen, nicht aber auf die Verwaltungshoheit. Letztere ist nicht notwendigerweise Bestandteil der subnationalen Autonomie, vielmehr kann es aus Effizienzgründen sinnvoll sein, die technische Einhebung und Verwaltung von eigenen Abgaben der Länder und Gemeinden der Finanzverwaltung des Bundes zu übertragen oder bei dieser zu belassen.

Für eine Übertragung an die Länder und Gemeinden eignen sich am ehesten Abgaben, die die folgenden **allgemeinen Voraussetzungen** erfüllen (*Thöni, 2006, Kanda, 2008*):

- Die zu steuernden Gegenstände sollen eine geringe interkommunale bzw. interregionale Mobilität aufweisen, damit es nicht über Wanderungen zu Allokationsverzerrungen und Steuerausfällen kommt.
- Um den Zusammenhang zwischen Nutzen und Kosten staatlicher Aktivitäten sichtbar zu machen, eignen sich vor allem Äquivalenzsteuern (die Steuer knüpft an den Nutzen an) und Benützungsgebühren für eine Übertragung auf die subnationale Ebene.
- Der subnationalen Ebene sollten nicht solche Abgaben zugewiesen werden, die im Konjunkturverlauf stark schwanken, weil die Stabilisierungspolitik zu den gesamtwirtschaftlichen Aufgaben auf der nationalen Ebene zählt. Zu diesen Abgaben gehören etwa Gewinnsteuern, die bei überregional tätigen Unternehmen ohnehin schwer den subnationalen Gebietskörperschaften zuzuordnen sind.

Eine Erhöhung der subnationalen Steuerautonomie sollte zu Beginn abgabenneutral erfolgen, also durch Umschichtung von der zentralen Ebene und nicht durch eine Anhebung der gesamtstaatlichen Abgabenquote, deren Höhe hier nicht zur Diskussion steht. In den laufenden Budgets sollten aber die subnationalen Gebietskörperschaften nicht entmutigt werden, eigene Einnahmen zu generieren, indem diese durch Kürzung von Transfers kompensiert werden.

Folgende **Instrumente** könnten teilweise kumulativ eingesetzt werden (vgl. u. a. *Thöni, 2006, Matzinger, 2007, Smekal, 2007*):

- Stärkere Nutzung des Abgabenerfindungsrechts der Länder,
- Überführung bisheriger Bundesabgaben in den Bereich der Landesabgaben,
- Vermehrte Steuerzuschlagsrechte der Länder zu den Stammabgaben des Bundes, z. B. bei der Einkommensteuer,
- Ergänzung der Kommunalsteuer durch eine wohnsitzbezogene Steuer (als Zuschlag zur Einkommensteuer),
- Ausdehnung der Bemessungsgrundlage für die Kommunalsteuer auf hoheitliche Leistungsbereiche,
- Anpassung der Einheitswerte bei der Grundsteuer,
- Gebührensystem der Gemeinden transparenter gestalten.

Bauer – Thöni (2005) haben **konkrete Vorschläge** vorgelegt, welche Steuern auf subnationaler Ebene bestimmt werden könnten. Für die **Länder** regen sie Folgendes an:

- Übertragung der bisherigen *Grundsteuer* von den Gemeinden an die Länder bei gleichzeitiger Aktualisierung der Einheitswertberechnung (Grundsteuer I): Für diese Steuer ist die regionale Radizierbarkeit gewährleistet. Für "kleine" Grundvermögen könnten Sonderregelungen einen unverträglich hohen Anstieg der Steuerbelastung verhindern. Da aber die Radizierbarkeit auf Gemeindeebene noch besser gewährleistet werden kann, ist eher daran zu denken, die Grundsteuer grundsätzlich als Gemeindeabgabe zu konzipieren.
- Übertragung der *motorbezogenen Versicherungssteuer*, die derzeit eine gemeinschaftliche Bundesabgabe ist, an die Länder: Diese von den Haftpflichtversicherern eingehobene Steuer müsste am Wohnsitzprinzip ansetzen. Um nicht durch allzu große Unterschiede in den Steuersätzen zwischen den Bundesländern Anreize zur Steuervermeidung (durch tatsächliche oder vorgetäuschte Wohnsitzänderung) zu setzen, könnte auf der Bundesebene ein Band für die Steuersätze vorgegeben werden. Bei Firmenautos wäre zu bedenken, dass die Umwandlung der motorbezogenen Versicherungssteuer von einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe in eine Landessteuer Wien besonders bevorzugt würde, sofern der Firmensitz zugrunde gelegt würde. Um dieses Problem zu lösen, müsste entweder auf die Betriebsstätte, der das Firmenauto zugeordnet ist und bei der es eingesetzt wird, abgestellt oder die Verlängerung des Besteuerungsrechts auf Privat-Pkws beschränkt werden.

Für die **Gemeinden** sehen Bauer – Thöni (2005) folgende Möglichkeiten vor:

- Schaffung einer neuen *flächenbezogenen Grundsteuer* mit Hebesatzrecht (Grundsteuer II): Sie hätte einen sachlichen Bezug zur Infrastruktur und den bodenbezogenen Leistungen der Gemeinden (fiskalische Äquivalenz), verfügte über kommunale Radizierbarkeit, würde einen stetigen Einnahmenstrom erwarten lassen, könnte durch Hebesatzanpassungen an die Aufgaben der Gemeinden angepasst werden und wäre technisch einfach einzuhoben. Sie könnte je nach Nutzungsart (Wohnhäuser, Landwirtschaft) und Nutzungsintensität differenziert werden.
- *Ausweitung der Kommunalsteuerpflicht* auf den hoheitlichen Bereich öffentlicher Körperschaften bzw. Einschränkung der bisherigen Steuerbefreiungen auf den engsten Bereich der gemeinnützigen Fürsorge. Die Besteuerung von Dienstleistungsbereichen, die derzeit von der Kommunalsteuer teilweise oder ganz befreit sind (Österreichische Bundesbahnen, Familienfürsorge, Kranken- und Altenpflege), lässt sich mit den erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen der Standortgemeinden begründen (vgl. auch Smekal, 2007).

Pitlik (2007) hat sich ergänzend für die vollständige Übertragung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen beim *Wohnbauförderungsbeitrag* an die Länder ausgesprochen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen resultieren in einer Verstärkung der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden zulasten ihrer Ertragshoheit bezüglich der bisherigen gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Sollten sich unerwünschte Aufkommensunterschiede zwischen den nachgelagerten Gebietskörperschaften ergeben, könnten die Länder und Gemeinden selbst über einen horizontalen Ausgleich befinden. Insgesamt sollte jedoch aus makroökonomischen Gründen die Steuerhoheit der Länder und Gemeinden auch nicht überdehnt werden. Um die

administrativen Belastungen der nachgelagerten Ebenen zu minimieren, sollte die Verwaltungshoheit weitgehend auf der Bundesebene verbleiben. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, welche Kosten den Steuerzahlern erwachsen, insbesondere – aus Sicht der Standortattraktivität – den Unternehmen. *Kronberger (2006)* weist auf ältere Schweizer Studien hin, die erhebliche Belastungen durch Verwaltungskosten für kleine und mittlere Unternehmen feststellen, wobei die Kosten auf Kantons- und Gemeindeebene höher sind als auf Bundesebene.

2.5 Reform der Transferbeziehungen

Das laufende Regierungsprogramm bekundet zum Finanzausgleich nur die Absicht, die horizontalen und vertikalen Transferströme zwischen den Gebietskörperschaften zu entflechten und transparenter zu gestalten. Reformen sollten jedenfalls zu einer Verringerung der Transferströme bzw. zu einem Abbau von Zweckbindungen führen. Man wird aber auf Transfers zwischen und innerhalb der föderalen Ebenen als Ergänzung des primären Finanzausgleichs (der über die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften erfolgt) nicht gänzlich verzichten können, um einen Ausgleich für die Erbringung zentralörtlicher Leistungen oder von öffentlichen Leistungen mit regionalen spill-overs herzustellen.

Schönbäck et al. (2004) haben sich aus einer theoretischen wie politischen Perspektive mit den Transferströmen auseinandergesetzt. Sie finden, dass das "Netz der intragovernmentalen Finanzbeziehungen" in Österreich einen Grad an Intransparenz erreicht hat, der erhebliche allokativen Ineffizienzen verursacht und verteilungspolitische Analysen so gut wie unmöglich macht. Die Autoren kommen zum Schluss, dass dadurch der Grundsatz der Konnexität im Zeitablauf immer mehr gefährdet wird. Im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden wird die Kofinanzierung vor allem durch landesgesetzliche Bestimmung definiert, aber nur selten auch paktiert. Die aus den Kofinanzierungen in beide Richtungen fließenden Transferströme gehen per Saldo zunehmend zu Lasten der Gemeinden. Damit wird auch die Rechenschaftslegung über eingehobene Abgaben und erbrachte Leistungen erheblich erschwert und das Prinzip der Accountability verletzt. Daraus wird abgeleitet, dass die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften allmählich abgebaut und durch Reformen der Aufgabenverteilung ersetzt werden sollten.

Aufgrund der vielfachen Transferverflechtungen ist oft das ursprüngliche (allokative oder distributive) Ziel der individuellen Transfers aus den Augen verloren worden. Die nach einer allgemeinen Reduktion verbleibenden Transferströme sind konsequent auf eine klare – und überprüfbare – Zielerreichung auszurichten. Dies ist umso wichtiger, als etwa das Ziel der Wachstumsförderung zu jenem der Umverteilung von finanzstarken zu finanzschwachen Gebietskörperschaften in Widerspruch stehen kann. Transfers sollen darüber hinaus selektive Anreize zu einem effizienten Mitteleinsatz schaffen, sie sollten regelmäßig evaluiert werden und die mit ihnen verbundenen Transaktionskosten minimiert werden.

Thöni (2002) setzt sich für einen Abbau von Zweckbindungen ein, weil sie zu Budgetstarrheit und Fehlallokationen führen. Auch nach *Kanda (2008)* befreien Zweckbindungen die zuständigen Gebietskörperschaften davon, für die in ihrer Diskretion befindlichen Ausgaben die ent-

sprechende Finanzierungsverantwortung selbst zu tragen. *Bröthaler et al.* (2006) fassen diese Argumente zusammen und zeigen die Probleme auf, die im Zuge einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs gelöst werden sollten:

- *Abbau der Komplexität und Intransparenz* durch Verringerung der Transferströme und Verbesserung der Datenlage.
- *Stärkung der Autonomie* der nachgeordneten Gebietskörperschaften durch Verringerung von Kofinanzierungen und Transfers, die auf höherer Ebene bestimmt werden.
- *Horizontale Umverteilung* zwischen den Gemeinden wird überwiegend durch vertikale Transfers auf Basis unterschiedlicher Finanzkraftschlüssel bewirkt, dagegen gibt es kaum horizontale Transfers.
- *Allokative Steuerung durch Transfers* (Anreize zur Effizienzsteigerung, Verbesserung der Nachhaltigkeit etc.) findet im Allgemeinen nicht statt. Ziele und Wirkungen der Transfers sollten umfassend untersucht und evaluiert werden.

Ohne derartige Evaluierung und ohne die vorausgehende Reform der Aufgabenverteilung wurde mit dem Finanzausgleich 2008 ein großer Teil der Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden ab 2008 auf Basis des Erfolgs 2007 in Ertragsanteile ohne Zweckbindung umgewandelt. Dazu gehören insbesondere der Kopfquotenausgleich der Länder und die Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich. Einzelne Transfers (z. B. Katastrophenfonds, Krankenanstaltenfinanzierung, Theaterführung, Finanzkraftstärkung der Gemeinden) bleiben allerdings weiterhin zweckgebunden. Die neuen Verteilungsschlüssel für die Anteile des Bundes, der Länder und der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben wurden durch Verordnung zunächst für die Jahre 2008 bis 2010 kundgemacht, im Jahr 2010 folgt eine weitere Verordnung für die Periode 2011 bis 2013 (vgl. *Huemer et al.*, 2008).

Von der Umwandlung sind (auf Basis der Abgabenprognose vom Juli 2007) Transfers des Bundes an die Länder im Ausmaß von 3.913 Mio. € betroffen, wovon zwei Drittel zweckgebunden waren. Von den Bundestransfers an die Gemeinden werden 122 Mio. € angepasst – sie unterlagen bisher keiner Zweckbindung (Übersicht 2.4). Mit dieser Reform, die auch eine schrittweise Abschaffung des Konsolidierungsbeitrages der Länder und Gemeinden vorsieht, wird die Transferverflechtung verringert und der Finanzausgleich vereinfacht. Sofern bei den Ländern zweckgebundene Transfers in nicht zweckgebundene Ertragsanteile umgewandelt werden, erhöht sich auch die Verantwortlichkeit für die Aufgabenerfüllung. Fraglich ist, ob das Aufgeben der Zweckbindung auch in jenen Fällen sinnvoll ist, in denen damit bestimmte Lenkungsziele – z. B. im Personennahverkehr – verfolgt werden. Zu beachten ist auch, dass in jenen Fällen, in denen bisher fixe Transfers in (konjunkturabhängige) Ertragsanteile umgewandelt werden, das Aufkommensrisiko bei den Ländern und Gemeinden zunimmt (vgl. *Schratzenstaller*, 2008).

Übersicht 2.4: Umwandlung von Bundetransfers in Ertragsanteile

	Mio. €	Zweckbindung
<i>Länder</i>	3.912,6	66,6 ¹⁾
Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich der Länder	104,6	Nein
Bedarfszuweisungen an Länder zum Haushaltsausgleich (ab 2009)	1.192,9	Nein
Bedarfszuweisung wegen Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen	4,4	Nein
Bedarfszuweisung an Spielbankländer	3,1	Nein
Finanzzuweisungen für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen	94,1	Ja
Finanzzuweisung in Agrarangelegenheiten	14,5	Ja
Finanzzuweisung für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs	166,6	Ja
Zuschüsse für Umweltschutz an Länder	6,9	Ja
Investitionsbeiträge für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur	1.780,5	Ja
Zuschüsse für Straßen (nur reguläre Zweckzuschüsse)	545,0	Ja
<i>Gemeinden</i>	121,9	0 ¹⁾
Bedarfszuweisungen an Gemeinden zum Haushaltsausgleich	116,6	Nein
Bedarfszuweisung wegen Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen	2,2	Nein
Bedarfszuweisungen an Spielbankgemeinden	3,1	Nein

[Q: Schratzenstaller, MB 1/2008, S. 37.] 1) Zweckgebundene Transfers in % aller Transfers.

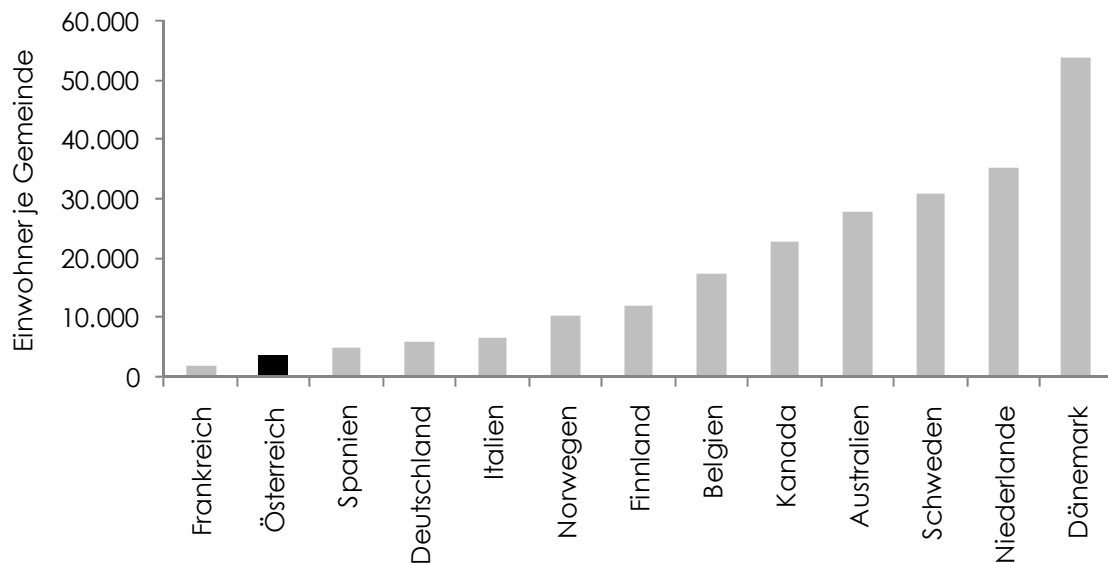
Das Paktum zum Finanzausgleich 2008 sieht vor, dass sich eine Arbeitsgruppe im Finanzministerium mit der grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs auseinandersetzen und bis 2011 Ergebnisse vorlegen wird. Hinsichtlich des Transferwesens müsste eine solche Reform bei einer Aufgabenbereinigung zwischen den staatlichen Ebenen, mehr Transparenz bei den Mittelströmen, einer Konzentration und Vereinfachung der Förderungen und administrativen Vereinfachungen ansetzen. Dazu müssten auch landesinterne Finanzausgleichssysteme geändert werden (vgl. *Rossmann, 2003*). Einzelne Reformen sind bereits in Angriff genommen worden, z. B. Reorganisationen im Spitalswesen (Übernahme von Gemeindespitälern durch das jeweilige Land), Ausgliederung von Betriebsgesellschaften, Errichtung von Finanzierungsfonds sowie Richtlinien für die Vergabe von Bedarfszuweisungen (*Bröthaler et al., 2006*).

2.6 Interregionale und interkommunale Kooperation

2.6.1 Kleinteilige Strukturen und die Realisierung von Skalenvorteilen

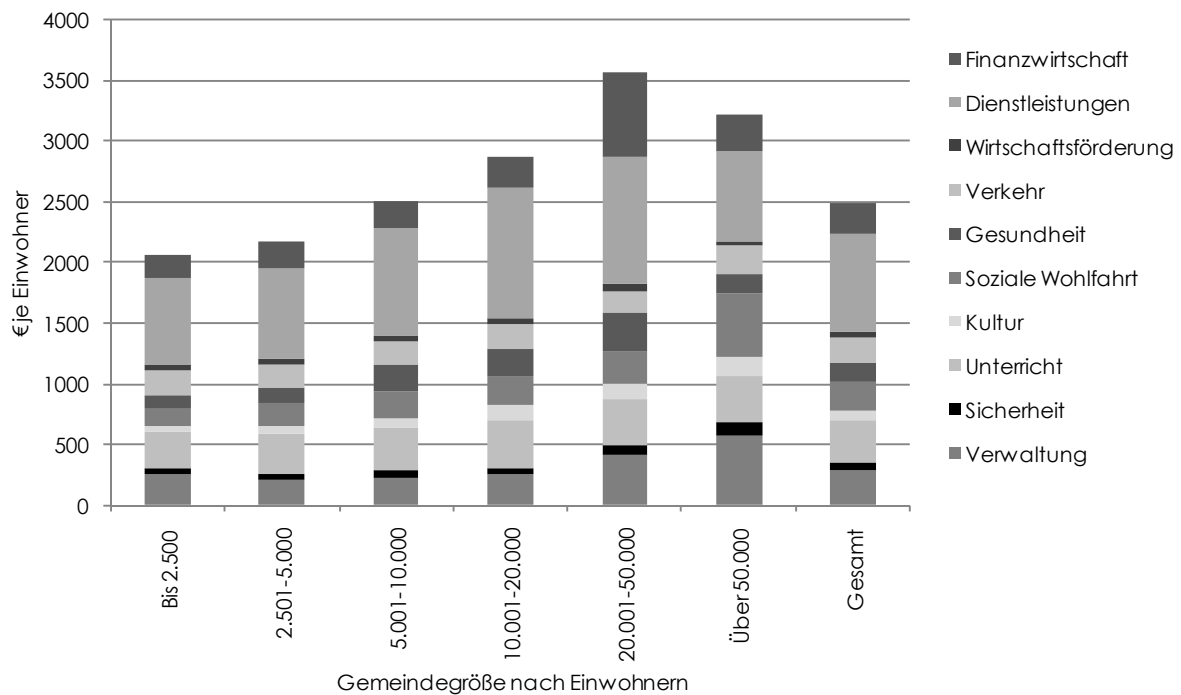
In Österreich gibt es derzeit 2.357 Gemeinden (Stand 2007, inkl. Wien). Davon liegen 1.727 Gemeinden (also 73% aller Gemeinden) in der Klasse bis 2.500 Einwohner, 2.284 (97%) sind kleiner als 10.001 Einwohner und nur 24 Gemeinden (1%) haben eine Einwohnerzahl von über 20.000. Insgesamt zeigt sich darin eine recht kleinteilige Struktur. Die durchschnittliche Größe – gemessen an der Bevölkerungszahl – liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Gemeinden in ausgewählten Industriestaaten (vgl. Abbildung 2.4).

Abbildung 2.4: Durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden in ausgewählten Ländern (2007)



Q: Kanda (2008).

Abbildung 2.4: Ausgaben je Einwohner nach Gemeindegröße

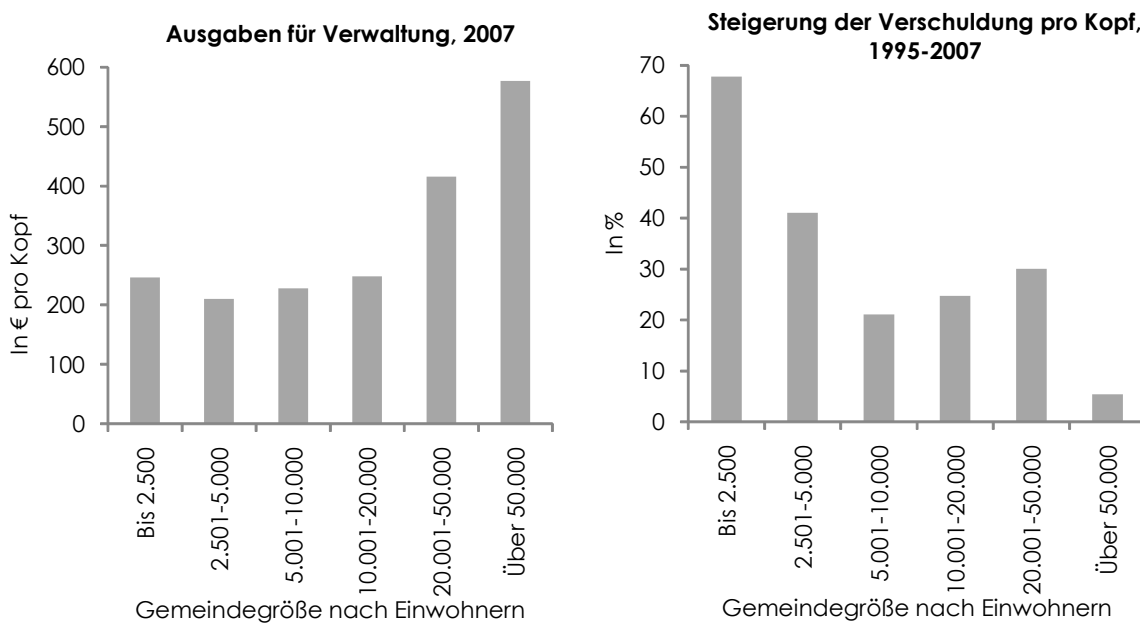


Q: Kommunalkredit Austria, Statistik Austria 2008.

Die **kommunalen Verwaltungskosten** pro Kopf sind dabei in Österreich vergleichsweise hoch (Fuentes et al., 2006). Gegliedert nach Größenklassen der Gemeinden sind sie in den Kleingemeinden bis 2.500 Einwohner höher als in Gemeinden der nächsten Größenklassen bis

20.000 Einwohner. In den Städten über 20.000 Einwohner sind sie besonders hoch. Die hohen Kosten bei den Kleingemeinden erklären sich im Wesentlichen aus den hohen Fixkosten für Kindergärten und Grundschulen, bei den Großstädten aus ihren verschiedenen zentralörtlichen Funktionen (Handler, 2007). Als Ausfluss dieser Kostenstruktur hat in den letzten Jahren auch die Verschuldung der Kleingemeinden besonders stark zugenommen (Abbildungen 2.4 und 2.5).

Abbildung 2.5: Verwaltungskosten und Schuldenentwicklung nach Gemeindegrößenklassen



Q: Kommunalkredit Austria, Statistik Austria 2008.

Bei kleinen Regionen und Gemeinden treten oft externe Effekte und nicht ausgeschöpfte Skalenerträge auf, die positiv zu nützen wären. Als Lösungen bieten sich Gemeindezusammenlegungen, interkommunale und interregionale Kooperationen über Gemeindeverbände, Planungsverbände oder ausgelagerte Gesellschaften sowie der Ankauf von Dienstleistungen an (Wirth – Matschek, 2004). Dänemark hat etwa den Weg der Gemeindezusammenlegung gewählt, indem die Zahl der Gemeinden zu Beginn der 1970er-Jahre von 1.390 auf 275 und 2007 weiter auf 98 verringert wurde, sodass die Einwohnerzahl einer Gemeinde im Allgemeinen nicht unter 10.000 liegt. Schweden hat die Zahl seiner Gemeinden bereits 1952 von 2.414 auf 949 reduziert, gefolgt von weiteren Gemeindezusammenlegungen in den 1970er-Jahren, sodass nunmehr nur noch 290 Gemeinden bestehen. In den Niederlanden wurde die Zahl der Gemeinden zwischen 2003 und 2006 von mehr als 1.200 auf 458 verringert. Finnland überlegt ebenfalls, seine 416 Gemeinden dem dänischen Modell entsprechend zu konsolidieren (Kanda, 2008; vgl. hierzu auch Lotz, 2008).

Allerdings stoßen in Österreich Zusammenlegungen häufig auf den Widerstand der betroffenen Gemeinden. Bei kleineren Gemeinden bietet sich daher die Bündelung ihrer Aktivitäten im Rahmen von **Gemeindeverbänden** und anderen Formen der interkommunalen und interregionalen Kooperation an, um Größenvorteile auszunützen und Maßnahmen umsetzen zu

können, die die Leistungskraft von Kleingemeinden überfordern können (Wirth – Matschek, 2004, Biwald et al., 2006). Solche Kooperationsformen sind in Österreich zwar geläufig, im internationalen Vergleich hinkt Österreich aber nach. Wie vom KDZ (2004) erhoben wurde, haben Zweckverbände von Gemeinden in Deutschland, in der Schweiz und in Finnland eine viel längere Tradition als in Österreich. Dennoch bestanden auch in Österreich in den Ländern ohne Wien bereits 1999 mehr als 1.000 solcher Zweckverbände der Gemeinden (Lehner, 2001).

Typische Aufgaben haben sich bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, der Abfallentsorgung, Energieversorgung, Siedlungsentwicklung, im Straßenbau, bei Freizeiteinrichtungen, im Tourismus, im Bildungswesen und bei Sicherheitsdiensten etabliert. In Österreich nützen viele Tourismusgemeinden die Skalenerträge aus der Kooperation mit Nachbargemeinden. In manchen Bundesländern (Oberösterreich, Salzburg) bestehen heute flächendeckende Regionalverbände, die bestimmte Interessen ihrer Mitglieder gemeinsam verfolgen.

Für die weitere Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit wären die Bewusstseinsbildung zu unterstützen sowie die Anerkennung und Förderung unterschiedlicher Kooperationsformen zu verstärken. Als Ausfluss der Diskussionen im Österreich-Konvent wäre im Finanzausgleich mehr auf derartige Kooperationen Bezug zu nehmen, und die Anreize für ihre Einrichtung wären zu verstärken. Das zweite Vorschlagspaket der Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform vom März 2008 sieht vor, die Schaffung von Gemeindeverbänden zu erleichtern, indem sie nicht mehr auf einzelne Aufgaben der Gemeinde oder auf eine Tätigkeit innerhalb der Landesgrenzen beschränkt sind. Obwohl der Finanzausgleich für die Zusammenarbeit und die freiwillige Zusammenlegung von Gemeinden innerhalb der Landesgrenzen finanzielle Anreize (zeitlich befristete Vorweganteile) vorsieht, haben die Gemeinden bisher darauf nur zögerlich reagiert. Zu überprüfen wäre, wie weit institutionelle Voraussetzungen die Inanspruchnahme behindern.

Ein nicht zu übersehender Nachteil vieler Kooperationsformen liegt in der suboptimalen Transparenz gegenüber Bürgerinnen und Bürgern bezüglich Kosten und Verantwortlichkeit. Aus dieser Sicht wäre der **Zukauf von Leistungen**, die von anderen Gebietskörperschaften erstellt werden, vorzuziehen, weil der Kaufpreis Rückschlüsse auf die Kosten und einen Vergleich mit potenziellen eigenen Kosten (etwa für die Abfallentsorgung) zulässt (Fuentes et al., 2006). Dies würde eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den Gemeinden implizieren, für die sich auch Kronberger (2006) ausspricht.

2.6.2 Shared Service Centers (Dienstleistungszentren)

Grundgedanken

Ein mit der im vorhergehenden Abschnitt behandelten stärkeren Kooperation zwischen den Gemeinden verwandtes Thema der Verwaltungsreformdebatte ist die Idee, dass sich die Verwaltungseinheiten auf jeder gebietskörperschaftlichen Ebene – Bund, Länder und Gemeinden, aber auch funktionale Einheiten wie die Sozialversicherungen – auf ihre Kernaufgaben konzentrieren sollten, also nur jene Leistungen produzieren, die für Bürger und Unternehmen (den "Verwaltungskunden") direkt Nutzen stiften. Interne Aufgaben, die als

Supportleistungen in den eigentlichen Leistungserstellungsprozess der öffentlichen Verwaltung eingehen, können möglicherweise von mehreren Verwaltungseinheiten gemeinsam günstiger und effizienter erstellt werden. Shared Service Center sind Organisationseinheiten, die diese internen administrativen Dienstleistungen zur gemeinsamen Nutzung bereitstellen.

Entsprechend kann man unterscheiden zwischen

- Supportleistungen, die innerhalb einer Verwaltungseinheit von mehreren Abteilungen (Ministerien, Ämtern) gemeinsam genutzt werden, und
- Supportleistungen, die gemeinschaftlich von mehreren Verwaltungseinheiten (z. B. zwischen mehreren Kommunen oder zwischen Kommunen und Ländern, oder zwischen mehreren Ländern, oder zwischen Bund und Ländern, usf.) genutzt werden.

In diesem Kontext sind viele Organisationsformen möglich: von der verwaltungsinternen Organisationseinheit, die als eigenständiges neues Ressort gleichzeitig mehrere Behörden mit Querschnittsleistungen versorgt, über einen Zweckverband, in dem Leistungen für mehrere Kommunen/Länder gemeinsam bereitgestellt werden, bis hin zur ausgelagerten Gesellschaft, die auf privatwirtschaftlich-vertraglicher Basis Leistungen für mehrere Verwaltungseinheiten anbietet.

Es geht mithin um die **Bündelung von Unterstützungsleistungen** in einer gesonderten Einheit, die zwar von Relevanz für die Erbringung der Verwaltungsleistungen, jedoch von geringer (oder gar keiner) strategischen oder operativen Bedeutung für das Verwaltungshandeln sind. Insgesamt handelt es sich bei den potentiellen Kandidaten für Shared Services primär um Querschnittsbereiche, deren Leistungen in wiederholten und standardisierten Prozessen für mehrere Einheiten erstellt werden können und die wenig "spezifisch lokales Wissen" erfordern. Dienstleistungspartnerschaften sind somit für eine Vielzahl verwaltungsinterner Prozesse vorstellbar. So sind beispielsweise zu nennen (vgl. z. B. Wegener, 2007):

- Kooperationen bei der Erstellung von Abgabenbescheiden (Steuern, Gebühren),
- Kooperationen in der Buchhaltung und beim Forderungsmanagement,
- Kooperationen in der Personalverwaltung,
- Kooperationen im Schuldenmanagement,
- Kooperationen im Fuhrparkmanagement,
- Kooperationen im Gebäudemanagement,
- Kooperationen bei Bereitstellung und Betreuung der IT-Infrastruktur (z. B. gemeinsame Rechenzentren; siehe dazu auch die Diskussion von E-Government in Kapitel 3),
- Beschaffungsk Kooperationen.

Im Kern geht es bei Überlegungen zur besseren Nutzung von Shared Service Centers um die **Ausnutzung von Größenvorteilen** (economies of scale) in der Leistungserbringung. Eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung führt nach diesen Vorstellungen zu einem erhöhten Personal- und Sachaufwand und zu unnötigen Doppelgleisigkeiten. Als Hauptvorteile der Einrichtung gemeinsamer Dienstleistungszentren werden dem entsprechend u. a. angeführt (Wegener, 2007):

- die Spezialisierung der Service Center auf bestimmte Geschäftsprozesse, die zu Effizienzgewinnen aufgrund einer höheren Fachkompetenz beiträgt,
- die Optimierung der Auslastung von Investitionsgütern und Personal durch die Nutzung einer zentralen Infrastruktur,
- Flexibilität bei der Reorganisation oder Anpassung des Leistungsportfolios,
- die Möglichkeit, durch die Wahl einer privatwirtschaftlichen Organisationsform eine flexiblere Aufgabenerledigung zu gewährleisten, und damit einhergehend die Möglichkeit der Einführung von leistungsgerechteren Vergütungsschemata,
- eine transparentere Kosten- und Leistungsrechnung, sowie
- definierte Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen zur Performance-Steuerung.

Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Zentralisierung von Serviceleistungen zu **Monopolstellungen** führt, die wiederum für die Auftraggeber zu Kostennachteilen führen können. Dies könnte insbesondere dann problematisch sein, wenn die Leistungserbringung an private Anbieter ausgelagert wurde, verfälscht aber auch interne Leistungsabrechnungen zwischen den Verwaltungseinheiten und den zentralen Servicestellen, wenn diese noch Teil des öffentlichen Sektors sind.

Shared services in der österreichischen Verwaltung

Im Rahmen verschiedener Verwaltungsreforminitiativen wurden in Österreich speziell auf der Bundesebene Projekte zur verstärkten Nutzung von gemeinschaftlichen Dienstleistungszentren propagiert. So besorgt beispielsweise die Buchhaltungsagentur Aufgaben des Bundes für alle anweisenden Organe und für die vom Bund verwalteten Rechtsträger. Auf Landesebene gibt es schon jetzt eine Reihe von horizontalen Kooperationen. So haben einige Länder ihr Finanzierungsmanagement der Österreichischen Bundes-Finanzierungsagentur (ÖBFA) übertragen. Aus Effizienzgründen wäre die Ausweitung auf andere Bundesländer bzw. die Einbeziehung von Gemeinden zu überlegen. Einige Bundesländer betreiben ihre Buchhaltungen gemeinsam (z. B. Oberösterreich und Salzburg). Im Juni 2001 wurde die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) als 100%ige Tochter des BMF gegründet, welche die bis dahin dezentral vorgenommenen Beschaffungsvorgänge für Waren und Dienstleistungen in 27 Beschaffungsgruppen bündelt. Die BBG ist prinzipiell für die Dienststellen des Bundes zuständig, die auch verpflichtet sind, bestimmte Waren und Dienstleistungen über die BBG zu beziehen; sie ist aber auch prinzipiell offen für andere öffentliche Auftraggeber (Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, sowie seit 2006 für Krankenhäuser), die die angebotenen Leistungen jedoch nur zum Teil nutzen. Im Gegenzug für erbrachte Serviceleistungen wird den Auftraggebern ein Entgelt berechnet. Einsparungen durch zentrale Beschaffung könnten einerseits durch Größenvorteile beim Einkauf (Rabatte, Sonderkonditionen), andererseits durch das Angebot von juristischem Fachwissen bei Fragen zu Beschaffungsvorgängen (Vergaberecht) erzielt werden. In einer Rechnungshof-Prüfung (*Rechnungshof*, 2008) wurde zwar konstatiert, dass die BBG im Wesentlichen ihre Aufgaben erfüllt, wenngleich die dabei erzielten Einsparungen nur unzureichend dokumentiert seien. Gleichwohl wurde auch festgehalten, dass der Personalstand der BBG deutlich über den ursprünglichen Planungen lag – was zum Teil auf einen Anstieg des

Beschaffungsvolumens zurückzuführen sein könnte –, und dass dadurch die Annahmen zu Einsparungen bei den Prozesskosten in Frage gestellt seien.

Auf Ministerienebene sind im Bund ebenfalls eine Reihe von Re-Organisationsmaßnahmen für Supportprozesse angestoßen worden. In einer Prüfung berichtet der *Rechnungshof* (2007A):

"Das BKA, BMGF, BMI und BMSG erzielten im überprüften Zeitraum bei den Supportprozessen Einsparungen; sie nutzten die vorhandenen Einsparungspotenziale jedoch unterschiedlich und teilweise nicht ausreichend. Für Kennzahlenvergleiche fehlten ausreichende Datengrundlagen. Synergien durch eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung wurden noch unzureichend genutzt."

In der Neuauflage des Positionspapiers zu Verwaltungsreform und Bürokratieabbau konstatiert der *Rechnungshof* (2009) im Supportbereich der Bundesministerien weitere Einsparpotenziale. Auch für Länder, Kommunen und Krankenhäuser werden in den Bereichen IT, Einkauf oder Mitarbeiterschulungen noch erhebliche Umsetzungsdefizite festgestellt. Insgesamt scheinen die möglichen Vorteile gemeinsamer Dienstleistungszentren weder innerhalb von Behörden einer gebietskörperschaftlichen Einheit noch ebenenübergreifend umfassend genutzt zu werden. Im aktuellen Regierungsprogramm wird deshalb ebenfalls die verstärkte Nutzung des Ansatzes der gemeinsamen Aufgabenbesorgung, z. B. im Kraftfahrwesen, bei Bibliotheken, Kanzleien, im Dienstreisemanagement, im Bau- und Liegenschaftsmanagement oder bei IT-Leistungen, als Teil einer Verwaltungsreform vorgeschlagen.

Reformbedarfe

Aus ökonomischer Perspektive kann die bisweilen **noch zu wenig ausgeprägte Bereitschaft** zu einer freiwilligen verwaltungs- oder ressortübergreifenden Kooperation darauf zurückzuführen sein, dass

- nur ein unzureichendes Wissen über mögliche Gewinne im Rahmen unterschiedlicher Kooperationsprojekte vorhanden ist, oder
- zu geringe Kooperationsanreize bestehen und daher auch kein grundsätzliches Interesse an einer Zusammenarbeit gegeben ist, oder
- hohe Transaktionskosten, z. B. aufgrund von rechtlichen Vorschriften, die eine verstärkte Kooperation erschweren.

(1) **Unzureichende Informationen** über Kooperationsmöglichkeiten und über damit erzielbare Einsparungseffekte ist als Ursache nicht auszuschließen, solange es kein überregionales und **ebenenübergreifendes Wissens- und Ideenmanagement** zur Handhabung und Umsetzung von Kooperationsprojekten gibt. Eine allgemein zugängliche Datenbank in Anlehnung oder Erweiterung der Internetplattform www.verwaltungskooperation.at könnte die notwendigen best practice-Informationen über Kooperationsvorhaben bereitstellen.

(2) **Anreizdefizite** könnten aus der ökonomischen Bürokratietheorie abgeleitet werden. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Verwaltungsleitung persönlichen Nutzen aus einem höheren Budget, Personalressourcen und einem größeren eigenen (autonomen) Verantwortungsbereich zieht. Diesem grundlegenden Motiv könnte durch spezielle (finanzielle) Anreize begegnet werden. So wäre denkbar, die Kooperationsanreize auf der Länder- und Gemeindeebene zu stärken, in dem die bisweilen hohen Anlaufkosten durch eine **Anschub-**

finanzierung der übergeordneten Ebene teilweise subventioniert werden. Damit wird allerdings das Prinzip der institutionellen Kongruenz durchbrochen. Ein verstärkter Druck ist eher zu erwarten, wenn die Ressortminister (bei verwaltungsinternen Kooperationen) oder die Verantwortlichen in Ländern oder Gemeinden (bei verwaltungsexternen Kooperationen) von überhöhten Verwaltungskosten aufgrund nicht ausgenützter Skalenvorteile bei den Supportleistungen direkt betroffen sind. Hier kommen die in Kapitel 3 diskutierten Elemente des **Wettbewerbs durch öffentliche Vergleichs** oder der **Finanzierung** durch eigene Steuern zum Tragen.

(3) Bisweilen stehen inter-kommunalen oder inter-regionalen Kooperationen auch **rechtliche Hindernisse** entgegen. Zu nennen sind hier stichwortartig die folgenden Probleme:

- Vergaberechtliche Schwierigkeiten, die dazu führen, dass etwa ausgelagerte "Töchter" keinen Support von der "Auslagerungsmuttereinheit" beziehen können;
- Umsatzsteuerrechtliche Probleme: Wenn z. B. eine Stadt Leistungen durch eigene Mitarbeiter besorgt, fällt für die Personalkosten keine Umsatzsteuer an. Wird dieselbe Tätigkeit auf einen anderen Rechtsträger (z. B. Tochtergesellschaft) ausgelagert, indem die Tochtergesellschaft mit ihren Mitarbeitern Leistungen für die Stadt erbringt, so bleiben die Bezüge der Mitarbeiter zwar weiterhin umsatzsteuerfrei, allerdings fällt zwischen den beiden Rechtsträgern Umsatzsteuer auf das von der Stadt an die Tochter zu leistende Entgelt an. Sofern die Stadt als "Nicht-Unternehmer" (§ 12 UStG) keinen Anspruch auf Vorsteuerabzug hat, fallen insoweit in Höhe der nun anfallenden und nicht abzugsfähigen Umsatzsteuer zusätzliche "Kosten" für diese an.
- In der österreichischen Bundesverfassung sind Gemeindeverbände nur für eine bestimmte Aufgabe als institutionalisierte Form der Kooperation vorgesehen (Art. 116a B-VG), doch sind gemäß Art. 118 Abs. 7 B-VG auch Verwaltungsgemeinschaften (z. B. für gemeinsame Buchführung) zwischen mehreren Gemeinden möglich. Die Finanzierung erfolgt meist über Beiträge der Mitglieder, Gebühren sowie Zuschüsse der Länder und des Bundes.

2.7 Folgerungen

Österreich ist als Bundesstaat föderalistisch organisiert. Gemessen an der Situation in anderen Bundesstaaten der OECD werden in Österreich sowohl Entscheidungen als auch Umsetzungsmaßnahmen eher auf der zentralen Ebene getroffen. Dies schlägt sich insbesondere in den Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nieder, die von Transfers dominiert werden und der eigenen Abgabehoheit der unteren föderalen Ebenen nur geringes Gewicht zumessen. Für die **Weiterentwicklung des Föderalismus** in Österreich bietet sich daher an, dem Subsidiaritätsprinzip größeres Augenmerk zu schenken. Darüber hinaus sollte das Wettbewerbselement schrittweise verstärkt werden. Aus dem Beispiel der Schweiz kann geschlossen werden, dass manche Elemente des Wettbewerbsföderalismus (z. B. eine stärkere Betonung des steuerlichen Trennsystems) auch in Österreich nutzbringend umgesetzt werden könnten. Im Endeffekt würde der bisherige kooperative Föderalismus allmählich durch eine Spielart des solidarischen Wettbewerbsföderalismus ersetzt werden. Die bewusste Beachtung von Wettbewerbselementen im Bundesstaat würde sicherstellen, dass im Zuge

einer Verwaltungsreform (mit einer Tendenz zu Harmonisierung und Vereinfachung) nicht auch alle regionalen und lokalen Präferenzen geopfert werden.

Leitmotiv für eine **umfassende Reform des Finanzausgleichs** sollte das Konnexitätsprinzip sein, das mit einer Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung erfüllt werden könnte. Diese oft als zentraler Aspekt der Verwaltungsreformen in Österreich betrachtete Forderung ist vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen ohne eine Fundamentalreform der Finanzverfassung und eine Neuverteilung und –abgrenzung der Aufgabenkompetenzen nur schwer umzusetzen.

Dabei sind **folgende Reformschwerpunkte** zu prüfen:

Ein Schwerpunkt sollte auf einer **Entflechtung** der Aufgabenverantwortlichkeiten liegen. Die Kompetenzbereiche der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder (und ggf. auch der Gemeinden) sollten – abweichend vom Drei-Säulen-Modell der Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform – auf ein Minimum reduziert werden. Die Neuordnung des Finanzausgleichs in der Schweiz, die weiter unten noch diskutiert wird, könnte hier beispielgebend sein.

Anzustreben wäre die Verringerung der **Kompetenztatbestände**, die eine transparentere und Überschneidungsärmere Kompetenzzuordnung ermöglicht. Die Kompetenzfelder sollten sich nicht an einzelnen Rechtsmaterien, sondern an **funktionalen Aufgabenkategorien** orientieren. Zu dem vom Österreich-Konvent entwickelten **Drei-Säulen-Modell** der Gesetzgebung ist aus ökonomischer Sicht gewisse Skepsis anzubringen, weil es einer klaren Kompetenzentflechtung zwischen den Gebietskörperschaften ausweicht. Die negativen Erfahrungen in Deutschland mit einem ähnlich konzipierten Modell, das zu erheblichen Entscheidungsblockaden im Bund und zum Entstehen einer Politikverflechtungsfalle geführt haben, deren Entflechtung auch durch die beiden Föderalismusreformkommissionen nur teilweise gelungen ist, sollten insofern bedenklich stimmen. Jedenfalls sollte seine "dritte Säule" der gemeinsamen Gesetzgebung von Bund und Ländern – wie im Fiedler-Vorschlag – möglichst schlank gehalten werden, um Kompetenzkonflikte und Finanzierungsverflechtungen in möglichst engen Grenzen zu halten. Die Einbeziehung der sog. **Privatwirtschaftsverwaltung** in einen verpflichtenden Kompetenzkatalog wäre vor dem Hintergrund des Ziels "Abbau von Doppelgleisigkeiten" anzustreben. Die Kompetenzaufteilung sollte nicht durch die Wahl der Rechtsform des Verwaltungshandelns durchbrochen werden können.

Der Trennungsgrundsatz ist in der Verfassungswirklichkeit nicht in jedem Fall und nicht in Reinform zu verwirklichen. In einem föderativen System sind Berührungspunkte zwischen den staatlichen Ebenen unvermeidlich. In den Aufgabenbereichen mit **Mehrebenencharakter** (z. B. Schulen, Verkehr, Sozialpolitik) ist eine kooperative Erfüllung von Bund, Ländern und Gemeinden notwendig, um die Vorteile einer dezentralen Administration zu nutzen und der Gefahr der Überzentralisierung zu begegnen. Notwendig sind in diesen Fällen alternative Steuerungskonzepte. Es ist aus ökonomischer Perspektive fraglich, ob die **mittelbare Bundesverwaltung** in der gegenwärtigen Ausgestaltung hierzu ideal konzipiert ist. Das Prinzip der Kostenerstattung generiert nur schwache Anreize zur kostenminimalen Aufgabenwahrnehmung durch die beauftragten Verwaltungseinheiten. Das Prinzip der Pauschalabgeltung im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichssystems erzeugt demgegenüber Anreize für die

übergeordnete Ebene zur Aufgabenverschiebung und zur Überlastung der nachgeordneten Einheiten. In diesen Bereichen sind **neue Steuerungsformen über Kontrakte und Performance-Indikatoren** anzudenken, die über die Überlegungen eines "aufgabenorientierten Finanzausgleichs" hinaus gehen und einen wesentlichen Beitrag zur Effizienzverbesserung leisten können (siehe Kapitel 3).

Das **steuerliche Verbundsystem** in Österreich erweist sich als **grundsätzliches Hindernis** bei der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Ohne eine Reform der Zuständigkeiten für die Steuereinnahme, die zu einer stärkeren Einnahmenautonomie aller Ebenen führt, bleiben Reformen, die auf eine höhere institutionelle Kongruenz abzielen, Stückwerk.

Schritte hierzu wären der Ausbau der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden sowie die Eindämmung ihrer Transferabhängigkeit. Dies ist zwar politisch umstritten, doch werden von der Beseitigung der Ineffizienzen, die mit dem Auseinanderfallen von Aufgabenerfüllung und –finanzierung verbunden sind, erhebliche Einsparpotenziale erwartet. Außerdem könnte damit auch dem wiederholt aufgezeigten Problem begegnet werden, dass im Finanzausgleich das Gleichheitsprinzip dominiert und zu wenig auf Effizienz geachtet wird. Weitere Anliegen wären der Abbau von Kofinanzierungen und zweckgebundenen Steuereinnahmen, weil sie die Transparenz für die Wählerinnen und Wähler beeinträchtigen. Eine solche Reform des Finanzausgleichs sollte auch genützt werden, um die Aufgabenorientierung zu stärken sowie die interkommunale Kooperation zu unterstützen. Dazu bräuchte man einen Entscheidungsrahmen mit Zielsetzungen, zielorientierten Maßnahmen und einer Evaluierung der Zielerreichung.

Die **Erhöhung der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Gemeinden** könnte Größen- und Verbundvorteile bringen sowie unerwünschte Spillover-Effekte eindämmen. In Verbindung mit einer Stärkung der Gemeindeautonomie könnten zugleich auch die fiskalische Äquivalenz und Konnexität gestärkt werden. Diese Effekte können durch Gemeindezusammenlegungen, aber auch über andere Formen der interkommunalen Kooperation erzielt werden. Für eine funktionale Kooperation bei Supportleistungen wären rechtliche Hindernisse zu beseitigen und gemeinschaftliche Einheiten durch temporäre Anschubfinanzierungen zu unterstützen.

Literaturhinweise

- Adamovich, L., Funk, B.-C., Holzinger, G., 1998, Österreichisches Staatsrecht, Band 2: Staatliche Organisation, Wien, New York.
- Apolte, T., 2007, "Wettbewerb versus Harmonisierung im Verbraucherschutz", German Working Papers in Law and Economics, Paper 10.
- Arndt, H.-W., 2000, "Entflechtungen 2005: Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus", Bertelsmann-Stiftung, Kommission zur Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit, Gütersloh.
- Bauer, H., Thöni, E., 2005, "Erweiterte Steuerhoheit der Bundesländer und Gemeinden – Grundsätze und Ansätze zur Realisierung", in: KDZ (Hsg.), Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005, Wien-Graz (Neuer Wissenschaftlicher Verlag): 215-232.
- Bauer, H., Handler, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), 2006, "Finanzmanagement im föderalen Staat: Internationale und nationale Reformansätze", Wien – Graz (Neuer Wissenschaftlicher Verlag).
- Bauer, H., Mitterer, K., 2008, "Aufgabenorientierung im Finanzausgleich", in: Bauer (Hrsg.): 323-340.
- Bauer, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), 2007, Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, Wien-Graz (Neuer wissenschaftlicher Verlag).

- Bauer, H. (Hrsg.), 2002, "Ausgabeneinsparungen im föderalen Staat", KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung, Endbericht, Wien, Juli.
- Bauer, H. (Hrsg.), 2008, "Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008", Wien-Graz (Neuer Wissenschaftlicher Verlag).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1992, "Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse", Band 69, Wien, Mai.
- Biwald, P., Hack, H., Wirth, K. (Hrsg), 2006, "Interkommunale Kooperation: Zwischen Tradition und Aufbruch", KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien (Neuer Wissenschaftlicher Verlag).
- Blankart, C. B., 2007, Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.
- Blankart, C. B., Fasten, E., 2009, "Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften? Eine vernachlässigte Frage der Föderalismusreform II", Perspektiven der Wirtschaftspolitik 10(1): 39-59.
- Blöchliger, H., 2007, "Federal Austria, fiscally centralised", in: Bauer – Schratzenstaller (Hrsg.): 69-79.
- Braun, D., 2008, Making Federalism More Efficient: A Comparative Assessment, Acta Politica 43, 4-25.
- Bröthaler, J., 2008, Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948-2008 und finanzielle Auswirkungen 1976-2011, in: Bauer, H. (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch. Wien, Graz, S. 213-244.
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W., 2006, "Intragovernmentale Gemeindetransfers: theoretische Grundlagen sowie Arten und Ausmaß der finanziellen Verflechtungen im österreichischen Finanzausgleich", in: Bauer et al. (Hrsg.): 112-131.
- Bußjäger, P., 2008, "Stellungnahme des Instituts für Föderalismus zum Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform", Institut für Föderalismus, Innsbruck, 14. März.
- DETR, 2000, "Planning for Clusters: A Research Report", Department of the Environment, Transport and the Regions, Her Majesty's Stationary Office, London.
- Eichenberger, R., 2002, "Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb", in: Uwe Wagschal, Hand Rentsch (Hrsg.), Der Preis des Föderalismus, Zürich (Orell Füssli): 177-199./
- Feld, L. P., 2004, "Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz: Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?", Forum Föderalismus, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, et al.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G., Schaltegger, C., 2003, "Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments", CESifo Working Paper 1087.
- Feld, L. P., Reulier, E., 2009, "Strategic tax competition in Switzerland: Evidence from a panel of the Swiss cantons", German Economic Review 10(1), February: 91-114.
- Frisch, H., Hauth, E., 2002, "Verwaltungsreform: Einsparungsnotwendigkeiten und –potenziale", Staatsschuldenausschuss, August. [http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/synergieeffekte2002_tcm_163-42380.pdf]
- Fuentes, A., Wurzel, E., Wörgötter, A., 2006, "Reforming federal fiscal relations in Austria", OECD, Economics Department Working Paper 474, January. (ECO/WKP(2006)2). [[http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8597b7dc577ce819c1257106002d962c/\\$FILE/JT00197299.PDF](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8597b7dc577ce819c1257106002d962c/$FILE/JT00197299.PDF)]
- Handler, H., 2007, "Wer anschafft, der zahlt. Die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben", in: Heinz Handler, Wolfgang Mazal, Karl Weber (Hrsg.), Kommunale Sommergespräche 2007, Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden, Nr. 4, Wien (Manz), Oktober: 5-35.
- Handler, H., Schratzenstaller, M., 2005, "Aspekte einer wachstumsorientierten Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs und des österreichischen Stabilitätspakts", WIFO-Studie, Februar.
- Hofmarcher, M., Rack, H., 2006, "Gesundheitssysteme im Wandel: Österreich", European Observatory on Health Systems and Policies, Berlin (Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft), August.
- Huemer, U., Matzinger, A., Maurer, A., 2008, "Zum Paktum des Finanzausgleichs 2008", in: Bauer (Hrsg.): 64-88.
- Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U., 2008, "Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs", in: Bauer (Hrsg.): 43-51.
- IMF, 2009, "Germany: 2008 Article IV Consultation", International Monetary Fund, Country Report 09/15, January.
- Jablonek, C., 2003, Prägende Elemente der geltenden Bundesverfassung. Ein Diskussionsbeitrag,. Download unter: http://www.demokratiezentrum.org/media/pdf/jablonek_verfassung.pdf.
- Jourard, I., Kongsrud, P. M., 2003, "Fiscal Relations across Government Levels", OECD Economic Studies 36.
- Kaiser, A., Ehler, N., 2006, "How and why do political institutions matter? Federalism, decentralisation and macro-economic performance in OECD countries", paper prepared for the First Max Planck Summer Conference on Economic Sociology and Political Economy, Villa Vigoni, Lago di Como, 15-18 July.

- Kanda, D., 2008, "Perspectives of the reform of fiscal relations in Austria", International Monetary Fund, Austria: Selected issues, IMF Country Report No. 08/189, June.
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 1999, "Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat – Entwurf einer Perspektivstudie", Wien.
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 2004, "Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit", Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004, Wien.
- Keman, H., 2000, "Federalism and policy performance: A conceptual and empirical inquiry", in: Ute Wachenhofer-Schmidt (Ed.), Federalism and political performance, London: 196-227.
- Kramer, H., 2004, "Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform", Studie im Auftrag des Instituts für Föderalismus, Wien.
- Kronberger, R., 2006, "Kommentar zu den Beiträgen von Erich Thöni sowie Johann Bröthaler, Helfried Bauer und Wilfried Schönböck aus Unternehmensperspektive", in: Bauer et al. (Hrsg.): 132-135.
- Lancaster, T, Hicks, A., 2000, "The impact of federalism and neo-corporatism on economic performance: An analysis of eighteen OECD countries", in: Ute Wachenhofer-Schmidt (ed.), Federalism and political performance, London: 228-242.
- Lehner, G., 2003, "Aufgabenorientierter Finanzausgleich", Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes, Wien.
- Lotz, J., 2008, "How and why is financing of Nordic local government different?", in: Bauer (Hrsg.): 372-394.
- Matzinger, A., 2005, Finanzausgleich, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, 2. erw. Auflage, Wien, S. 67-136.
- Matzinger, A., 2008, Der optimale Finanzausgleich, in: Bauer, H. (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 247-253.
- Matzinger, A., 2007, "Erhöhte Steuerautonomie der Länder – reduzierte intragovernmentale Transferströme", in: Bauer – Schratzenstaller (Hrsg.): 173-180.
- Matzner, E. (Hrsg.), 1977, "Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich", Wien.
- Mayer, H., 2005, Die Reform der österreichischen Verfassung. Zur Reform der österreichischen Bundesverfassung, download unter: http://www.demokratiezentrum.org/media/pdf/mayer_verfassung.pdf.
- Nowotny, E., Der öffentliche Sektor, 4. Auflage, Berlin et al., 1999.
- Pitlik, H., 2007, "Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Monatsberichte 80(12): 951-964.
- Rechnungshof, 2007, Positionspapier 2007/1 zu Verwaltungsreform und Bürokratieabbau.
- Rechnungshof, 2007A, Bericht Bund 2007/3, Ausgewählte Supportprozesse (Präsidialreform).
- Rechnungshof, 2008, Bericht Bund 2008/8, Bundesbeschaffung GmbH.
- Rechnungshof, 2009, Vorschläge zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau. Positionspapier 2009/1.
- Rossmann, B., 2002, "Schlanker Staat: Durch Senkung der Abgabenquote und eine Reform der öffentlichen Verwaltung zum schlanken Staat?", Wirtschaftspolitische Blätter 49(3): 293-304.
- Rossmann, B., 2005, "Österreich-Konvent – Reform der Finanzverfassung ist gescheitert", in: ders. (Hrsg.), Finanzausgleich – Wie geht es weiter?, Arbeiterkammer Wien, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 94, Oktober.
- Rossmann, B., 2008, "Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel – Stärkere Zielorientierung erforderlich", in: Bauer (Hrsg.): 307-322.
- Rossmann, B., Netuschill, P., 2003, "Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002: Versuch einer Evaluierung", Arbeiterkammer Wien, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 83, Juni.
- Scharpf, F. W., 2005, Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, MPIfG Working Paper 05/6, Juni 2005, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-6/wp05-6.html>.
- Schilcher, B., 2003, "Verfassungsreform – ein Programm?", Forum Parlament, Nr. 2.
- Schönböck, W., Bauer, H., Bröthaler, J., Sieber, L. Ninaus, A., 2004, "Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen", Studie im Auftrag des Österreichischen Städtebunds, Wien.
- Schratzenstaller, M., 2005, "Neuer Finanzausgleich und Stabilitätspakt – keine grundlegenden Änderungen", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Monatsberichte 78(1): 49-60.
- Schratzenstaller, M., 2008, "Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Monatsberichte 81(1): 35-42.

- Schroeder, W., Weber, K., 2006, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive, Institut für Föderalismus, Schriftenreihe, Bd. 101, Wien.
- Smekal, C., 2007, "Weitere Optionen für die Stärkung der (regionalen) kommunalen Steuerautonomie in Österreich", in: Bauer – Schratzenstaller (Hrsg.): 80-89.
- Steger, G., Pichler, A., 2008, "Das neue Haushaltsrecht des Bundes", Wien (Verlag Österreich).
- Thießen, U., 2000, "Fiscal federalism in Western European and selected other countries: Centralization or decentralization? What is better for economic growth?", DIW Discussion Paper 224.
- Thöni, E., 2002, "Die Reform des österreichischen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden", in: Elisabeth Theurl, Erich Thöni (Hrsg.), Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Wien (Böhlau): 133-154.
- Thöni, E., 2006, "Mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden: Ein Review und ein Vorschlag zur neuen Priorisierung einiger Grundprinzipien der österreichischen Finanzverfassung", in: Bauer et al. (Hrsg.): 99-111.
- Weber, K., 1987, "Die mittelbare Bundesverwaltung", Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 41, Wien (Braumüller).
- Wegener, A., 2007, Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared. Services zu einer effektiveren Verwaltung, Gütersloh.
- Zimmermann, H., 2007, "Stärkung der regionalen und kommunalen Steuerautonomie", in: Bauer – Schratzenstaller (Hrsg.): 21-31.

Hans Pitlik

3. Elemente einer Strategie für die ebenenübergreifende Verwaltungssteuerung in Österreich

3.1 Einführung

Im Unterschied zur Schweiz beruht die föderalstaatliche Ordnung in Österreich, ebenso wie in Deutschland²³⁾, primär auf Prinzipien des kooperativen Föderalismus (vgl. Kapitel 2). In diesem Kontext stellen sich üblicherweise verstärkt Steuerungs- und Organisationsfragen, die auf die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften bei der Aufgabenerfüllung abstellen. Dabei sind zwei Betrachtungsweisen zu unterscheiden, die in einem engen Zusammenhang stehen und deren Problemkreise sich überlagern:

- Auf der einen Seite geht es um **strukturelle Steuerungs- und Organisationsfragen**, die auf das Problem der allgemeinen Beziehungen zwischen den Verwaltungseinheiten auf den jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebenen im föderativen Staat abstellen. Die in diesem Zusammenhang auftretenden Probleme sind prinzipiell unabhängig von der jeweils zu erfüllenden Staatsaufgabe zu diskutieren. Es geht hier um die grundsätzlichen Probleme im Aufbau der Verwaltungsbehörden und in ihrem Zusammenspiel, speziell **in jenen Bereichen, in denen eine vollständige Kompetenzflechtung nicht möglich** erscheint. Solche Fragen sind Gegenstand dieses Kapitels.
- Auf der anderen Seite geht es um **funktionelle Steuerungs- und Organisationsfragen**, in denen die speziellen gebietskörperschaftlichen Kompetenzen und Beziehungen mit Blick auf die Erfüllung einer ganz bestimmten Staatsfunktion zu untersuchen sind. Diese Fragen werden in den Kapiteln 4, 5 und 6 an den Beispielen Schulen/Kinderbetreuung, Universitäten und Förderungsverwaltung diskutiert.

In der Verwaltungspraxis Österreichs sind diese Fragen vor allem deshalb bedeutend, weil das bundesstaatliche System einen erheblichen **Zentralisierungsgrad** hat und eigenständige gesetzgeberische Kompetenzen der Länder im Rahmen der Hoheitsverwaltung auf wenige Politikfelder reduziert sind. Entsprechend liegt der **Schwerpunkt der Länderzuständigkeiten** in der Durchführung von Bundesgesetzen (sog. **Vollzugsföderalismus**).

Die allgemeine Verwaltungsreformliteratur hat sich bisher schwerpunktmäßig mit Fragen der Steuerung und Organisation von Verwaltungseinheiten in der Binnendimension beschäftigt. In diesem Zusammenhang wurden Reformansätze entwickelt, die nachfolgend behandelt werden sollen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um:

- Ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung in Mehrebenensystemen,
- wettbewerbliche Steuerung in Mehrebenensystemen durch Benchmarking,
- wettbewerbliche Steuerung durch "user choice",
- E-Government.

²³⁾ Interessanterweise werden auch in Deutschland im Rahmen der Föderalismusreform sehr ähnliche Probleme der Kompetenzflechtung und der ebenenübergreifenden Verwaltungssteuerung diskutiert.

Das vorliegende Kapitel 3 zielt dabei zunächst auf die allgemeine Diskussion der Steuerungsmechanismen und deren Übertragbarkeit auf Fragen der ebenenübergreifenden Verwaltungssteuerung. Es werden die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Mechanismen sowie internationale "good practices" und "bad practices" diskutiert. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse werden schließlich allgemeine Reformüberlegungen und -voraussetzungen für Österreich vorgestellt.

3.2 Performanctesteuerung und wettbewerbliche Steuerung über Benchmarking

3.2.1 Grundidee der Performanctesteuerung²⁴⁾

Im traditionellen Steuerungsmodell ist das Handeln der Behörden nicht auf die Erbringung von Leistungen, sondern auf die Einhaltung regulativer Vorgaben gerichtet. Ein breit diskutierter Reformansatz propagiert dagegen den Ersatz dieses traditionellen Steuerungsmodells durch eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung (Performanctesteuerung), die mit Anreizen für die Verwaltung verbunden ist, die Leistungserstellung ökonomisch effizienter vorzunehmen. Der Wechsel von der Input- zur Output- und Outcomeorientierung bei der Verwaltungssteuerung wird als das zentrale Element der Verwaltungsmodernisierung im Sinne des NPM angesehen (OECD, 2005, Schedler – Proeller, 2006, S. 131ff). Im Kern steht dahinter die Idee, dass ein hohes Potenzial für Kompetenzzflechtung und Effizienzsteigerung darin besteht, durch klare Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerrolle **strategische Aspekte und operative Aspekte der Aufgabenerfüllung zu separieren**. Dabei wird der Verwaltungsführung Entscheidungsautonomie zugestanden, mit welchen Maßnahmen die Performanceziele zu erreichen sind. Operative Eingriffsrechte der politischen Ebene gegenüber der beauftragten Behörde werden auf ein Minimum reduziert.

Das zentrale Reforminstrument ist in diesem Kontext die Steuerung im Rahmen von etablierten Leistungskontrakten, üblicherweise in Verbindung mit der Einführung von Globalbudgets für die mit der Leistungserbringung beauftragten Organisationseinheiten. Dahinter steht die Idee, dass die politischen Entscheidungsträger den nachgeordneten Verwaltungsbehörden (oder ausgegliederten Agenturen) in ausgehandelten **Zielvereinbarungen** einen **Leistungsauftrag** zur Erstellung von Outputs (Leistungen) oder zur Erreichung bestimmter Outcomes (Wirkungen) erteilen. Man spricht in diesem Kontext von einer **wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung**.

Hinsichtlich der zugewiesenen Ressourcen sollte nach diesen Vorstellungen eine weitgehende **dezentralisierte Entscheidungsautonomie** der Verwaltungsleitung bestehen. Dies bezieht sich einerseits auf den Einsatz von eigenverantwortlich entwickelten **Problemlösungsstrategien**, andererseits auf die Planung des **Ressourceneinsatzes** (Personal- und Sachaufwand) in den dezentralisierten Einheiten. Dahinter steht die Idee, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung bei der ausführenden Organisationseinheit (bzw. bei der jeweils zuständigen Leitungsebene) zusammenzuführen. Dazu zählt weiters die Überlegung, dass Verwaltungseinheiten für eine eigenverantwortliche Leistungserstellung ihren Finanzmitteleinsatz nicht in Einjahresansätzen, sondern im Rahmen **mehrfähriger Ansätze** planen.

²⁴⁾ Siehe dazu unter vielen Bauer – Biwald – Dearing (2003), Teil 1, OECD (2005), Schedler – Proeller (2006).

Daraus ergeben sich weitreichende **Konsequenzen für das öffentliche Finanzmanagement**: Entscheidungen über die verwaltungsinterne Allokation finanzieller Mittel werden auf die Verwaltungseinheiten delegiert; auf eine detaillierte Steuerung mittels finanzieller Inputs wird zu Gunsten allgemeiner Mittelzuweisungen im Rahmen von Globalbudgets verzichtet. Das kameralistische Rechnungswesen ist für die Input-Steuerung genauso gestattet wie für die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit. Wenn auf Wirkungssteuerung umgestellt wird, dann ist eine Trennung von Steuerungsgrundlagen und detailliertem Rechnungswesen notwendig. Die Verwaltungssteuerung erfolgt mit globalisierten Finanzbudgets, verbunden mit Leistungs- und Wirkungsinformationen, die Ordnungsmäßigkeitskontrolle sollte vom kameralistischen Ansatz zu einem nach kaufmännischen Grundsätzen geführten Rechnungswesen weiterentwickelt werden.

Insgesamt erfordert die Performance-Steuerung somit

- die Operationalisierung der zu erbringenden Leistungen;
- die Fixierung von finanziellen Ressourcen in Globalbudgets oder Pauschaltransfers;
- die Vorgabe von Kennzahlen, Indikatoren zur Bewertung des erreichten Ergebnisses;
- die Festlegung der Art und Weise und der Häufigkeit der Leistungsberichterstattung;
- die Etablierung von Anreiz-, Sanktionierungs- und Eingriffsmöglichkeiten.

Als **Hauptvorteile** einer performanceorientierten Budgetierung (PB) werden in der Literatur genannt (z. B. *OECD*, 2005):

- PB zwingt politische Akteure und oberste Verwaltungsebenen dazu, ihre Ziele konkreter auszuformulieren. Dadurch wird auch die Einbettung von Einzelprogrammen in ein politisches Zielsystem deutlicher.
- Performancemessung und allfällige Abweichungen von vorgegebenen Zielen induzieren einen Diskussions- und gegebenenfalls auch Politikrevisionsprozess.
- PB sorgt dafür, dass der Fokus stärker auf eine zukunftsorientierte Planung gelegt wird und weniger an Vergangenheitswerten ausgerichtet ist.
- PB verstärkt den Blick auf die strategische Planung, v.a. wenn die Einheiten über die notwendige Entscheidungsflexibilität verfügen.
- Durch höhere Transparenz der öffentlichen Leistungserstellung wird die politische Debatte in der Öffentlichkeit angeregt und letztlich ein Druck dahingehend erzeugt, dass Effektivität und Effizienz staatlicher Maßnahmen steigen.

Von Bedeutung für die organisatorische Dimension der Verwaltungsreformdebatte ist, dass die Kerngedanken der Verwaltungssteuerung mittels Performance- und Kontraktmodellen nicht auf den Binnenbereich begrenzt sind. Performancesssteuerung ist im Grundsatz denkbar in **verschiedenen organisatorischen Arrangements**:

- innerhalb der öffentlichen Verwaltung: Die ab 2013 vorgesehene zweite Stufe des neuen Budgetrechts im Bund zielt in diese Richtung. Hier werden zahlreiche Elemente der Performancesssteuerung Anwendung finden (z. B. *Steger*, 2008). Erfahrungen mit einer Performancesssteuerung auf Bundesebene wurden auch bereits im Rahmen der sog. Pilotprojekte "Flexibilisierungseinheiten" gesammelt;

- zwischen der öffentlichen Verwaltung und ausgegliederten Organisationseinheiten (Budgetausgliederungen);
- zwischen Verwaltungseinheiten unterschiedlicher gebietskörperschaftlicher Ebenen (z. B. zwischen Bund und Ländern im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung). Die ebenenübergreifende Steuerung der **intergovernmentalen Leistungsbeziehungen** ist bislang kein Element der österreichischen Verwaltungssteuerung.

Traditionelle Verwaltung, Budgetausgliederung und Flexibilisierungseinheiten

Nach dem Grad der Ressourcenverantwortung können die institutionellen Varianten der öffentlichen Verwaltung eingeteilt werden in "traditionelle Verwaltung", "Flexi-Einheiten" und Ausgliederungen.

Abteilungen in der **traditionellen Verwaltung** verzeichnen den niedrigsten Grad an Ressourcenverantwortung. Sie sind verhältnismäßig stark an Weisungen der übergeordneten Stelle (Ministerium) und an detaillierte Steuerungsvorgaben gebunden. Gerade die geringe Verantwortung für ihr Handeln und die ausgeprägte Regelgebundenheit sind nach Auffassung vieler ein Nährboden für Ineffizienz in der öffentlichen Verwaltung.

Unter einer **Ausgliederung** wird die gesetzliche Übertragung von hoheitlichen Aufgaben und/oder Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes oder eines unselbständigen Bundesbetriebes einschließlich des bisherigen bundeseigenen Personals auf einen neu geschaffenen Rechtsträger verstanden. Um den Abteilungen mehr Spielraum zu gewähren, ergriff man gerade in Österreich in der Vergangenheit daher nicht selten die Möglichkeit der Ausgliederung. Ist eine Einheit ausgegliedert (idR in Form einer GmbH, weil das österreichische Gesellschaftsrecht hier dem Eigentümer mehr Interventionsmöglichkeiten lässt als im Falle einer AG), dann ist sie rechtlich selbständig und hat volle Verantwortung für ihre finanziellen und personellen Ressourcen. Die Steuerung erfolgt in Form von mehrjährigen Leistungsverträgen in Verbindung mit einem Globalbudget. In der Vergangenheit wurde diese Variante auch als Mittel zur (scheinbaren) Budgetkonsolidierung eingesetzt, da Schulden von ausgegliederten Einheiten idR nach Maastricht der Staatsschuld nicht zugerechnet werden. Die herrschende Praxis der Ausgliederung von Organisationseinheiten kann daher als ein Verstoß gegen das Gebot der Einheit des Budgets gewertet werden (*Pasterniak, 2006, S. 127*). Sie führt darüber hinaus zu Intransparenz bezüglich der gesamten öffentlichen Gebarung.

Eine **flexibilisierte Stelle** verbindet Elemente einer Ausgliederung mit denen der traditionellen Hoheitsverwaltung. So bekommt eine flexibilisierte Stelle ähnlich wie eine Ausgliederung ihre Anweisungen durch mehrjährige Leistungsvereinbarung in Verbindung mit Globalbudget und größerer Ressourcenverantwortung. Die Ressourcenverantwortung beschränkt sich jedoch auf die Finanzmittel, die personelle Verantwortung bleibt beim Mutterressort. Außerdem bewahren sich die Zentralstellen, ähnlich wie bei hoheitlich verwalteten Einheiten, die volle Kontrollmöglichkeit, weil ihnen die flexibilisierten Abteilungen direkt unterstellt sind und Teil des Bundesbudgets bleiben.

3.2.2 Typen einer Performance-Steuerung

Ziel der stärkeren Performanceorientierung ist bisweilen nur die verbesserte Informationsbasis für politische Planungsentscheidungen. In anspruchsvolleren Budgetierungssystemen steht darüber hinaus die Verwaltungssteuerung durch (finanzielle) Leistungsanreize im Mittelpunkt. Dem entsprechend kann eine Performance-Steuerung grundsätzlich in unterschiedlicher Intensität erfolgen. Zentral ist in diesem Zusammenhang, wie stark die Beziehung zwischen der

Performance (Output oder Outcome) der jeweiligen Verwaltungseinheit und der Zuweisung von Ressourcen im Budgetprozess geknüpft wird. Die OECD (OECD, 2007, S. 21ff, *Curristine – Lonti – Joumard*, 2007, S. 12ff) unterscheidet drei Varianten von Performancesteuerungs- und -budgetierungssystemen:

- reine Informationssysteme ("presentational performance budgeting"),
- Performance-informierte Budgetierung,
- direkte, formelgelenkte Performance-Budgetierung.

PB als reines Informationsinstrument

Performance Budgeting als **Informationsinstrument** ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kennziffern als Hintergrundinformation in den Budgetierungsprozess eingehen. Sie dienen der Dokumentierung der Zielerreichung und der Verantwortlichkeiten. Es besteht aber keine unmittelbare oder mittelbare Beziehung zwischen der Performance einer Verwaltungseinheit und zugewiesenen Budgetmitteln. Das Hauptaugenmerk liegt also hier auf der Schärfung des **Problembewusstseins** im Budgetprozess²⁵).

Nach Angaben der OECD (2005) ist diese Form der Performance-Budgetierung vor allem in Dänemark und Schweden verbreitet, wo einzelne Ministerien in den Budgetverhandlungen entsprechende Information präsentieren können. Auch in den USA finden diese Methoden Verwendung. In Österreich erfüllten die Leistungsberichte der Bundesministerien, die im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2009 wieder zum Einsatz kommen werden, eine vergleichbare Funktion.

Wesentlicher Anreizmechanismus für Effizienzsteigerungen ist die Information der **politischen Öffentlichkeit**, welche die Verwaltungseinheit für die Performance verantwortlich macht. Es geht also primär um die "accountability". Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz rühren demzufolge aus einem möglicherweise verstärkten politischen Druck der Öffentlichkeit (etwa über die Medien) bei einer Nichterfüllung vorgegebener Ziele; positive Anreize ergeben sich aus der Übererfüllung von Leistungszielen, wenn die Öffentlichkeit informiert wird²⁶).

Performance-informierte Budgetierung

Bei performance-informierter Budgetierung stellt die Information über die Outcomes (Outputs) eine **Entscheidungsgrundlage für die Zuweisung von Finanzmitteln** dar, ist aber nicht unbedingt ausschlaggebend für die Ressourcenallokation (kein Automatismus). Das Setzen von Zielen und die Messung von Ergebnissen sind in diesem System wesentliche Bestandteile des Budgetierungsprozesses. Über die Verbesserung der accountability hinaus erfüllt die Information über die Verwaltungsperformance eine begrenzte **Planungsfunktion**.

²⁵) *Robinson – Brumby* (2005) zählen diesen Typus nicht zum Performance Budgeting im engeren Sinne.

²⁶) 2006 hat die US-amerikanische Bundesregierung eine Website frei geschaltet, auf der Performance-Informationen über nahezu alle Ausgabenprogramme der Bundesregierung gelistet werden (ExpectMore.gov). Dabei werden Einschätzungen ("effective", "moderately effective", "adequate", "ineffective" und "results not demonstrated") abgegeben, inwieweit die Programme die an sie gestellten ex ante-Erwartungen erfüllt haben.

Formelgelenkte Performance-Budgetierung

Die formelgelenkte Performance-Budgetierung geht einen Schritt weiter. In diesem System wird ein Automatismus zwischen der Performance und der Mittelzuweisung eingeführt. Die Zuteilung von Budgetmitteln ist somit (zumindest teilweise) von der gemessenen Performance der Einheit (Output oder Outcome) bestimmt. Nicht-Erfüllung der vereinbarten Leistungsziele ist für die ausführende Verwaltungseinheit mit finanziellen, personalwirtschaftlichen oder kompetenzrechtlichen Konsequenzen verbunden, die unmittelbar aus der Formel abgeleitet werden können. Wichtig sind in diesem Zusammenhang vor allem transparente Schemata, in denen die gemessene Performance und die Zuweisung von Finanzmitteln verknüpft werden.

Sowohl für die durch performance-informierte als auch für die formelgelenkte Performance-Budgetierung stellt sich die Frage nach der **Ausgestaltung der (finanziellen) Leistungsanreize**. Diese können positiv (bei einer "Übererfüllung" der Leistungsvereinbarung) oder auch negativ (bei einer "Untererfüllung" der getroffenen Leistungsvereinbarung) sein und sich ebenso auf die Mittelausstattung wie auf die Freiheiten der Verwaltungseinheit bei der Verwendung der Budgetmittel beziehen. Leistungsanreize stellen zum einen auf die Ressourcenausstattung der Verwaltungseinheit und zum anderen auf die Entlohnung der Verwaltungsleitung ab, wobei monetäre Erfolgsbeteiligungen der leitenden Mitarbeiter bei Übererfüllung der vorgegebenen Performanceziele nach Angaben der OECD (2007) nur in Dänemark und im Vereinigten Königreich verstärkt zur Anwendung kommen.

Übersicht 3.1 illustriert zusammenfassend die drei grundsätzlichen Varianten des Performance Budgeting. Übersicht 3.2 stellt in tabellarischer Form die denkbaren Anreizmechanismen bei Über- oder Untererfüllung dar.

Übersicht 3.1: Erscheinungsformen der Performance Budgetierung

Verfahren	Beziehung zw. Performance-Information und Mittelzuweisung	Basis: geplante / tatsächliche Performance	Hauptziel im Budgetprozess
Reines Informationsinstrument ("presentational")	Keine, reines Informationsinstrument	Beides	Information, Verantwortlichkeit herstellen
Performance-informierte Budgetierung	Indirekt (schwach)	Beides	Planungsunterstützung und Verantwortlichkeit herstellen, Unterziel: Informationsgrundlage für die budgetäre Mittelzuweisung
Formelgebundene Performance Budgetierung	Direkt (stark)	Nur tatsächliche Performance	Budgetäre Mittelzuweisung und Verantwortlichkeit herstellen

Q: OECD (2007) mit eigenen Ergänzungen.

Übersicht 3.2: Leistungsanreize im Rahmen der Performance Budgetierung

Mechanismus	Anreizmechanismus "Belohnung bei Übererfüllung"	Anreizmechanismus "Sanktion bei Nichterfüllung"
Mittelzuweisung	Steigende Mittelzuweisung	Verringerte Mittelzuweisung
	Freie Verfügbarkeit der nicht-budgetären Einnahmen (z. B. Gebühreneinnahmen)	Streichung der Verfügbarkeit von nicht-budgetären Einnahmen (z. B. Gebühreneinnahmen)
	Finanzielle Bonussysteme für Verwaltungsmanagement und Mitarbeiter	Finanzielle Malussysteme für Verwaltungsmanagement und Mitarbeiter
	Aufstockung des Personalbudgets	Kürzung des Personalbudgets
Flexibilitätsinstrumente	Minderausgaben verbleiben zur weitgehend freien Verwendung	Automatische Mittelrückflüsse an die zentrale Budgeteinheit (Finanzministerium)
	Gewährung einer höheren Flexibilität der Mittelverwendung innerhalb der Einheit	Beschränkung der Flexibilität der Mittelverwendung innerhalb der Einheit
	Lockerung von Berichtspflichten	Verschärfung von Berichtspflichten gegenüber der zentralen Budgeteinheit (Finanzministerium)
		Verstärkte Kontrollen durch zentrale Budgeteinheit (Finanzministerium)
Öffentlichkeit	Öffentliches Lob	Öffentliche Kritik

Q: OECD (2007).

3.2.3 Grundidee der wettbewerblichen Steuerung über Benchmarking

Ein nicht unerhebliches Problem der Verwaltungssteuerung über Performancekennziffern ist die Bewertung und Einordnung der Performanceinformationen durch die auftraggebende (politische) Einheit. In diesem Zusammenhang ist vor allem zu betonen, dass das **Problem der Informationsasymmetrie** zwischen (politischem) Auftraggeber und Verwaltungseinheit **durch Performanceorientierung allein nicht gelöst** wird. Leistungsvereinbarungen werden zwischen Politik und Verwaltung ausgehandelt. Insofern besteht die Gefahr, dass die Festlegung der Performanceziele den Mittelzuweisungen und nicht umgekehrt folgt, da die Verwaltung über entsprechende Informationsvorteile hinsichtlich der Leistungserstellung verfügt. Solange die Monopolstellung der ausführenden Einheiten bei der Leistungserbringung unangetastet bleibt, gibt es kaum Grund zu der Annahme, dass sich an den Informations- und Verhandlungsvorteilen der ausführenden Einheiten gegenüber der Politik etwas substantiell ändert²⁷⁾. Der Informationsgehalt von Performanceinformationen kann beträchtlich ansteigen, wenn entsprechende **Vergleichsdaten im Querschnitt** vorliegen.

Unter Benchmarking versteht man eine spezielle Form des **nicht-marktlichen Wettbewerbs** im öffentlichen Sektor. Benchmarking bedeutet, dass die von Verwaltungseinheiten erbrachten Leistungen und die im Prozess der Leistungserstellung verursachten Kosten nach einheitlichen und standardisierten Beurteilungskriterien verglichen werden (**Kennzahlenvergleich**). In diesem Kontext können auch Rangordnungen der teilnehmenden Einheiten erstellt werden. Neben Kosten- und Leistungsvergleichen kann sich der Vergleich auch auf die Wirkungen oder auf Prozesse und Strukturen beziehen. Dadurch werden auch strukturelle Unterschiede transparent gemacht und Verbesserungspotenziale aufgezeigt.

²⁷⁾ Rodgarkia-Dara – Starnberger (2002), S. 166, vermuten daher: "Anstatt der Gesetze werden eben nun die Outputs im Interesse der Bürokratie geformt."

Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang nach den Vergleichsobjekten

- ein rein **verwaltungsinternes** Benchmarking, das sich auf Kennzahlenvergleiche innerhalb einer Organisationseinheit (z. B. verschiedene Abteilungen) beschränkt, und
- ein **verwaltungsexternes** Benchmarking, das die Leistungs- und Kostenkennzahlen von Verwaltungen ebenenübergreifend (z. B. zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene als auch vertikal über die Ebenen hinweg) vergleicht.

Übersicht 3.3: Benchmarking

Vergleichsobjekte	Kosten Leistungen (Outputs) Wirkungen (Outcomes) Effizienz / Effektivität Prozesse Technologien Strukturen
Vergleichssubjekte	verwaltungsintern verwaltungsextern (horizontal, vertikal, international)
Kriterien	Kennzahlenvergleiche Leistungsstandards

Q: Eigene Darstellung in Anlehnung an KGSt (2009).

In Anlehnung an *Adamaschek (2004)* sind als Hauptfunktionen des Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung zu unterscheiden:

- **Leistungsmessung:** Zahlreiche Behörden können ihre Leistungen weder beziffern noch sonst irgendwie quantifizieren. Nach Auffassung von *Adamaschek (2004)* gibt es dabei "viele Behörden, die überhaupt nicht wissen, wie ihre Leistung aussieht".
- **Informationsfunktion:** Informationen der Kosten- und Leistungsrechnung oder der gemessenen Performance sind isoliert betrachtet nur bedingt aussagekräftig. Ihre Aussagekraft gewinnen die verfügbaren Informationen dann, wenn sie mit den Daten anderer Verwaltungseinheiten verglichen werden. Die Verfügbarkeit von Informationen aus mehreren Einheiten reduziert den statistischen "noise" für den Auftraggeber mit Blick auf die Beurteilung der jeweiligen Verwaltungsleistungen.
- **Anreiz- und Steuerungsfunktion:** Des Weiteren sollen durch das Benchmarking externe Anreize gesetzt werden, die eigene Effizienz und Effektivität zu verbessern, um beim nächsten Leistungsvergleich besser abzuschneiden. Aus den gewonnenen Informationen müssen jedoch Anreize zur Leistungsverbesserung oder Kosteneinsparung resultieren. Wie beim Performance Budgeting können etwa die Information der Öffentlichkeit über die relative Verwaltungsperformance oder aber **explizite finanzielle Anreize** bei einer Über- oder Untererfüllung von Standards im Kennzahlenvergleich eingesetzt werden²⁸⁾.
- **Unterstützungsfunktion (Lernen von good practices, "benchlearning"):** Dabei steht das systematische Lernen von Praktiken der erfolgreichen Verwaltungseinheiten im Vorder-

²⁸⁾ *Adamaschek (2004)* bemerkt dazu: "Vergleichszahlen bewirken für sich gesehen noch keine Veränderung. Wir haben in der Bertelsmann-Stiftung elf Jahre lang solche Leistungsvergleiche aufgebaut, dann kamen lange Berichte auf den Tisch, die die Leistungen in den unterschiedlichsten Feldern bewerteten und zum Teil sehr große Leistungsunterschiede aufdeckten. Häufig passierte jedoch trotzdem nichts. Nach einem alten Behördengrundsatz 'Gelesen, gelacht, gelocht' wurden die Berichte in die Aktenschränke gelegt."

grund. In diesem Kontext sind aber nicht nur die Produkte (Leistungen) der Verwaltung relevant, sondern vor allem die erzielten Wirkungen (Outputs). Dazu gehört, die eigene Situation und die eigenen Prozesse gut zu analysieren, die Bedingungen zu ermitteln, unter denen andere Vergleichspartner jeweils besser sind, und schließlich zu prüfen, auf welchem Wege Verbesserungen erreicht werden können. Voraussetzung für ein sinnvolles Lernen ist wiederum, dass die gegenüber gestellten Verwaltungseinheiten über eine hinreichende Entscheidungsautonomie verfügen, sodass sie innerhalb des ihnen gewährten Rahmens eigene innovative Lösungen verwirklichen können. Die Aussagekraft des Benchmarking wird freilich insoweit begrenzt, als die beobachteten Ergebnisse nicht besser sein können als der Stand der tatsächlich angewendeten Praktiken ("good practices statt best practices").

3.2.4 Voraussetzungen und Grenzen einer Steuerung über Kennzahlen

Performancesteuerung und wettbewerbliche Steuerung über Benchmarking sind an eine Reihe von nicht unerheblichen neuen Herausforderungen geknüpft. Die Voraussetzungen für die sinnvolle Implementierung nehmen naturgemäß mit der Komplexität der anzuwendenden Verfahren zu. Die wichtigsten Aspekte werden nachfolgend diskutiert. Dabei spielen sowohl allgemeine Verfahrensprobleme als auch spezielle Implementierungsprobleme im politischen Prozess, die sich aus den Anreizsystemen der politischen und bürokratischen Akteure ergeben, eine wichtige Rolle.

Operationalisierungsprobleme und Anreize

Das in der einschlägigen Literatur am intensivsten diskutierte Problem ist natürlich die **Messung und Operationalisierung der Zielvorgaben** für die Verwaltungsperformance. In Politikfeldern wie Verkehr, Bildung und Gesundheit kann beispielsweise von einer erheblich besseren Quantifizierbarkeit der Ziele ausgegangen werden als in der nicht-funktionsbezogenen Hoheitsverwaltung oder der äußeren Sicherheit (siehe z. B. OECD, 2008, S. 112ff).

In bestimmten Tätigkeitsfeldern der öffentlichen Verwaltung sind Performancemessungen oft problematisch, sie sind jedoch nicht vollkommen ausgeschlossen. Ein wesentliches Element der Leistungsmessung ist etwa die **Dauer von Verwaltungsverfahren**, z. B. bei der Erteilung von behördlichen Genehmigungen. Auch die Öffnungszeiten von Ämtern, die Intensität des E-Government-Einsatzes, die Existenz von Behörden-Lotsen oder die Dauer der Behandlung von Beschwerden könnten in einem umfassenden Qualitätskatalog Berücksichtigung finden. In den meisten Fällen dürften also zumindest Teilleistungen der Behörden quantifiziert werden können. Selbst wenn eine eindeutige Quantifizierung unmöglich ist, kann durch regelmäßige Befragungen die **Kundenzufriedenheit** mit dem Verwaltungsservice ermittelt werden.

Die Einzelerfassung von Verwaltungsleistungen wird der **Mehrdimensionalität der erbrachten Verwaltungsaktivitäten** jedoch selten gerecht. So wird beispielsweise die Performance von Justizbehörden sowohl anhand der durchschnittlichen Dauer eines Rechtsverfahrens als auch anhand der 'Richtigkeit' der Entscheidungen und der Fairness der Prozesse beurteilt. Während aber die Verfahrensdauer verhältnismäßig gut messbar ist, ist das Qualitätsmerkmal 'korrekte Entscheidung' schwerer zu quantifizieren, kann aber z. B. durch Rechtsmittelquoten (Verhältnis von Berufungen zu streitigen Verfahren) approximiert werden, wie die Leistungsberichte der

österreichischen Bundesverwaltung zeigen²⁹⁾. **Generell** dürfte es **nur wenige Bereiche in der Verwaltung** geben, **die einer Performancemessung** überhaupt **nicht zugänglich sind**.

Probleme entstehen, wenn nur der (scheinbar leichter) messbare Bestandteil der Leistungen als Basis für die Beurteilung herangezogen wird. Eine Fokussierung auf das Verfahrenstempo könnte die schwerer quantifizierbare Qualität der Entscheidungen der Justizbehörden verringern, da Anreize bestehen, den **Schwerpunkt auf die messbaren Verwaltungsaktivitäten** zu legen (Dixit, 2002). Zwischen "what gets measured gets managed" und "(only) what gets measured gets done" liegt nur ein kleiner Schritt. Weitere Steuerungsprobleme können sich in kennzahlenbasierten Systemen auch dadurch ergeben, dass die vorgegebenen Kennziffern generell zu einer stark technokratischen Steuerung verleiten. Insofern ist es wichtig, stets auch qualitative Informationen in die Performance-Reports einfließen zu lassen. Die große Gefahr besteht darin, dass die Fokussierung auf die Wirkungsebene aufgeweicht wird und die effektive Messung der Zielerreichung eher zu einer Beurteilung und (subjektiven) Einschätzung verkommt.

Darüber hinaus können durch wenig durchdachte oder eindimensionale Indikatorsysteme **dysfunktionale Anreize** gesetzt werden. Wenn beispielsweise im Bildungswesen die Zahl der Abschlüsse als Performance-Indikator für die Bildungsanbieter (Schulen, Universitäten) verwendet wird, wird ein Anreiz erzeugt, den Schwierigkeitsgrad der Prüfungen zu senken. Im Gesundheitswesen können Anbieter ein Rosinenpicken betreiben und schwer behandelbare kostenintensivere Fälle nicht bearbeiten, um eine bessere Gesamtperformance auszuweisen. Die Arbeitsmarktverwaltung könnte sich bei einer exklusiv auf Vermittlungszahlen abgestellten Leistungsmessung darauf beschränken, nur die leichteren Fälle zu bearbeiten und schwer vermittelbare Problemgruppen zu vernachlässigen. In diesem Kontext werden auch Probleme des "gaming" und des "cheating over targets" (Hood, 2006) relevant. Das bedeutet zum Beispiel eine Manipulation von Kennzahlen, etwa die nur temporäre Leistungsverbesserung zum Zeitpunkt der Erhebung. Insgesamt ist somit die **Formulierung von anreizkompatiblen Leistungsvorgaben** eine durchaus anspruchsvolle Aufgabe.

Zurechnung der Verantwortlichkeit ("accountability-Probleme")

Während zwar die Outputs (Leistungen, Produkte) unmittelbar auf Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen sind, sind die tatsächlichen Outcomes (Wirkungen), die für das Kontraktmanagement und die Verwaltungssteuerung von wesentlicher Bedeutung sind, praktisch niemals ausschließlich nur dem Verwaltungshandeln zuzurechnen. Wie bereits oben diskutiert, setzt *accountability* voraus, dass Kosten und Performance auch der jeweiligen Verwaltungseinheit zurechenbar sind. Dies ist in mehrfacher Hinsicht im öffentlichen Sektor nicht unproblematisch. Zum einen werden die Outcomes der Verwaltung oft von **Umweltfaktoren** maßgeblich mit beeinflusst, sodass eine genaue Zurechnung der Verantwortlichkeiten für ein bestimmtes politisches Ergebnis schwer möglich ist. Die für eine Performance-Budgetierung notwendige Identifikation von **Ursache-Wirkungs-Beziehungen** – und damit der "Verantwortung" für die Ergebnisse – ist in der Realität sehr schwierig. Dazu trägt auch bei, dass bei personenbezogenen Leistungen die 'Kunden' (z. B. Patienten oder Schüler) und deren soziales

²⁹⁾ Siehe etwa den Leistungsbericht 2004 der österreichischen Bundesverwaltung, BMOELS (2004).

Umfeld zugleich auch das Ergebnis des Verwaltungshandelns maßgeblich mit beeinflussen. Eine ähnlich gelagerte Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass Outcomes aus der Kombination mehrere Leistungen unterschiedlicher Verwaltungseinheiten entstehen und verschiedene **öffentliche Aufgaben in einer komplexen Wechselwirkung zueinander** stehen. Probleme ergeben sich zum anderen, weil zwischen der Implementierung einer Politikmaßnahme und dem Einsetzen der Wirkungen oft ein *time lag* besteht (**Wirkungsverzögerung**). In der Praxis wird sich eine Steuerung oft auf die Leistungen, und weniger auf die Wirkungen des Verwaltungshandelns, beschränken müssen.

Verantwortlichkeit setzt voraus, dass die jeweilige Einheit die für die Outcomes relevanten Entscheidungen eigenständig trifft. **Verflechtungen von Entscheidungskompetenzen** zwischen politischen und bürokratischen Entscheidungsträgern verwässern Verantwortlichkeiten. Unter Berufung auf eine Arbeit von Fölster (1994) über Steuerungsmodelle in der schwedischen Administration befindet Naschold (1995A, S. 101), dass mit zunehmendem Ausmaß sich überlappender Verantwortlichkeiten von Behörden sowohl die Ergebnissteuerung als auch die Ergebnisevaluation schwieriger werden: "Ergebnissteuerung erfordert somit, weit mehr als die bürokratische Regelsteuerung, eine möglichst weitgehende Deckung von Kompetenz- und Aufgabenbereich." Speziell in föderativen Mehrebenensystemen wie in Österreich stellen bestehende Verflechtungen ein nicht unerhebliches Problem für eine Performancesssteuerung dar. Für eine Anwendung im ebenenübergreifenden Bereich müssten entsprechende Entflechtungen als organisatorisch-strukturelle Voraussetzungen geschaffen werden (siehe Kapitel 2).

Steuerungsintensität

Hinter den Vorschlägen zur Stärkung der Managementautonomie von Verwaltungseinheiten steht die Vorstellung, dass einer der Hauptgründe für Ineffizienzen die Überregulierung des Verwaltungshandelns durch politische Eingriffe ist. Ein Vorteil von Globalbudgets mit Leistungskontrakten wird daher auch darin gesehen, dass die Politik von operativen Detailplanungen entlastet wird, und die ausführenden Einheiten am besten wissen sollten, wie ein bestimmtes Ergebnis am kostengünstigsten erreicht wird. Diskretionäre Handlungsspielräume der Verwaltung werden gegenüber den Verfahren der traditionellen Bürokratiesteuerung mittels detaillierter Inputs und Verfahrensvorschriften in einem System der Performancesssteuerung erheblich vergrößert. Je unschärfer jedoch der **Leistungsauftrag der Politik** formuliert ist und je größer die diskretionären Freiräume der Verwaltungsleitung sind, desto größer ist auch das **Risiko einer Untersteuerung der Verwaltung**. Insofern geht es darum, einen optimalen Ausgleich zwischen Flexibilität und zielorientierter Steuerung zu erreichen (OECD, 2005)³⁰). In der politischen Sphäre existieren aber stets mehrere Akteure mit durchaus divergierenden Interessen, die als Prinzipale der Verwaltung auftreten. In der Praxis führt dies oft dazu, dass die Fachbürokratie nicht mit einem eindeutigen Auftrag versehen wird, sondern mehrdimensionale,

³⁰) "Too much discretion for public servants may result in abuse of authority, distortion of policies, selfinterested judgement, or even increased corruption. Limiting discretion extensively through rules and regulations can result in inefficiency, ineffectiveness and an unresponsive public service. Indeed, reformers who call for greater autonomy and flexibility have argued that the problem is not that there are too few checks on the public sector, but too many" (OECD, 2005, S. 189).

komplexe oder im schlechtesten Fall sogar widersprüchliche Zielvorgaben von der Politik erhält (Propper – Wilson, 2003).

Aus politökonomischem Blickwinkel ist bisweilen fraglich, ob die politischen Auftraggeber einen ausreichenden Anreiz haben, der Verwaltung die notwendigen Freiräume im operativen Handeln zu gewähren. Weitgehende Entscheidungsfreiheiten der Bürokratie gehen mit einem Verlust von Feinsteuerungskapazitäten einher, der aber für die politische Ebene unattraktiv ist (Schedler, 2003). Insofern bleibt das **Risiko der Übersteuerung**, das durch die Performance-Steuerung der Verwaltung eigentlich ausgeschaltet werden sollte, bestehen³¹⁾.

Implementierung von Anreizsystemen

Probleme stellen sich auch bei der Implementierung von Anreizsystemen. Budgetkürzungen bei Verfehlen der ausgehandelten Leistungs- oder Wirkungsziele oder bei einer im Vergleich unterdurchschnittlichen Performance sind nicht immer ein geeignetes Sanktions- und Steuerungsinstrument. So ist vorstellbar, dass Performanceziele nicht erreicht wurden, weil die Organisationseinheit mit einem **zu engen Budgetrahmen** versehen wurde. Eine Mittelkürzung würde in der Folgeperiode dazu führen, dass die angestrebten Qualitätsziele noch schwerer erreicht werden können. Ebenso zweifelhaft wäre es allerdings, jede Nichterfüllung der vorgegebenen Standards auf Unterbudgetierung zurückzuführen und automatisch mit einer **Aufstockung der Mittel** zu reagieren (Allam, 2007). Die Konstruktion eines anreizkompatiblen Formelsystems ist ein überaus anspruchsvolles Unterfangen, das prinzipiell beiden Optionen Rechnung tragen sollte. Eine grundlegende Voraussetzung für die Implementierung von Anreizsystemen ist, dass ein funktionierendes System zur Evaluierung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns und zur Identifikation von Ursachen einer Nichterfüllung der vorgegebenen Ziele besteht.

Finanzielle Sanktionen, die nicht an einen Formelautomatismus gebunden sind, sind ferner mit **Glaubwürdigkeitsdefiziten** verbunden (Romzek – Johnston, 2005). So ist die Androhung einer Mittelkürzung bei Nichterfüllung der Performanceziele politisch schwer durchsetzbar, da in der Öffentlichkeit damit automatisch Erwartungen von Leistungskürzungen einhergehen. Darüber hinaus stehen gleichgerichtete Ausgabeninteressen der politischen Entscheidungsträger und der Bürokratieleitung einer Verringerung der Finanzmittel entgegen. Umgekehrt besteht auf Seiten der Politik ein Anreiz, in der Verwaltung erwirtschaftete Einsparungen dem Budget zuzuführen, um Konsolidierungsziele zu erreichen. Vor allem in Zeiten hohen Konsolidierungsdrucks sind Zusicherungen an die Verwaltungseinheiten, dass Einsparungen einbehalten werden dürfen, wenig glaubhaft. Damit nimmt der Anreiz der Verwaltungseinheiten ab, Überschüsse über die globalen Budgetmittel durch effizienteren Mitteleinsatz zu erzielen.

Vergleichbarkeit

Benchmarking setzt (genau wie das Performance Budgeting) die prinzipielle Messbarkeit der Verwaltungsleistungen oder der Outcomes voraus. Ein Benchmarking kann indes darüber hi-

³¹⁾ So weist auch die OECD (2005, S. 189) darauf hin, dass "reform initiatives, in theory, seek to delegate authority, increase flexibility and relax input controls. Across OECD countries in general, however, there is no clear pattern of input controls being lightened as performance indicators are strengthened". Vgl. Bogumil – Grohs – Kuhlmann (2006) zu den Defiziten bei der Umsetzung dieser Reformmaßnahmen auf kommunaler Ebene in Deutschland.

naus nur funktionieren, wenn es Vergleichseinheiten gibt, die ähnliche Voraussetzungen der Leistungserbringung haben. Durch **unterschiedliche Rahmenbedingungen** bei der Erstellung öffentlicher Leistungen kann die Vergleichbarkeit beeinträchtigt werden. Notwendig ist in diesem Fall, dass Informationen über relevante Nebenbedingungen in die vergleichende Performance-Information einfließen. Ergebnis- oder Kostenvergleiche sind "um die externen Störfaktoren zu korrigieren".

Öffentlichkeit

Im öffentlichen Sektor spielt vor allem auch die öffentliche Meinung eine zentrale Rolle. Ein schlechter Ranglistenplatz im intergovernmentalen Vergleich wirkt sich grundsätzlich negativ auf die Reputation der verantwortlichen Entscheidungsträger aus (**implizite Anreizfunktion**). Um diesen Anreizeffekt zu stärken, sollten die verfügbaren Informationen über die relativen Verwaltungsleistungen publiziert und den Bürgern als Kunden (und letztlich auch Zahlern) zur Verfügung zu gestellt werden. Geheimhaltung der Ergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit ist der Entfaltung von Anreizwirkungen demgegenüber hinderlich.

Die Bereitschaft zum öffentlichen Leistungsvergleich der Verwaltungen ist bislang eher gering. So stellt *Dearing* (2003, S. 88f) fest, dass man in Österreich zwar an den Leistungsdaten der anderen interessiert ist, jedoch kaum bereit, eigene Daten zu veröffentlichen. Informationen über Ressortgrenzen hinaus sind (nach wie vor) schwer zugänglich. Im Mittelpunkt der österreichischen Vergleichsaktivitäten stehen daher eher verwaltungsinterne als -externe Instrumente, beispielsweise der Common Assessment Framework als Instrument der (internen) Selbstbewertung für die Kommunalebene. Auf Bezirksebene findet ein Informationsaustausch im Rahmen der Bezirkshauptleutekonferenzen statt. Publizität im Sinne einer Veröffentlichung von Performancedaten ist unüblich und auch nicht rechtlich verankert.

In diesem Kontext ist auch zu berücksichtigen, dass in Politik und Verwaltung die Bereitschaft, sich einer intensiveren Kontrolle durch die Öffentlichkeit auf Basis von publizierten, messbaren Leistungszielen auszusetzen, nicht immer ausgeprägt sein dürfte. Die Beteiligten versuchen, einer **Evaluierung der Zielerreichung möglichst auszuweichen**, indem die Leistungsvorgaben nur sehr vage gehalten oder wenig ambitioniert angesetzt werden.

Freiwillige Teilnahme vs. Teilnahmezwang

Ein weiterer Gesichtspunkt, der die Anreiz- und Steuerungswirkungen beeinflusst, ist die Frage nach der optionalen oder obligatorischen Teilnahme an Leistungs- und Kostenvergleichen. Die Teilnahme an Best Practice-Wettbewerben (z. B. Amtsmanger der WKÖ, Österreichischer Verwaltungspreis, European Public Sector Award) oder an Selbstbewertungsprozessen (z. B. Common Assessment Framework) ist **freiwillig** und wird nur **geringe Steuerungswirkung** für jene Verwaltungseinheiten entfalten, die – auch aus Gründen einer befürchteten schlechten Bewertung – nicht an der Evaluierung teilnehmen. Steuerungswirkungen können insofern nur sehr indirekt entstehen, etwa als Reputationsgewinn für die erfolgreichen Einheiten oder als denkbare good practice-Dokumentation für andere Verwaltungen.

Durch einen **institutionalisierten Zwang** zum Kosten- und Leistungsvergleich werden **stärkere Anreize** für Verwaltungseinheiten geschaffen, die sich aufgrund einer unterdurchschnittlichen

Performance nicht freiwillig an Wettbewerben oder Evaluierungen beteiligen würden. Der Benchmarking-Prozess wird zu einer Rechenschaftsablegung ("name and shame") über die Verwendung von Steuergeldern³²).

Zwischenfazit

Alles das spricht aber keineswegs dafür, auf eine Verwaltungssteuerung mit quantitativen Vorgaben von Zielgrößen und Vergleichskennziffern zu verzichten, oder sie als "überflüssig" zu betrachten; zumal, wenn als Alternative lediglich die Fortsetzung der bisher dominierenden Inputsteuerung betrachtet. Die genannten Implementierungsprobleme sollten **auf keinen Fall dazu verleiten, die Instrumente der Performance-Budgetierung und des Benchmarking als "unbrauchbar" zu qualifizieren** – obwohl man sich möglicher Mängel und Beschränkungen der Konzepte bewusst sein sollte. Bestrebungen zur Wirkungssteuerung waren **in der Vergangenheit nicht immer von Erfolg gekrönt**. Programmbudgets und Varianten von Management-Information-Systemen, die seit den 1950er-Jahren bis in die 1980er-Jahre in der US-Verwaltung eingesetzt wurden, scheiterten oft bereits im Implementierungsprozess oder zeitigten nicht immer die erwarteten effizienzsteigernden Effekte. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem, bei der Umsetzung dieser Reformen die Limitierungen der Ansätze zu kennen, durch geeignete Maßnahmen schon in der Ausgestaltung gegenzusteuern und die Reformen auch als dynamischen Lernprozess zu begreifen. Zu diesem Zweck soll im Folgenden auch ein Blick auf die Praxis in anderen Ländern geworfen werden.

3.2.5 Anwendungsbeispiele im internationalen Vergleich

Die Instrumente des Benchmarking und der Performancesteuering kommen in den OECD-Ländern in unterschiedlicher Intensität zur Anwendung. Im Rahmen der vorliegenden Studie kann dabei keine auch nur annähernd vollständige Darstellung der Vielzahl internationaler Reforminitiativen gegeben werden. Stattdessen sollen im Anschluss an einen kurzen Überblick einige ausgewählte Steuerungssysteme der ebenenübergreifenden Steuerung vorgestellt werden.

Überblick

Die OECD (Mizell, 2008) stellt in einer rezenten Untersuchung indikatorbasierter Performance-Steuerungssysteme in intergovernmentalen Beziehungen zwischen zentraler und subzentraler Ebene folgende Ergebnisse besonders heraus:

- Indikatorbasierte Steuerungssysteme tragen zu Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen in der subzentralen Ausgabenpolitik bei, da sie Informationsdefizite der zentralen Einheit reduzieren und die Anreize der subzentralen Einheiten verbessern.
- Aufgrund üblicherweise vorliegender multidimensionaler Zielvorgaben ist ein einfaches und einheitliches 'optimales' Indikatorensystem kaum zu entwerfen.
- Für den Steuerungserfolg ist die Verknüpfung mit einem Anreizsystem unerlässlich.

³²) Der Leistungsvergleich ist obligatorisch, wenn die Zuweisung von Budgetmitteln (teilweise) an die Ergebnisse des Performance-Vergleichs gebunden sind.

- Geeignete Indikatorensysteme sind nicht statisch, sondern unterliegen einem permanenten (dynamischen) Anpassungs- und Optimierungsprozess.

Die Hauptziele, die nach den Angaben der Länderexperten mit solchen Indikatorsystemen verfolgt werden, sind:

- ein Benchmarking der Performance subzentraler Einheiten,
- die Förderung des gegenseitigen Lernens,
- die Verbesserung der Leistungsqualität und des Leistungspotentials der subzentralen Einheiten,
- die Stärkung der "accountability", und
- die Messung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben.

Theoretisch bedeutende Ziele wie Budgetkontrolle oder die Mittelallokation auf der Basis von Performanceindikatoren sind demgegenüber von geringerer Bedeutung in der Praxis.

Indikatorsysteme zur Steuerung subnationaler finden nach Auskunft der OECD vor allem im Bildungswesen, im Gesundheitswesen, im Verkehrswesen und im Sozialschutz Anwendung.

Mit Blick auf die Steuerungserfolge stellt die OECD in ihrem Report zu Performance Budgeting (2007, S. 58) auf der Basis von Länderberichten fest, dass die berichtenden OECD-Länder mehrheitlich die Reformen als Erfolg einstufen. Freilich wird auch sehr kritisch angemerkt, dass *"there is a gap in the literature in terms of evaluating the impact of reforms. One reason for this is the problem of separating out the effects of reforms from one another and from other factors that influence performance in the wider governance and economic environment. In addition, governments launch reform initiatives with great fanfare but often devote few or no resources to evaluating them. Frequently the evaluations that are conducted tend to focus on process and implementation rather than on actual impact . . ."*

Die Mehrzahl der für eine Reform der Verwaltungssteuerung relevanten intergovernmentalen Leistungsvergleiche ist auf Kommunalebene angesiedelt. Ein Beispiel für öffentlich publizierte und verpflichtende Leistungsvergleiche auf der Kommunalebene, die mit einer Performance-Budgetierung verbunden sind, ist das Best Value-System in Großbritannien. Freiwillige Teilnahme an nicht-öffentlichen Vergleichsverfahren dominiert in der Kommunalverwaltung in Deutschland. Eine fundamentale Neuordnung der intergovernmentalen Beziehungen im Sinne der Kontraktsteuerungsideen ist in der Schweiz 2008 in Kraft getreten. Nachfolgend sollen die Reformstrategien und Ergebnisse skizziert werden.

Best-Value-Programm in England und Wales³³⁾

Mit den radikalen wirtschaftsliberalen Reformen durch die Thatcher-Administration hat das wettbewerbliche Element in der britischen Verwaltung verstärkt Einzug gehalten. Insbesondere Elemente der Performancesteuerung und des kompetitiven Benchmarking nehmen in unterschiedlichen Reformprogrammen einen breiten Raum ein.

Das im Jahr 2000 als Nachfolgeprojekt des "Competitive Compulsory Tendering" für die lokale Ebene verpflichtend eingeführte Best Value Performance Indicators (BVPI) in England und

³³⁾ Siehe dazu *Audit Commission (2000), Audit Commission (2009), Noman (2008), Wollmann (2003)*.

Wales umfasst im Jahr 2008 insgesamt 94 Indikatoren für acht Dienstleistungsbereiche der Gemeinden, die standardisiert und flächendeckend erhoben werden. Dabei handelt es sich um die kommunalpolitischen Felder

- Corporate Health
- Education
- Social Services
- Housing
- Environment
- Culture & Related Services
- Community Safety & Well-being
- Fire

Als Ziele des Indikatorenvergleichs werden explizit genannt:

- "To enable central Government to monitor progress over a period of time;
- To allow authorities to compare their performance against that of their peers; and
- To provide residents with information about the performance of their local authority."

Im Best Value-Regime werden den Kommunen von der zentralen Ebene (durch die Audit Commission) Leistungsziele vorgegeben. Die Indikatoren (BVPI) werden durch die Regierung in London festgelegt. Der Fokus liegt auf klaren und quantifizierbaren Leistungsindikatoren. Die Kennzahlen werden dokumentiert für einzelne Leistungen, aber auch für Outcomes, z. B. die Zahl der Verkehrstoten, der Prozentsatz der Schüler, die ein standardisiertes Leistungsniveau erreichen, sowie Kosteneffizienz und zum Teil auch für Input-Größen. Die Kommunen sind verpflichtet, Best Value Performance Plans zu erarbeiten (BVPP), die durch die Audit Commission evaluiert werden (Best Value Review, BVR). Von der **Zentralregierung vorgegebene Performance-Standards** sind von den lokalen Behörden zu erfüllen; die Behörden erhalten dabei weit reichende Entscheidungsfreiheiten über die Art und Weise der Leistungserbringung. Die Daten werden von der bereits 1982 gegründeten Audit Commission auf Jahresbasis gesammelt und aufbereitet. Aufgrund der Evaluierungen der BVPI und der Best Value Reviews ordnet die Audit Commission die Kommunen in fünf Gruppen ein ("excellent", "good", "fair", "weak", "poor"). Die Evaluationsergebnisse werden auf der Homepage der Audit-Commission publiziert, sodass die relative Performance für die Zentralregierung, für andere lokale Verwaltungseinheiten und für die Bürger ersichtlich ist.

Eine **Anreizfunktion** im Best Value-Regime erfüllen nicht nur die Information der Öffentlichkeit und die Herstellung von **Transparenz**, sondern es werden außerdem **finanzielle und regulative Sanktionen** einbezogen. Während gut bewertete Kommunalverwaltungen von der Zentrale belohnt werden (durch Freistellung von gesetzlichen Mittelbindungen, zusätzliche Mittel usw.), droht schlechten Performern im Extremfall sogar die Absetzung der gewählten kommunalen Führung und der Ersatz durch externe Fachleute. Die Erfahrung zeigt jedoch auch, dass Bewertungen, die zu Finanzmittelkürzungen geführt haben, teilweise eine Abwärtsspirale bei der Leistungsqualität ausgelöst haben.

Public Service Agreements sind Vereinbarungen zwischen Kommunalverwaltungen und der Zentralregierung über Zielerreichungsgrade von Indikatoren, die von der Zentralregierung ausgewählt werden. Die Kommunalverwaltung verpflichtet sich in **Leistungsvereinbarungen**, spezifische Ergebnisse innerhalb eines festgelegten Zeitraums zu erzielen. Im Gegenzug verpflichtet sich die Regierung, der Kommunalverwaltung eine Leistungsprämie zu zahlen, wenn die Kennzahlen das vereinbarte Niveau erreichen. Indikatoren existieren u. a. für den Schulbereich, Arbeitsmarkt oder öffentliche Sicherheit. Dabei werden auch Indikatoren verwendet, auf die die einzelne Gemeinde nur bedingt selbst Einfluss hat, was freilich aus o.g. Gründen nicht unproblematisch ist. Die Aussicht auf Prämien in nicht unerheblicher Höhe soll die Bildung von lokalen Kooperationen unterstützen, die zu einer Verbesserung der Performance beitragen.

Comprehensive Performance Assessments sind Begutachtungen durch Experten im Auftrag der Audit Commission, die sich auf die Gesamtstrategie der Kommune beziehen und nicht auf zentral fixierten Standards basieren. Die öffentlich zugänglichen Berichte zu den CPA dienen dem **zielgerichteten Informationsaustausch** zwischen den Kommunen.

Als problematisch im Steuerungssystem haben sich der **relativ hohe Zentralisierungsgrad** und das erhebliche Übergewicht der Zentralregierung bei den Zielfestlegungen erwiesen, sodass lokale Gegebenheiten und Präferenzunterschiede keine ausreichende Berücksichtigung gefunden haben (Mizell, 2008). Seit 2008 ist ein "New Performance Framework for Local Authorities & Local Authority Partnerships" (DCLG, 2007) in Kraft, der 198 Basisindikatoren für Leistungen, aber vor allem (!) für Outcomes enthält, welche die Prioritäten kommunaler Politik aus Sicht der Zentralregierung dokumentieren. Diese Indikatoren werden in Zukunft einheitlich für alle Koordinations- und Steuerungsaktivitäten zwischen Zentralregierung und Kommunen (BVPI, PSA, CPA) relevant sein. Die Regierung in London unterstreicht, dass im Rahmen einer modifizierten Steuerung verstärkt Rücksicht auf lokale Besonderheiten genommen werden soll (DCLG, 2007, S. 4):

"Setting the targets will be the subject of genuine negotiation between central Government and the local area. Whitehall will not mandate them. Even where targets are set out for Public Service Agreements at national level, local areas will have the flexibility to respond to these national ambitions in the most appropriate way in negotiation with Government Offices"³⁴.

IKON-Vergleichsdatenbank in Deutschland³⁵

Seit 1996 ist von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) eine Vergleichsdatenbank (IKON) eingerichtet, in der gegenwärtig für 28 Themenfelder der Kommunalpolitik (u. a. Bauordnung, Gebäudeverwaltung, Kfz-Zulassung, Führerscheinwesen, Schulverwaltung, kommunales Rechnungswesen, Einrichtung von Bürgerbüros, Vermessung und Kataster, . . .) Informationen zum Vergleich bereitgestellt werden. Es werden Kennzahlensysteme erarbeitet, die sich in ein örtliches Controllingsystem integrieren lassen. Die kennzahlenbasierten Performanceinformationen sind zur **internen Information** gedacht

³⁴) Whitehall ist die Straße, in der alle wichtigen Regierungsgebäude der britischen Regierung stehen.

³⁵) Siehe dazu KGSt-IKO-Netz (2009), Kuhlmann (2003), Bogumil (2004).

(politikfeld- und aufgabenspezifische "Vergleichsringe"). Sie sind nur für gemeldete Teilnehmer zugänglich und werden nicht an die Öffentlichkeit weitergegeben. Die teilnehmenden Kommunen wählen die Zieldimensionen selbst aus. In Informationsaustauschprozessen werden gemeinsame, nicht verpflichtende Empfehlungen erarbeitet. Lediglich ca. 2% der westdeutschen Kommunen bzw. Landkreise beteiligen sich an der IKON.

Hinsichtlich der Erfolge der Vergleichsdatenbank sind die Beurteilungen ambivalent. So hebt Kuhlmann (2004) hervor, dass im Zuge der Leistungsvergleiche

"die Offenlegung von Leistungsunterschieden in verschiedenen Leistungsparametern (Bearbeitungszeiten, Wartezeiten, Öffnungszeiten usw.) in vielen teilnehmenden Verwaltungen den Anstoß dazu gegeben [hat], die internen Organisations-, Ablauf- und Personalstrukturen in Frage zu stellen und zum Teil umfassend zu verändern."

"Wenn man allerdings die Kosten des Projekts genauer betrachtet und der Frage nachgeht, inwieweit der interkommunale Leistungsvergleich längerfristig institutionelle Lernprozesse fördern und Verbesserungen der administrativen Leistungsfähigkeit begünstigen kann, so ergibt sich ein eher ernüchterndes Bild. Infolge dessen, dass im Ergebnis des Leistungsvergleichs anstelle der zunächst erwarteten 'spektakulären' Innovationen nur graduelle Verbesserungen wie die Veränderung der Öffnungszeiten erzielt werden konnten, ist es im Zeitverlauf zunehmend zu 'Ermüdungserscheinungen' und zum 'Stagnieren der Vergleichsarbeit' gekommen."

Zweifel bestehen auch daran, ob die internen Leistungsvergleiche dazu beigetragen haben, die politische Steuerung zu verbessern. Dabei dringt die Kenntnis darüber, ob eine Kommune an einem solchen Prozess teilnimmt, oftmals nicht einmal bis zur Kommunalvertretung durch, sie verbleibt oft in davon betroffenen Abteilungen oder Ämtern.

Nach Auffassung von Bogumil (2004) erzeugen Kennzahlensysteme, Leistungsmessungen und Benchmarking in Deutschland vor allem deshalb bis jetzt **kaum Handlungskonsequenzen**,

- da die Informationen erst interpretiert und auf die realen Handlungsoptionen bezogen werden müssen, und sich auch dann Interpretations- und Handlungsbarrieren ergeben,
- da es angesichts fehlender verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Öffentlichkeit kaum Anreize für ein Lernen aus Vergleichen gibt,
- da keine Koppelung der Performanceinformationen mit Budgetierungsverfahren existiert, und
- da der Aspekt des Wettbewerbs zwischen den Verwaltungseinheiten nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt, weil es für die Kunden der Verwaltungsleistungen in der Regel keine Ausweichoptionen gibt.

Von der Deutschen Föderalismusreformkommission II (Föderalismuskommission, 2009) wurde ein freiwilliges Benchmarking dennoch als sinnvoll erachtet und entsprechend der folgende Vorschlag für eine Verfassungsänderung gemacht:

"Die Kommission . . . schlägt vor, mit einem neuen Artikel 91d Grundgesetz eine verfassungsrechtliche Bestimmung für ein freiwilliges Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Leistungsvergleichen in der Verwaltung zu schaffen und dadurch die Bereitschaft zur Durchführung solcher Vergleiche in Deutschland zu fördern."

"Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget" (FLAG) und Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) in der Schweiz

In der Schweiz sammelt man seit einigen Jahren Erfahrungen mit der Kontraktsteuerung. Das Schweizer FLAG-Modell³⁶⁾ ("Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget") weist dabei gewisse Ähnlichkeiten mit der österreichischen Flexibilisierungsklausel auf: Es beinhaltet Leistungsaufträge, Globalbudget, Saldoneutralität und Controlling-Elemente. Unterschiede gibt es allerdings auf der strategischen Ebene, in Form des **Kontraktmanagements**, und auf der operativen Ebene, was die **Personalhoheit** betrifft. So ist in der Schweiz bei der Vergabe der Leistungsaufträge an die Verwaltungseinheiten das Parlament involviert. Gemeinsam mit der Bundesregierung wird ein mehrjähriger Leistungsauftrag vergeben, der jährlich durch eine Leistungsvereinbarung konkretisiert wird³⁷⁾. Jährliche Leistungsberichte dienen einerseits zur Prüfung der Gebarung einer FLAG-Stelle und andererseits als Grundlage für den folgenden Leistungsauftrag. In jedem der genannten Schritte gibt es in der Schweiz eine breite politische Basis, während die österreichische Leistungsvereinbarung lediglich Verordnungscharakter besitzt. Die Involvierung von mehreren politischen Ebenen in der Schweiz drückt sich auch im schnellen Voranschreiten der Flexibilisierung der eidgenössischen Verwaltung aus. So startete die Schweiz mit der Flexibilisierung nur drei Jahre vor Österreich (1997 bzw. 2000), trotzdem wenden bereits etwa 30% aller Verwaltungseinheiten (Bund, Kantone und Gemeinden)³⁸⁾ die FLAG-Regelung an.

Die Kerngedanken der Performancesteuerung über Leistungskontrakte finden sich in der Schweiz seit Neuem auch im Bereich der ebenenübergreifenden Beziehungen. Im Jahr 2004 hat die Schweizer Bevölkerung in einer Volksabstimmung fast mit Zwei-Drittel-Mehrheit einer grundlegenden "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)" zugestimmt. Hinter der NFA verbirgt sich die umfangreichste Reform der föderalen Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen seit über 50 Jahren³⁹⁾. Mit Beginn des Jahres 2008 sind die beschlossenen Neuregelungen in Kraft getreten. Das komplette Reformpaket umfasst folgende Maßnahmenblöcke:

- **Neuregelung des Finanzausgleichs im engeren Sinne:** Hierunter sind weit reichende Reformen der Finanzmittelaufteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Einheiten zusammengefasst. Unter grundsätzlicher Beibehaltung der umfassenden Steuerhoheiten von Gemeinden und Kantonen sind mit dem sog. Ressourcenausgleich und dem sog. Lastenausgleich zwei neue Instrumente geschaffen worden, die ressourcenschwachen Einheiten und Einheiten, die aufgrund von Sonderlasten besondere Finanzbedarfe haben, zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stellen. Die damit verbundenen Fragen gehen jedoch über das Untersuchungsziel der vorliegenden Studie deutlich hinaus und sollen deshalb im Folgenden nicht weiter behandelt werden.

³⁶⁾ FLAG-Webauftritt: <http://www.flag.admin.ch/d/index.php>.

³⁷⁾ Vgl. Hirschbrunner (2000).

³⁸⁾ Laut http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-1-2umsetzung_ch.php nehmen auch sieben Kantone (Aargau, Basel-Land, Bern, Luzern, Solothurn, Thurgau und Zürich) und in etwa 7% der Gemeinden am FLAG-Projekt teil.

³⁹⁾ Vgl. dazu ausführlicher Schaltegger – Frey (2003), Frey – Wettstein (2008), Eidgenössische Finanzverwaltung (2007), Eidgenössische Finanzverwaltung (2008).

- **Umfassende Aufgabentflechtung:** Gleichzeitig wurden zahlreiche ursprünglich von Bund und Kantonen (bzw. von mehreren Kantonen) gemeinschaftlich wahrgenommene Aufgaben so weit wie möglich entflochten. Von den zuvor 31 Verbund- und Gemeinschaftsaufgaben wurden 15 vollständig in die Verantwortung der Kantone und sechs in jene des Bundes verlagert. So wurden beispielsweise die Alters- und Invalidenversicherung, Autobahnen und Landesverteidigung vollständig zu Bundeskompetenzen; Kompetenzen für Altersheime, Sonderschulen und allgemeine Schulstipendien wurden komplett auf Kantonsebene verlagert. Darüber hinaus wurden eine Reihe von Verbundaufgaben von Bund und Kantonen ebenso neu definiert wie bestimmte gemeinschaftliche Kantonsaufgaben. Insgesamt wurde ein Finanzvolumen von rd. 5 Mrd. sfr entflochten. Bei der Reform der politischen Entscheidungsverantwortlichkeiten wurden das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz als leitende Ordnungsprinzipien in den Vordergrund gestellt. Damit sollten auch Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung abgebaut werden und eine höhere Transparenz der Verantwortlichkeiten erreicht werden.
- **Neukonzeption der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen:** Die Steuerung der Landesverwaltungen durch den Bund im Rahmen der Verbundaufgaben durch vertikale, zweckgebundene Transfers (Subventionen) wurde durch eine am Kontraktmanagement orientierte Steuerungsphilosophie ersetzt. Bei nationalen Aufgaben, die prinzipiell in die Entscheidungs- und Steuerungskompetenz des Bundes fallen, deren Vollzug aber Sache der Kantone ist, wird die Bundesadministration darauf beschränkt, **strategische Entscheidungen** zu treffen. Die Kantone sind für die **operative Umsetzung** zuständig. Bund und Kantone treffen zu diesem Zweck gemeinschaftlich ausgehandelte Abkommen, in denen die zu erreichenden Ziele für einen **Mehrjahreszeitraum** festgelegt werden. Die Ergebnisse der Verhandlungen werden in Programmvereinbarungen festgehalten. Der Bund beteiligt sich an der kantonalen Leistungserstellung durch global budgetierte Programmbeiträge, welche die bisher vorherrschenden kostenabhängigen Beiträge ersetzen. Durch die **Pauschalbeiträge (block grants)** sollen nicht mehr die Kosten subventioniert, sondern Leistungen mitfinanziert werden. Mit der Pauschalierung sollen die Empfänger stärkere Anreize für einen wirtschaftlichen Einsatz ihrer Mittel erhalten, indem die Kantonsbudgets selbst von den Vorteilen einer kostengünstigeren Leistungserstellung profitieren können. Ob mittel- bis langfristige Effizienzgewinne dazu führen werden, dass die Pauschalansätze reduziert und mit den gegebenen Mitteln mehr Leistungen mitfinanziert oder das gleiche Leistungsvolumen mit weniger Mitteln gefördert werden können, soll in den späteren Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt werden. Das System der Kontraktsteuerung wird allerdings teilweise durchbrochen, weil der Bund nach wie vor durch vertikale Zwecktransfers in die Aufgabenerfüllung der Kantone eingreifen kann. Damit wird die ursprünglich vorgesehene hohe Flexibilität und Autonomie der Kantone teilweise beschränkt. Die Subventionierung ist zwar als Ausnahmeregelung zu sehen, stellt aber natürlich ein systemfremdes Element dar. Es muss sich erst zeigen, wie intensiv die Bundesebene von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird.
- **Neuregelungen der interkommunalen Zusammenarbeit:** Ein weiteres Element der NFA ist die Etablierung von neuen Instrumenten zur Abgeltung von räumlichen Spillovereffekten zwischen kantonalen Verwaltungseinheiten und zur Förderung der Zusammenarbeit zwi-

schen den Kantonen. Eine interkantonale Kooperation kann entweder in Form gemeinsamer Einrichtungen oder des Leistungskaufs erfolgen. Grundsätzlich folgt die Vorgehensweise dabei dem Prinzip der institutionellen Kongruenz, wonach die Abgeltung von kantonsexternen Effekten nur **Sache der betroffenen Kantone** ist. Entscheidend ist in diesem Kontext, dass die Kantone bei der interkantonalen Leistungsabrechnung einer hohen Transparenzverpflichtung unterliegen und die genauen Kosten der für andere Kantone erbrachten Leistungen offen legen müssen. Die Nutznießer – also üblicherweise umliegende Kantone – erhalten ein Mitspracherecht bei der Bestimmung von Qualität und Umfang der Leistungen. Um ein Free-rider-Verhalten zu unterbinden, stellt die NFA die Möglichkeit bereit, auf Antrag durch eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung einen Vertragszwang auszuüben. Der Kontrahierungszwang stellt ebenfalls einen Fremdkörper im System dar, wird aber durch eine ganze Reihe von Regelungen entschärft.

- **Härteausgleich:** Um übermäßige Belastungen einzelner Kantone in der Übergangsphase zwischen altem und neuem Finanzausgleichregime abzufedern, wurde ein Härteausgleich vereinbart.

Insgesamt handelt es sich bei der NFA um eine umfassende Umgestaltung der vertikalen und horizontalen Steuerungs-, Leistungs- und Finanzbeziehungen im föderativen System der Schweiz, die in wesentlichen Punkten den Gedanken der Kontraktsteuerung entspricht (so auch Braun, 2008). Der Bund konzentriert sich auf Kernaufgaben und nimmt eine bedeutende Steuerungsfunktion wahr; die Kantone erhalten durch die NFA mehr Kompetenzen, mehr Mittel und mehr Spielräume, um ihre Aufgaben eigenständig auszuführen. Die Steuerung im Bund-Länder-Verhältnis wird dabei nicht mehr von Inputs dominiert, sondern ist wesentlich auf zwischen den Ebenen akkordierte Performanceziele abgestellt.

Eine abschließende Beurteilung, inwieweit sich die Maßnahmen bewährt haben, kann knapp ein Jahr nach Inkrafttreten nicht geleistet werden. Das Beispiel Schweiz verdeutlicht, dass umfassende Reformen des Steuerungssystems zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen auch in föderativen Staaten mit vielen Veto-Spielern durchgesetzt werden können. Es zeigt sich jedoch auch, dass die Reformen einen langen Diskussions- und Vorbereitungsprozess voraussetzten, in den die Wissenschaft und "stakeholder" einbezogen wurden. Von der ersten Reformplanung bis zur Umsetzung im Jahr 2008 sind immerhin rund 15 Jahre vergangen.

3.2.6 Reformbedarfe und Grundzüge eines Reformkonzepts für Österreich

Ausgehend von der Überlegung, dass performancebasierte Steuerungssysteme gegenüber der inputorientierten regulativen Steuerung zu **Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen** in der Verwaltung beitragen, wenn sie Informationsdefizite der zentralen Einheit verringern und Anreize der subzentralen Einheiten zu einem wirtschaftlicheren Ausgabeverhalten verbessern, stellt sich die Frage, inwieweit diese Kerngedanken für eine Reformskizze der österreichischen Verwaltungsstrukturen nutzbar gemacht werden können. Die theoretischen Darlegungen und die empirischen Fallbeispiele zeigen einige wichtige Elemente einer **allgemeinen Richtschnur für die Umsetzung wirkungsorientierter Steuerungsverfahren** auf. Die hier angestellten Überlegungen beziehen sich primär auf die Probleme der intergovernmentalen Steuerung im Bund-Länder-Verhältnis.

Performancevereinbarungen in Bund-Länder-Beziehungen

Die Steuerung durch operationalisierbare Performanceziele und -indikatoren als zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung ist in Österreich (noch) unzureichend ausgeprägt. Gesamtstrategien und Zielsetzungen werden oft nicht konkret formuliert, sodass aufgrund der fehlenden Zielvorgaben eine Leistungsmessung und eine Kontrolle der Zielerreichung nicht möglich sind. Dabei ist jedoch eine differenzierte Betrachtung angebracht:

Im **Bund** ist mit der Haushaltsrechtsreform ein wesentlicher Schritt in Richtung Performance-Steuerung ab 2013 eingeleitet worden. Als Basis für die Festlegung von Performancezielen kann bisweilen auf die bis vor kurzem publizierten Leistungsberichte der Bundesverwaltung zurückgegriffen werden. In den **Leistungsberichten** des Bundes sind operationalisierte Output- und Outcome-Indikatoren für die Bundesministerien gut dokumentiert. Es stellt sich jedoch die grundlegende Frage, inwieweit eine Steuerung erfolgen kann, wenn die Bundesministerien aufgrund der in vielen Politikfeldern zwischen Bund und Ländern verflochtenen Kompetenzen nur eine eingeschränkte Verantwortlichkeit (accountability) vorweisen.

In den **Ländern** finden Elemente der Wirkungssteuerung bisher eher sporadisch Verwendung. Einzelne Reformprojekte (z. B. Wirkungsorientierte Verwaltung 2015 in Oberösterreich, siehe *Pesendorfer, 2008*) zielen zwar in die Richtung einer verstärkten Performanceorientierung, befinden sich aber ebenfalls noch in der Lern- und Umsetzungsphase. Ein erster Schritt wäre auch hier die regelmäßige Erstellung und verpflichtende Publikation von Leistungsberichten aller Landesregierungen in einer weitgehend standardisierten Form.

Elemente der Performancesteuering sind in dem für die österreichische Verwaltungsstruktur bedeutenden Bereich der **Bund-Länder-Beziehungen** praktisch überhaupt nicht vorhanden. Gerade weil gesetzgebende und vollziehende Kompetenzen zwischen den jeweiligen Ebenen stark miteinander verwoben sind, wäre ein Ausbau der Performanceorientierung in den intergovernmentalen Beziehungen in Verbindung mit einer strikteren Trennung zwischen Auftraggeber und vollziehender Einheit sinnvoll und notwendig. Eine Neudefinition der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (Gemeinden, ausgelagerten Einheiten) im Sinne einer definierten Leistungsbeziehung wäre anzustreben. Dabei könnten die Schweizer Reformen als Vorbild dienen.

Mögliche **Anwendungsfelder** sind dabei vor allem jene Verwaltungsmaterien, in denen auf der einen Seite "gesamtwirtschaftliche", österreichweite Zielvorstellungen existieren und auf der anderen Seite beträchtliche Vorteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung im Vollzug zu erwarten sind. Zu denken ist in diesem Kontext etwa an

- die Steuerung im Schulwesen (siehe Kapitel 4),
- die Steuerung der Universitäten (siehe Kapitel 5),
- die Steuerung der Wohnbauförderung (siehe unten),
- die Steuerung im Gesundheitswesen,
- die Steuerung der Sozialverwaltung,
- die Steuerung in der Kulturpolitik etc.

Bei der Festlegung der Zielvorgaben und Leistungsvereinbarungen sollte kein zentralistischer Top-Down-Ansatz verfolgt werden. Der Bund und durchführende Einheiten (Länder, ggf. Gemeinden oder ausgegliederte Einheiten) sollten in einem **Abstimmungsprozess** die Performanceziele vereinbaren. Für die einzelnen Bereiche wären entsprechen Haupt- und Unterziele zu formulieren. Die Vereinbarungen sollten auch nach außen kommuniziert werden.

In Österreich könnten im Bereich der Bund-Länder-Beziehungen speziell die **Art. 15a B-VG Vereinbarungen** die Funktion als Koordinations- und Steuerungsinstrument im Rahmen der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung erfüllen. Notwendig wäre hier, **Zielvereinbarungen** abzuschließen, die auf quantitativen Informationen (Kennziffern) beruhen.

Reformbedarf: Ausbau der Verwendung von Performance-Zielen

Für die Steuerungswirkung ist ausschlaggebend, dass **politische Zielvorgaben** nicht nur vage Anhaltspunkte für die anzustrebende Performance enthalten, sondern **konkret formuliert** und quantifiziert werden, sodass Erfolg oder Misserfolg gemessen werden kann. Geeignete Indikatoren-systeme sind nicht statisch, sondern unterliegen idealerweise einem permanenten (dynamischen) Anpassungs- und Optimierungsprozess. Der Schwerpunkt bei der Festlegung von Steuerungszielen sollte so weit wie möglich auf Outcomes und nicht auf Outputs liegen.

Reformbedarf: Stärkung der Autonomie der ausführenden Einheiten

Die erwarteten Effizienzwirkungen sind wesentlich von der Flexibilität und **Autonomie** der ausführenden Einheiten abhängig. Konkrete Zielvereinbarungen zwischen Auftraggeber und ausführender Einheit sollten nach den Vorstellungen der einschlägigen theoretischen und empirischen Vorarbeiten nicht von detaillierten Vorschriften zur Leistungserstellung begleitet werden, um die Vorteile einer dezentralen Kompetenz bei der Aufgabenerfüllung zu nutzen.

Mit der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform wird auch in dieser Hinsicht ein unter dem Ziel der Modernisierung der Verwaltungssteuerung richtiger Schritt getan. Der Grundsatz "jeder Minister sein eigener Finanzminister" deutet darauf hin, dass im Bund eine verstärkte Entscheidungsautonomie auf Ressortebene angestrebt wird. Die Ressorts werden ihre Leistungen dokumentieren und darstellen und sind dem Parlament und der Öffentlichkeit für die Zielerreichung verantwortlich.

Höhere Entscheidungsautonomie der ausführenden Verwaltungseinheiten

Der Autonomiegedanke hat bislang wenig Eingang in die österreichische Verwaltungspraxis gefunden. Die Verwaltungskultur ist nach wie vor sehr stark von Elementen der politischen Weisung und der regulativen Steuerung über rechtliche Vorgaben geprägt (Weber, 2003). Die Detailsteuerung, die das operative Verwaltungshandeln genau reglementiert, ist immer noch dominierendes Wesensmerkmal der Verwaltung.

Speziell mit Blick auf das für Österreichs Verwaltungsstruktur charakterisierende Element der geteilten Bund-Länder-Verantwortlichkeiten im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung, der selbständigen Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Landesverwaltung oder dem Modus der Grundsatzgesetzgebung durch den Bund mit Ausführungsgesetzgebung und Vollzug durch die Länder, existieren Möglichkeiten einer Verwaltungsorganisation, die eine höhere Autonomie der Vollzugsfunktionen implizieren.

Dabei könnten **Steuerungselemente** wie

- Mindeststandards bei der Erzielung von Outcomes,
- Grundsatz-, Ziel-, oder Rahmengesetzgebung, in der die Einheitlichkeit von Zielen, Grundsätzen und allgemeinen Verfahrensstandards garantiert werden kann,
- Opting-out-Klauseln, durch welche es den ausführenden Ländern ermöglicht wird, abweichende Regelungen innerhalb eines bestimmten Rahmens treffen,

im Bund-Länder-Verhältnis stärker zur Anwendung kommen, die den vollziehenden Einheiten eine höhere Autonomie bei der Durchführung einräumen. Höhere Autonomie bedingt auch, dass die zur Aufgabenerfüllung zugewiesenen Finanzmittel flexibler einsetzbar (übertragbar) sind und nicht durch starre Detailvorschriften reguliert werden. In der Praxis bedeutet dies den Verzicht auf eine Steuerung über regulative Vorschriften und vor allem über Inputs. Insofern bedarf es vor allem auch eines **politischen Kulturwandels** sowohl in der Verwaltung als auch bei den politischen Akteuren, um Reformen im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung auch mit Leben zu füllen (Steger, 2008).

Im Rahmen der Pilotprojekte "Flexibilisierungseinheiten" wurde ebenfalls ein Schritt in diese Richtung getan. So bekommt eine flexibilisierte Stelle, ähnlich wie eine Ausgliederung, ihre Zielvorgaben per mehrjähriger Leistungsvereinbarung in Verbindung mit einem Globalbudget und größerer Ressourcenverantwortung. Die Ressourcenverantwortung beschränkt sich jedoch nur auf Finanzmittel, die personelle Verantwortung verbleibt beim Mutterressort. Außerdem bewahren sich die Zentralstellen, ähnlich wie bei hoheitlich verwalteten Einheiten, die volle Kontrollmöglichkeit, weil ihnen die flexibilisierten Einheiten direkt unterstellt sind und Teil des Bundesbudgets bleiben.

Reformbedarf: Höhere Transparenz und Datenvergleichbarkeit

Notwendige Voraussetzung für den Erfolg einer performanceorientierten Steuerung und eines wirksamen Benchmarking ist die **Vergleichbarkeit** und Einheitlichkeit der verwendeten **Daten**. Das trifft sowohl auf die Erfassung der Kosten der leistungserbringenden Einheiten als auch auf die Dokumentation der Leistungen und Outcomes selbst zu. Accountability und Autonomie bedingen, dass die erbrachten Leistungen und die damit verbundenen Kosten auch für die Bürger erkennbar sind.

- Die von den öffentlichen Haushalten gegenwärtig zur Verfügung gestellten Daten sind oft unvollständig, wenig systematisch (z. B. bei der Berücksichtigung von Auslagerungen) und wenig transparent. Die vorliegenden Budget- und Personaldaten erlauben deshalb kaum aussagekräftige Vergleiche der Gebarung von Bund, Ländern und Gemeinden (*Arbeitsgruppe Konsolidierung, 2009*). In den meisten Politikfeldern liegen auch keine verlässlichen Steuerungsinformationen vor, und Benchmarkingvergleiche sind daher fast unmöglich. Ohne verlässliche und vergleichbare Daten ist die notwendige Transparenz nicht herzustellen.
- Rechnungshof und Staatsschuldenausschuss (*Grossmann – Hauth, 2007, S. 46ff*) bemängeln mit Blick auf die Personalstatistiken des öffentlichen Sektors in Österreich erhebliche Vergleichbarkeitsprobleme der verfügbaren Personalkennzahlen über die gebietskörperschaftlichen Grenzen hinweg. Diese sind zurückzuführen auf
 - Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung (Ausgliederungen, Fonds);
 - unterschiedliche Definitionen;
 - uneinheitliche Vorgehensweise (Kopfzahlen vs. Vollzeitäquivalente) bei der Dokumentation von Personalständen zwischen den Ländern.
 - Kritisch ist außerdem anzumerken, dass *Grossmann – Hauth (2007)* zufolge für interne Vergleichszwecke zwar besser abgestimmte Daten zur Verfügung stehen würden, diese jedoch nicht öffentlich zugänglich sind.
- Performancevergleiche zwischen den Ländern wären auch deshalb unvollständig, weil geeignete Indikatoren zur Performancemessung entweder überhaupt nicht vorliegen oder nicht zur Anwendung kommen. Output- oder Outcomeindikatoren sind speziell im Vergleich zwischen den Ländern kaum verfügbar bzw. werden nicht in einheitlichen Berichten dokumentiert.

Transparenz und Vergleichbarkeit von Budget- und Personaldaten

Die für eine rationale Verwaltungssteuerung erforderlichen **Datengrundlagen** sind häufig nur unzureichend vorhanden. Steuerungsrelevante Kosten- und Leistungsdaten existieren oft nicht oder sie werden nicht für Steuerungszwecke eingesetzt. Das bisher immer noch dominierende kameralistische System ermöglicht nur eingeschränkt, die tatsächlichen Kosten (Ressourcenverzehr) abzuschätzen, die für eine wirkungsorientierte Steuerung erforderlich sind. Die Modernisierung des Budgetrechts des Bundes stellt einen wichtigen Schritt zur Bewältigung dieser Problematik dar.

Zur Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns sollte das bestehende **Haushalts- und Rechnungswesen** über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg **harmonisiert** werden. Grundsätzlich wäre es im Sinne einer ebenenübergreifenden Transparenz wünschenswert, wenn die subzentralen Körperschaften die vom Bund mit der Budgetrechtsreform vollzogenen Schritte ebenfalls nachvollziehen. Dabei ist es aber nicht unbedingt erforderlich (und aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben wahrscheinlich auch wenig sinnvoll), die Reformen der Bundesebene im Detail zu kopieren. Allerdings sollte die Darstellung so weit harmonisiert werden, dass tatsächliche Vergleichbarkeit gegeben ist. Um Transparenz sicherzustellen, sollten daher gemeinsame Mindeststandards erreicht werden.

Insbesondere sind die folgenden Anforderungen zu erfüllen¹⁾:

(1) Vollständige Erfassung und Darstellung der Daten (u. a. einheitliche Kontierungs- und Bewertungsvorschriften, Einbeziehung der Schulden und der Gebarung von ausgelagerten Einheiten);

(2) Daten werden nachvollziehbar ermittelt und verbindlich für einen bestimmten Zeitraum festgelegt (einheitliches Aggregationsniveau, externe Überprüfungen).

Die von Rechnungshof und Staatsschuldenausschuss schon seit längerer Zeit wiederholt angemahte **Harmonisierung der Personalstatistiken** zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen würde ebenfalls zu einer höheren Transparenz beitragen.

Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit und der Transparenz der Budgetdaten würden ferner regelmäßig publizierte **Ausgliederungsberichte** für alle Gebietskörperschaften beitragen, die nicht nur interne Verwendung finden, sondern der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten.

¹⁾ Vgl. dazu die Ausführungen von Heller (2007) im Rahmen der deutschen Föderalismusreformkommission, da im deutschen föderalen System ähnliche Probleme der Vergleichbarkeit von Budgetdaten zwischen Bund, Ländern und Kommunen bestehen.

Reformbedarf: Stärkung der Anreize

Für den Steuerungserfolg ist die Verknüpfung mit einem **Anreizsystem** unerlässlich. Das Sammeln und Auswerten von Daten allein kann zwar zur Verringerung der Informationsdefizite beitragen, löst aber nicht zwingend entsprechende Verhaltensänderungen der politischen und bürokratischen Akteure aus. Anreize zu Verhaltensänderungen können **indirekt** (über ein Benchmarking und über die Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit) oder **direkt** (über eine performanceabhängige Budgetierung) wirken.

Implementierung neuer Anreizsysteme

Vor allem die öffentlichkeitswirksame Transparenz von Zielen, Maßnahmen und Performance entfaltet den notwendigen Druck, um ein Lernen von den Besten zu gewährleisten. Eine transparente Verwaltungssteuerung durch wettbewerbliche Mechanismen ist in Österreichs Verwaltung indes bislang kaum erkennbar. Es fehlt einerseits an den vergleichbaren Daten (siehe oben) und andererseits an allgemein **institutionalisierten Vergleichsverfahren**, die einen kompetitiven Vergleichsprozess überhaupt erst ermöglichen. Vorstellbar ist in diesem Kontext die Etablierung einer zentralen Institution – für länderübergreifende Vergleiche auf Bundesebene, für interkommunale Vergleiche auf Landesebene –, welche die notwendigen Daten sammelt, aufbereitet und, z. B. nach dem Vorbild der britischen Audit Commission, **flächen-deckend publiziert**. Der Vergleich der Zielerreichung mit gesetzten Standards könnte den notwendigen Veränderungsdruck erzeugen.

Mit Blick auf die Frage nach einer **performanceabhängigen Finanzierung** ist zu beachten, dass ein Automatismus der Form "unterdurchschnittliche Performance führt zu einem Entzug von Finanzmitteln" zwar stärkere Anreize zu einer Performanceverbesserung der ausführenden Einheiten gibt, dass aber ebenfalls das Risiko einer Abwärtsspirale bei der Leistungsqualität beachtet werden sollte. Ein **adäquates monetäres Anreizschema** sollte Gesichtspunkte der Performance und Aspekte der Kostendeckung miteinander verbinden.

Denkbar ist etwa, dass jene gebietskörperschaftliche Einheit, die die Grundlagen und/oder die Rahmenbedingungen einer Aufgabenerfüllung – die strategischen Ziele – regelt, auch einen Anteil an der **Basisfinanzierung** übernimmt. Dabei kann es sich um einen bestimmten Prozentsatz (< 100%) der durchschnittlichen Kosten oder der Normkosten, die spezifische lokale oder regionale Gegebenheiten berücksichtigen, handeln. Zur Abgeltung der darüber hinaus gehenden Ausgaben wäre dann die **Performanceinformation** einzubeziehen.

Alternativ könnte an ein **Pauschaltransfersystem** gedacht werden, in dem auf der Basis von Informationen über die Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung und der festgelegten Leistungsziele die Mittel an die vollziehenden Einheiten zugewiesen werden. Um **Anreize zu Einsparungen** in den ausführenden Verwaltungseinheiten zu geben, die sich auch positiv auf das Gesamtbudget des staatlichen Sektors auswirken, wäre etwa vertraglich zu fixieren, dass ein **Überschuss der Einnahmen über die Pauschalzuweisungen** (bei Erfüllung der vereinbarten Leistungsstandards) zur Erbringung bestimmter Leistungen zwischen Auftraggeber (Bund) und ausführender Einheit (z. B. Land) geteilt wird. So könnte bspw. ein Teil der Überschüsse in das Folgejahr übertragen werden, ein weiterer Teil für leistungsbezogene Vergütungen verwendet werden und der verbleibende Teil der Überschüsse an den Auftraggeber (bzw. das BMF) zurückfallen.

Eine wesentliche Stärkung sowohl der indirekten als auch der direkten Anreizwirkungen ist durch eine **höhere Einnahmenautonomie** der subzentralen Einheiten zu erzielen. Erreicht eine Gebietskörperschaft die erwünschten Qualitätsstandards mit geringeren Mitteln, dann bestehen für die Politik nicht nur die beiden Möglichkeiten, die verbleibenden finanziellen Ressourcen für eine weitere Qualitätssteigerung im betrachteten Politikfeld einzusetzen oder die Mittel für andere Zwecke (z. B. Leistungsvergütungen) einzusetzen, sondern, als weitere Option, die Abgabenbelastung der Bürger selbst und im eigenen Hoheitsbereich zu senken.

Die Wohnbauförderung als ein mögliches Anwendungsbeispiel

Status-quo

Die Wohnbauförderung Österreichs steht schon seit vielen Jahren in der Kritik. Dabei werden vor allem Ineffizienzen in der Förderungsgestaltung und -wirkung herausgestellt (Felderer et al., 1999, Raschauer et al., 2001). Andererseits wird auch darauf hingewiesen, dass durch die Förderungen die Bau- und Finanzierungskosten niedriggehalten werden, ein gutes Angebot an leistbarem Wohnraum geschaffen wird und darüber hinaus positive Beschäftigungseffekte auf die Bauwirtschaft ausgehen (z. B. Czerny – Weingärtler, 2007). In jüngerer Zeit gewinnen mit dem Neubau und der Wohnbausanierung verbundene Klimaschutzziele an Bedeutung (z. B. Passivhausstandards, Förderung der thermischen Sanierung). Somit werden mit der Wohnbauförderung simultan allokatonspolitische, sozial- und verteilungspolitische sowie auch stabilisierungspolitische Ziele verfolgt. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass einerseits Vorteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung (hohe Problemnähe, regional unterschiedliche Präferenzen und Bedürfnisse mit Blick auf die Wohnraumversorgung) existieren⁴⁰⁾ und andererseits übergeordnete "gesamtwirtschaftliche" Zielvorstellungen vorliegen (Klimaschutzziele, Stabilisierung), die aufgrund der überregionalen externen Effekte eher eine Aufgabenwahrnehmung durch die Zentralebene implizieren. Es handelt sich also um eine jener Politiken mit einem typischen **Mehrebenencharakter**.

Die **Kompetenzverteilung** bei der Wohnbauförderung ist in den vergangenen 20 Jahren durch einen fortschreitenden Dezentralisierungsprozess charakterisiert. Mit der Verlagerung der Wohnbauförderung 1989 wurde neben der Vollziehung auch die Gesetzgebung den Bundesländern übertragen, sodass die Länder den regional unterschiedlichen Bedürfnissen und Verhältnissen gerecht werden können. Entsprechend besteht bei der konkreten Vergabe und dem Einsatz der Wohnbauförderungsmittel ausgeprägte Heterogenität bei der Entwicklung der Förderungsvorschriften. Darüber hinaus spielen noch eine Reihe weiterer Kompetenzregeln in die Wohnbau(förderung)spolitik hinein (Bundesministerium für Wirtschaft, 2008). Hier sind insbesondere zu nennen:

- Bundeskompetenzen im Bereich des Wohnbaugemeinnützigkeitsrechts, des Bau- und Siedlungsrechts und des Klimaschutzes, die sich auch auf unterschiedliche Ministerien (Wirtschaftsministerium, Umweltministerium) aufteilen.
- Bundessache sind aber auch die Einhebung des Wohnbauförderungsbeitrags sowie die für die Förderung des Wohnbaus wichtigen Vorschriften zur Mietzinsbeihilfe und zur Bausparförderung.
- Ferner existieren noch Mitwirkungsrechte der Gemeinden im geförderten Wohnbau.

Die Finanzierung der Wohnbauförderungsausgaben erfolgt sowohl aus dem Bundeshaushalt als auch aus den Länderbudgets. Die Länder tätigten 2007 Ausgaben für Wohnbauförderung von 2,87 Mrd. €. Zwei Drittel der Einnahmen von 2,70 Mrd. € waren Zuschüsse des Bundes, das verbleibende Drittel sind Darlehensrückflüsse und sonstige eigene Landesmittel.

⁴⁰⁾ Da die Verhältnisse in der Großstadt andere sind als im ländlichen Raum, könnte auch für eine lokale Kompetenz bei der Wohnbauförderung plädiert werden.

Die 1996 fixierte Deckelung des Zweckzuschusses des Bundes für die Wohnbauförderung auf 1,78 Mrd. € wurde im Finanzausgleich 2008-2013 beibehalten. Die Mittel waren bis 2001 für die Wohnbauförderung zweckgebunden. Seit 2001 ist die Zweckbindung allerdings erheblich gelockert. Die Länder können die Mittel nun auch für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Infrastruktur sowie zur Erreichung des Kyoto-Zieles einsetzen. Die über diesen Betrag hinausgehenden Anteile an den Ertragsteuern sowie am Wohnbauförderungsbeitrag, die ursprünglich für die Wohnbauförderung reserviert waren, wurden den Ländern seither als zweckungebundene Bedarfszuweisungen zur Verfügung gestellt. Zu Jahresbeginn 2009 wurden im Zuge der Finanzausgleichsreform die (ohnehin nicht sonderlich stark bindenden) Zweckzuschüsse in zweckungebundene Ertragsanteile der Länder umgewandelt.

Insgesamt zeigt sich im Bereich der Wohnbauförderung die für Österreich typische, starke Verflechtung von Aufgabenverantwortlichkeiten, bei einem gleichzeitigen Auseinanderfallen von Ausgaben- und Finanzierungs Kompetenzen.

Reformüberlegungen

Im Finanzausgleichspaktum vom Herbst 2007 wurde fixiert, dass die Wohnbauförderung ab 2009 verstärkt für Klimaschutzziele eingesetzt werden sollte. Damit stellt sich das Problem, wie die grundsätzliche Kompetenz der Länder in diesem Bereich mit dem österreichweiten Ziel der ökologischen Neuausrichtung vereinbart werden könnte. In diesem Fall kam eine Art. 15a Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zustande, die die Funktion als Koordinations- und Steuerungsinstrument bei gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung hätte erfüllen können. Die Funktionsfähigkeit der 15a-Vereinbarung als Steuerungsinstrument ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung jedoch begrenzt (Rossmann, 2008):

- Zwar wurde im FAG 2005 eine Vereinbarung getroffen, nach der Ex-post-Schlüsse auf die Effizienz der Mittelverwendung in den Ländern getroffen werden könnten: Es wurden jedoch keine klaren, operationalisierbaren und überprüfbaren Ziele vereinbart. Eine (öffentliche) Berichterstattung über die Verwendung der Mittel und über die dabei erzielte Performance hat nie stattgefunden.
- Der umgekehrte Weg wurde bei den Finanzausgleichsverhandlungen 2007 eingeschlagen. Im FAG 2008 wurde zunächst die Mittelzuweisung fixiert, bevor im Anschluss nach langwierigen Verhandlungen im Rahmen der ausgehandelten 15a-Vereinbarung⁴¹⁾ über die konkrete Verwendung und Performance-Zielsetzung zwischen Bund und Ländern getroffen wurde. Der Art. 16 der 15a-Vereinbarung regelt eine gegenseitige Berichtspflicht nach standardisierten und vergleichbaren Kennzahlensystemen. Ein erster Bericht soll Mitte 2010 erstellt werden.

Erreichte ökologische Lenkungserfolge und die Umsetzung der getroffenen Vereinbarung sind zwar noch unklar; die Vorgehensweise illustriert jedoch die generelle Problematik bei der Steuerung über unterschiedliche gebietskörperschaftliche Ebenen hinweg. Rossmann (2008, S. 318) stellt deshalb fest:

⁴¹⁾ Die genaue Bezeichnung der Vereinbarung lautet "Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen".

"Wenig konkrete Zielsetzungen und fehlende Evaluierungen führen nicht zu den gewünschten Ergebnissen (FAG 2005) und Verhandlungen über Ziele, die einem Finanzierungsbeschluss nachgelagert sind, haben geringe(re) Erfolgsaussichten, weil der Druck zur Konkretisierung und Umsetzung ohnehin vager Zielvorgaben nicht mehr gegeben ist (FAG 2008)."

Das Beispiel zeigt, dass es prinzipiell einsetzbare Koordinationsinstrumente im Bund-Länder-Verhältnis gibt, die im Hinblick auf eine Performancesssteuerung in Österreich nutzbar wären. Das vorhandene Instrumentarium bedarf aber einer Ergänzung durch indirekte oder direkte sanktionsbewehrte Instrumente (Schaffung von Öffentlichkeit, Performance Budgetierung).

Vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion wie auch der empirischen Erfahrungen in anderen OECD-Ländern könnte eine ökologische Reform der Wohnbauförderung folgende Elemente beinhalten:

(1) Entsprechend den Überlegungen des fiskalischen Föderalismus wären die Klimaziele aufgrund der österreichweiten Nutzenwirkungen vor allem durch den Bund zu verfolgen. Dabei kann der Bund sich mit Blick auf die Zielerfüllung durch Wohnbaumaßnahmen in der Ausführung der Kompetenz der Länder "bedienen". Die zu Jahresbeginn 2009 in Kraft getretene 15a-Vereinbarung enthält dabei zum Teil recht detaillierte Vorgaben, sodass Entscheidungsfreiheiten der Länder bei der Realisierung der Ziele stark beschränkt werden. Prinzipiell sollte auf solche direktiven Vorgaben aber weit gehend verzichtet werden.

(2) Nach dem Ansatz der Performancesssteuerung sollten eindeutige Leistungsvereinbarungen (z. B. Reduzierung der Treibhausgasemissionen aus dem Gebäudesektor um x% innerhalb eines bestimmten Mehrjahreszeitraums) mit Hilfe von Indikatoren operationalisiert werden, die auch einer Ex-post-Messung und -Evaluierung zugänglich sind. Die Erreichung der Ziele sollte in einheitlichen Leistungsberichten der Länder dokumentiert und auch publiziert werden.

(3) Die Finanzierung der Wohnbauförderung als prinzipielle Länderaufgabe sollte auch primär durch eigene Ländereinnahmen erfolgen. In diesem Falle wäre eine Länderkompetenz bei der Einhebung und Tarifgestaltung des Wohnbauförderungsbeitrages näher liegend als die im FAG festgelegte Umwandlung der Wohnbauförderungs zweckzuschüsse in Ertragsanteile bei gleichzeitiger Umwandlung des Wohnbauförderungsbeitrags in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe mit Länderbeteiligung von 80,55%. Für die Erreichung der Klimaschutzziele könnte der Bund den Ländern Pauschalbeiträge zur Verfügung stellen, deren Aufteilung auf die Länder nach einem Performanceschlüssel erfolgt, der die (relativen oder absoluten) Zielerreichungsgrade der Länder zum Maßstab hat.

3.3 Wettbewerbliche Steuerung über Gutscheinsysteme

3.3.1 Steuerung durch "exit"

Auf wettbewerblichen privatwirtschaftlichen Märkten besteht für die Kunden kein Zwang, die Leistungen von einem speziellen Anbieter zu kaufen. Wenn ein Unternehmen seinen Kunden kein adäquates Preis-Leistungs-Verhältnis anzubieten vermag, wandern die Konsumenten ab, ("exit-Strategie" nach *Hirschman*, 1970), sodass auf Dauer jene Anbieter nicht überleben, die aus der Sicht der Nachfrager nicht genügend "value for money" produzieren. Der Wettbewerb um Kunden ist die Triebfeder der Effizienz im privaten Sektor. Wenn eine monopolistische

öffentliche Verwaltung keine entsprechende Gegenleistung anbietet, wird sie mangels verfügbarer alternativer Anbieter nicht durch die Abwanderung der 'Kunden' sanktioniert. Aus diesem Grund kann es sinnvoll sein, den Verwaltungseinheiten durch **markt- und wettbewerbsähnliche Verfahren** zusätzliche Anreize zu vermitteln, "value for money" zu produzieren:

"Leistungen der öffentlichen Hand sind in der Regel von monopolistischen Strukturen geprägt. Monopole haben aber – unabhängig davon, ob sie in privater oder öffentlicher Rechtsform auftreten – die Tendenz, eigene Interessen in den Vordergrund zu stellen. Für die Veränderung der Einstellung ist der Wettbewerb unerlässlich" (Adamaschek, 2004).

Die Stärkung von marktlichen und wettbewerblichen Mechanismen im Verwaltungshandeln ist daher ein zentrales Anliegen der Verwaltungsmodernisierung im Sinne des NPM. Dabei geht es vor allem darum, speziell den Bürgern oder Unternehmen **Wahlmöglichkeiten** bei der Inanspruchnahme öffentlicher Güter und Leistungen einzuräumen.

Im Zentrum der Überlegungen steht also die Implementierung von Anreizmechanismen für die Anbieter öffentlicher Leistungen, die den marktwirtschaftlichen Mechanismen möglichst nahe kommen, um eine höhere "responsiveness" der Verwaltung auf die Präferenzen der Nachfrager nach öffentlichen Leistungen zu erzeugen. Im Zuge von Verwaltungsreformstrategien haben sich vor diesem Hintergrund zahlreiche Varianten einer Marktöffnung und einer Wettbewerbsstärkung im öffentlichen Bereich herausgebildet⁴²⁾:

- Als **nicht-marktlicher Wettbewerb** werden die oben diskutierten Leistungsvergleiche zwischen öffentlichen Einrichtungen bezeichnet, wobei die Kosten oder Qualität der Leistungen einem möglichst standardisierten Benchmarkingprozess unterzogen werden. Wahlmöglichkeiten für die Kunden (Bürger, Unternehmen) sind jedoch damit nicht verbunden.
- **Quasi-marktlicher Wettbewerb:** Leistungsnachfrager sind hier die öffentlichen Einrichtungen, die (quasi stellvertretend für die Bürger) eine Nachfrage nach bestimmten öffentlichen Leistungen äußern. Dabei kommen als konkurrierende Anbieter sowohl private Unternehmen als auch Non-profit-Organisationen, die eine Leistung auf der Basis einer zeitlich befristeten Auftragsvergabe (contracting out) produzieren, infrage. Wettbewerbsähnliche Anzeizeffekte entstehen, wenn der Abnahmezwang von internen Leistungen für die Verwaltungseinheiten aufgehoben wird und diese autonom entscheiden, ob sie bestimmte Dienste zukaufen wollen.
- **Marktähnlicher Wettbewerb:** Wettbewerb kann im öffentlichen Sektor auch dadurch implementiert werden, dass die Bürger (als "Kunden") zwischen mehreren öffentlichen Leistungsanbietern wählen können. Zentraler Anreizmechanismus ist hier der drohende Verlust an Einnahmen bei unzureichendem und ineffizientem Leistungsangebot.

3.3.2 Grundgedanken von Gutscheinsystemen⁴³⁾

Ein spezielles Instrument zur Etablierung von Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen sind Gutscheinsysteme (Vouchers). Im Kern

⁴²⁾ Vgl. z. B. Reichard (1998) oder Schedler – Proeller (2006) oder Blöchliger (2008), die allerdings eine etwas andere terminologische Abgrenzung vornehmen.

⁴³⁾ Vgl. dazu unter vielen Dohmen (2005), OECD (2005), Gerlach et al. (2007).

steht dahinter folgende Idee: Eine staatliche Behörde vergibt an die (potenziellen) Kunden von bestimmten öffentlichen Leistungen einen **Berechtigungsschein** für die Inanspruchnahme einer **speziellen Dienstleistung**. Die Leistungsadressaten wählen nach ihren Präferenzen einen Anbieter, der am Voucher-Programm teilnimmt, bei dem sie den Gutschein einlösen können. Der Anbieter wendet sich mit dem eingelösten Gutschein an die zuständige Behörde, die den monetären Gegenwert des Gutscheins an den Leistungserbringer erstattet.

Neben diesen "**expliziten** Gutscheinen" sind noch weitere Ausgestaltungsformen vorstellbar (OECD, 2005). So kann im Rahmen von "**impliziten** Gutscheinsystemen" der Kunde zwischen den Leistungsanbietern wählen, ohne einen speziellen Berechtigungsschein vorzulegen. Die Leistungsanbieter melden die Teilnehmer / Leistungsbezieher (oder nur deren Anzahl) an die zuständige Behörde und erhalten im Gegenzug ein Leistungsentgelt, das sich an der Zahl der tatsächlichen Leistungsbezieher orientiert (Pro-Kopf-Zuweisung als "Quasi-Voucher"). Eine dritte Variante besteht darin, dass die Kunden den Anbietern die konsumierte Leistung vorab bezahlen und ihre Auslagen von der zuständigen Behörde **refundiert** bekommen. Dabei können die Leistungsanbieter prinzipiell sowohl dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor (private Träger) angehören.

Gutscheinsysteme in unterschiedlichen Varianten finden in der Praxis in zahlreichen Bereichen des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangebots Verwendung. Dazu zählen vor allem (OECD, 2005, Gerlach et al., 2007, Blöchliger, 2008)

- das Bildungswesen mit Bildungsgutscheinen auf allen Ebenen (vorschulischer Bereich, Primär-, Sekundär- und Tertiärstufe) und im Bereich der beruflichen Weiterbildung,
- die Kinderbetreuung,
- die Altenpflege und -betreuung,
- das Wohnungswesen,
- die Versorgung mit Lebensmitteln (Wertgutscheine, "food stamp program"), sowie bisweilen auch
- das Kulturwesen und
- die Arbeitsvermittlung⁴⁴).

Häufig wird eine **sozialpolitische Differenzierung** dadurch vorgenommen, dass nur bestimmte gesellschaftliche Gruppen in den Genuss der Gutscheine kommen. Durch Bindung an einen bestimmten Verwendungszweck wird im Vergleich mit monetären Transferleistungen eine Förderung zielgerichteter ausfallen und eine nicht zweckgemäße Verwendung kann besser vermieden werden⁴⁵).

Mit der Implementierung eines direkten oder indirekten Gutscheinsystems wird die eigentliche Produktion des Leistungsangebots durch verschiedene Anbieter von der Finanzierung durch die ausstellende Verwaltungseinheit getrennt; es erfolgt ein **Wechsel von der Einrichtungs- zur**

⁴⁴) Eine Möglichkeit, Personen mit besonders geringer Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit auf dem Weg zurück in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu fördern, besteht in der Implementierung sog. Beschäftigungsgutscheine. Diese Gutscheine stellen eine temporäre Lohnsubvention dar und erhöhen die Einstellungschancen besonders benachteiligter 'outsider'.

⁴⁵) Im Vergleich zum zweckungebundenen Kindergeld wird beispielsweise durch Gutscheine eher sichergestellt, dass die gewährten Mittel auch für Bildungszwecke verwendet werden.

Subjektförderung. Insofern sind Vouchers in Verbindung mit Qualitätsstandards auch als Instrument für die **ebenenübergreifende Steuerung** geeignet. Im Unterschied zu Performance Budgetierungs- und Benchmarkingverfahren liegt ein zentraler Vorteil der Gutscheinsysteme darin, dass die Finanzmittelzuteilung unmittelbar an die Nachfrage der Leistungsbezieher geknüpft ist. "User choice" ist direkte Steuerung der Verwaltung vom Ergebnis her, die Finanzierung der Institutionen erfolgt je nach (subjektivem) Zuspruch der Kunden und ist damit weniger abhängig von Fragen der optimalen Gestaltung von formelgeregelten Schemata.

3.3.3 Voraussetzungen für die Implementierung

Von wesentlicher Bedeutung ist, dass die Bürger zwischen verschiedenen Anbietern wählen können (**Nachfrageorientierung**), und dass jene ihr Leistungsangebot wesentlich über eigene Einnahmen (inkl. der Einnahmen aus Gutscheinen) finanzieren. Unter diesen Bedingungen wird eine marktähnliche Konkurrenzsituation zwischen den Leistungsanbietern geschaffen, die einen Anreiz erzeugt, die angebotenen Leistungen in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Leistungsnachfrager zu erbringen (z. B. durch flexiblere Öffnungszeiten). Qualitativ und quantitativ schlechte Angebote werden durch die Abwanderung der Kunden und damit verbundene Einnahmenverluste sanktioniert.

Dabei ist zu beachten, dass die Erstattungsbeträge auch die anfallenden (variablen) Kosten decken (können), da sonst das Risiko einer qualitativen Leistungsverminderung besteht. Liegt kein Zusammenhang zwischen erhaltenen Gutscheinen und Ressourcenausstattung vor, dann sind die Anreize der Anbieter entsprechend reduziert. Gutschein-Systeme sollen durch die Schaffung von **Wahlmöglichkeiten** für die Adressaten der öffentlichen Leistungen zur Effizienzsteigerung und zur besseren Anpassung der Leistungen an die Nachfrage beitragen. Voucher-Systeme, bei denen faktische keine Auswahlmöglichkeiten für die Kunden bestehen, schaffen kaum **Leistungsanreize** für die öffentlichen Anbieter. Ein Gutschein-System entfaltet keine Steuerungswirkungen, wenn es nur einen (lokalen) Monopolisten gibt. Dies impliziert gleichermaßen eine gewisse räumliche Nähe der verschiedenen Anbieter zu den Wohnorten der Konsumenten⁴⁶⁾.

Generell sind aus diesem Grund auch Beschränkungen, z. B. bei der Auswahl von Anbietern aus benachbarten Verwaltungseinheiten, unerwünscht. Um den Wettbewerb der Anbieter über gebietskörperschaftliche Grenzen hinweg zu fördern, sind **Kompensationsschemata** einzurichten, wenn "Gebietsfremde" die Leistungen konsumieren. Hier sind Ausgleichssysteme denkbar, die eine Abgeltung unmittelbar zwischen den gebietskörperschaftlichen Einheiten vorsehen, oder aber eine gegenseitige Anerkennung der Wertgutscheine. Es wäre darüber hinaus kontraproduktiv, wenn die Gutscheine nur bei bestimmten (öffentlichen) Anbietern einlösbar sind. Zur Förderung der wettbewerblichen Steuerung sollten z. B. private Anbieter nicht von der Zertifizierung ausgeschlossen werden dürfen.

Wichtig ist, dass die Leistungsproduzenten über hinreichend große Freiheiten verfügen, ihr individuelles Angebot präferenzadäquat auszugestalten. Die Definition von Mindeststandards für das Leistungsangebot kann in diesem Kontext zwar sinnvoll sein, um eine bestimmte An-

⁴⁶⁾ Bzw. überhaupt ein quantitativ defizitäres Angebot – siehe Kinderbetreuungseinrichtungen; allerdings können sie langfristig die positive Wirkung haben, dass ein Druck auf den Ausbau der betreffenden Einrichtungen entsteht.

gebotsqualität zu sichern, sollte aber keine exakte Festschreibung der zu erbringenden Leistungen ohne Variations- und Innovationsmöglichkeit für die konkurrierenden Anbieter machen. Eine Zertifizierung der Anbieter – also die Aufnahme der Leistungsproduzenten in das Gutscheiprogramm – darf nicht zur vollständigen Standardisierung des Leistungsangebotes führen, da **Produktdifferenzierung** und -innovation wesentliche Handlungsparameter in der Konkurrenz der Anbieter um die Nachfrager sind. Dabei sollte auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass einzelne Anbieter durch spezielle Zuschläge für höherwertige Leistungen Mehreinnahmen lukrieren.

Wahlmöglichkeiten für die Bürger setzen aber auch valide Informationen über die zur Wahl stehenden Alternativen voraus. In diesem Kontext kann ein Leistungs- und Qualitätsvergleich im Rahmen eines öffentlichen **Benchmarking-Prozesses** die notwendige **Transparenz** für die Nachfrager schaffen. Benchmarking erfüllt hier also nicht nur die Funktion eines "name and shame", sondern dient gleichzeitig den Bürgern als potenziellen Kunden zur Information über die angebotenen Leistungen. Ähnlich wie beim Benchmarking und Performance Budgeting sind standardisierte Indikatoren erforderlich, damit die Adressaten der öffentlichen Leistungen die notwendigen Informationen über die zur Wahl stehenden Alternativen erhalten. Nicht ganz von der Hand zu weisen ist auch, dass bei der Informationsbeschaffung und Abwägung der Kosten-Nutzen-Relation die Adressaten der Leistungen dazu neigen, sich an überwiegend leicht zu erkennenden Indikatoren zu orientieren. Dies könnten die Anbieter ausnutzen, indem sie genau bei diesen leicht zu erkennenden Faktoren auf gute Indikatorenwerte achten, während sie auf die für die tatsächliche Qualität der Leistung wichtigeren Faktoren weniger Wert legen⁴⁷⁾.

Bisweilen wird vorgebracht, dass ein Gutschein-System **dysfunktionale Anreize** setzt, wenn die Entlohnung der Anbieter undifferenziert an gleichen Pro-Kopf-Beträgen festgemacht wird, ohne nach dem Schwierigkeitsgrad bei der Leistungserfüllung zu unterscheiden. So könnten im Bereich der Arbeitsvermittlung Anreizprobleme entstehen, wenn die zertifizierten Anbieter nur die leicht vermittelbaren Fälle annehmen und so eine Art "**Rosinenpicken**" betreiben. Ähnliche Probleme könnten auch im Schulwesen bei leistungsschwächeren Schülern bestehen, sodass ein Anbieter Schulkinder auf Grund spezieller, individueller Gründe (z. B. sozio-ökonomischer Hintergrund) ablehnt, da die Betreuung des Kindes als nicht lukrativ erscheint. Durch einen Kontrahierungszwang oder nach "Schwierigkeitsgrad bei der Leistungserbringung" oder nach Haushaltseinkommen gestaffelte Wertgutscheine können adverse Anreizeffekte weitgehend eliminiert werden. Die Differenzierung kann jedoch zu höheren Verwaltungskosten führen.

3.4 E-Government als Bestandteil einer Verwaltungsmodernisierungsstrategie

3.4.1 Vorteile der verstärkten Nutzung von E-Government

E-Government ist nach einer Definition der Speyerer Verwaltungswissenschaftler von Lucke – Reinermann (2000) "die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren

⁴⁷⁾ Leckie – Goldstein (2009) wenden ein, dass z. B. bei der Schulperformance Wirkungsverzögerungseffekte eine wichtige Rolle spielen, sodass die aktuell ausgewiesene Schulperformance möglicherweise nur wenig Aussagekraft für die 'optimale' Schulwahl der Eltern hat.

und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien." Bei Electronic Government geht es sowohl um **Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors** als auch um **Interaktionen zwischen dem Staat und den Bürgern**, den Unternehmen und den Non-Profit- und Non-Government-Organisationen. Die Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologie (IT) in der Verwaltung wird dabei begleitet durch Reformen der Verwaltungsorganisation und der personellen Qualifikationsstrukturen im Verwaltungsapparat, mit dem Ziel, öffentliche Dienstleistungen und demokratische Prozesse zu verbessern. E-Government kann folglich als ein **Instrument zur Qualitätssteigerung der öffentlichen Verwaltung** durch die Nutzung von IT, und hier vor allem durch das Internet, angesehen werden (OECD, 2005). Auch die EU-Dienstleistungsrichtlinie fordert deshalb eine Weiterentwicklung des E-Government im Sinne des one-stop-shop-Prinzips.

Europäische Dienstleistungsrichtlinie und E-Government

Bis Ende 2009 muss die Europäische Dienstleistungsrichtlinie umgesetzt sein. Die Regelungen zielen darauf ab, Hemmnisse für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen abzubauen und den freien Verkehr von Dienstleistungen im Gemeinsamen Markt zu verwirklichen. Danach soll jedes Unternehmen seine Dienstleistungen uneingeschränkt europaweit anbieten können. Zum einen müssen Dienstleistungserbringer deshalb die Möglichkeit bekommen, alle Formalitäten, die mit der Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zusammenhängen, über einen einheitlichen Ansprechpartner abzuwickeln. Zum anderen muss es möglich sein, alle Anzeige- und Genehmigungsverfahren, die mit einer Dienstleistungstätigkeit verbunden sind, vollständig elektronisch abzuwickeln. Darüber hinaus erhalten Dienstleistungserbringer einen umfassenden Informationsanspruch, der ebenfalls elektronisch über den Ansprechpartner zu realisieren ist. Neben der elektronischen Verfahrensabwicklung über die Grenzen hinweg beinhaltet die Dienstleistungsrichtlinie auch Regelungen für ein Amtshilfesystem, das zu einer Vernetzung der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten führen soll. Die Richtlinie erfordert daher den Aufbau organisatorischer und technischer Strukturen in der Verwaltung im Sinne eines elektronischen one-stop-shop. Die technische Koordination erfolgt in Österreich durch das Bundeskanzleramt.

Q: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6367/default.aspx>.

In der einschlägigen Literatur werden eine Reihe potentieller Vorteile der verstärkten Nutzung von E-Government herausgestellt (z. B. EUPAN 2004, Aichholzer, 2005, Andersen, 2006, United Nations, 2008):

- Verbesserte Datenqualität

Fehler durch Missverständnisse und Ungenauigkeiten lassen sich durch eine Selbsteingabe persönlicher Daten durch den Nutzer verhindern. Die Fehler- und Irrtumswahrscheinlichkeit beim Erfassen von privaten Informationen ist bei eigenständiger Eingabe um ein Vielfaches geringer als beim herkömmlichen Abtippen durch Amtspersonen. Das Ausschalten dieser Fehlerquelle vermindert somit zeit- und kostenintensive Nachbearbeitung.

- Verkürzte Bearbeitungs- und Prozesszeiten

Die Digitalisierung der Dienstleistungen spart sowohl beim Anbieter als auch beim Nachfrager Zeit. Durch Automatisierung von Gesamt- oder Teilprozessen werden Antwortzeiten drastisch

verkürzt. Dabei reduziert der Aufbau von elektronischen Netzwerken der Verwaltungsorgane zum Informationsaustausch Doppelgleisigkeiten in der statistischen Datenerfassung und -bearbeitung.

- Verbesserte Servicequalität und Kundenzufriedenheit

Rund um die Uhr verfügbare Dienstleistungen und Informationen sowie die beschleunigte Bearbeitung von Standardanfragen und freie Ressourcen für zeitintensive Individualanliegen sorgen für eine Verbesserung der Servicequalität. E-Government kann damit auch die Transparenz der Verwaltungsprozesse erhöhen. Informationen über die Dienstleistung selbst wie auch über das Prozedere im Hintergrund steigern die Zufriedenheit der Bürger.

- Kostenreduktion im öffentlichen Sektor

Theoretisch können durch die Nutzung von E-Government auch Verwaltungskosten gesenkt werden. Die Bediensteten gewinnen durch die Automatisierung von Routineprozessen Zeit, um sich komplizierter individueller Probleme anzunehmen. Einsparungen können sich weiters durch E-Procurement und Just-in-time-Lieferungen ergeben (*Kummer et al., 2006*). Eine effizientere Ressourcennutzung durch koordinierte Aufgabenwahrnehmung innerhalb und zwischen öffentlichen Verwaltungseinheiten ermöglicht nach diesen Vorstellungen signifikante Einsparungen, die sich auf längere Sicht im Personalbereich auswirken können.

- Gesamtwirtschaftliche Aspekte

Nutzerfreundliche öffentliche Dienstleistungen senken Transaktionskosten im privaten Sektor. Darüber hinaus kann eine mögliche Reduktion der administrativen Lasten durch neue E-Government-Anwendungen das Wachstumspotential stärken (*Chevallerau, 2005*).

Die nationale Verbreitung von E-Government-Diensten in Österreich, aufgegliedert nach Gebietskörperschaften, ist von *Statistik Austria (2008)* dokumentiert. Auf der Bundesebene ist unter den Ministerien das BMF – als ein Ministerium mit intensiven Bürger- und Unternehmenskontakten – mit insgesamt 663 Onlineverfahren und downloadbaren Formularen Spitzenreiter. Unter den Bundesländern (ohne Wien) ist Salzburg mit 390 Verfahren und Formularen führend, das Schlusslicht bildet Niederösterreich (107). E-Government-Dienste werden darüber hinaus natürlich auch auf Gemeindeebene, bei der Sozialversicherung, den Kammern oder von öffentlichen Unternehmen und ausgliederten Einheiten angeboten.

Im internationalen Vergleich evaluiert seit 2002 das Consulting-Unternehmen *Capgemini* im Auftrag der EU-Kommission die Umsetzung der EU-Direktiven und die Implementierung von E-Government in der Europäischen Union sowie in Island, Norwegen und der Schweiz. Der Fortschritt werden anhand der Indikatoren **online-Verfügbarkeit** und **online-Reifegrad** für insgesamt zwanzig öffentliche Basisbereiche gemessen, von denen zwölf Bereiche den Kommunikationsbereich Staat – Bürger und weitere acht die Kommunikation zwischen Staat und Unternehmen erfassen (siehe Textkasten).

E-Government Basisdienste in der internationalen Vergleichsstudie von Capgemini

Im Interaktionsfeld **Staat – Bürger** werden folgende zwölf Bereiche erfasst:

Lohn- und Einkommensteuererklärung, Arbeitsvermittlung, Sozialleistungen, persönliche Dokumente, Kfz-Anmeldung, Baugenehmigungen, Kontakt mit der Polizei, Bibliotheken, Zertifikate, Kontakte mit höheren Bildungsinstitutionen, Formalitäten bei der Übersiedlung, Gesundheitsdienstleistungen.

Der Bereich **Staat – Unternehmen** umfasst online-Dienste in acht Feldern:

Sozialbeiträge, Körperschaftsteuern, Mehrwertsteuern, Unternehmensanmeldungen, Statistische Dienste, Zollwesen, Umweltzertifikate, öffentliche Ausschreibungen.

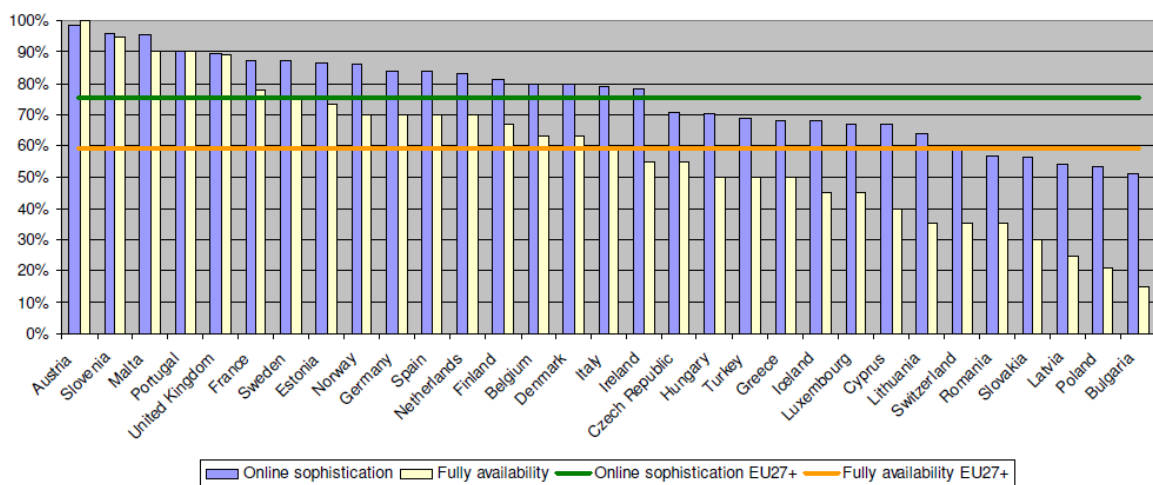
Q: Capgemini (2007).

Der Verfügbarkeits-Indikator misst den prozentuellen Anteil der online verfügbaren Dienste in den Basisfeldern, unabhängig von deren Qualität. Der Reifegrad gibt die jeweils verfügbare **Interaktionsebene der angebotenen Leistungen** an. Hierbei wird unterschieden zwischen

- reine Information für den Nutzer ("E-information")
- "Einseitige" Kommunikation (herunterladbare Formulare) ("E-Communication")
- "Zweiseitige" Kommunikation (elektronische Formulare) ("E-Forms")
- vollständige Abwicklung von Transaktionen ("E-transactions")
- "Personalisierung": Automatisierte, pro-aktive Transaktionsabwicklung.

Sowohl hinsichtlich der E-Government-Verfügbarkeit als auch hinsichtlich des Reifegrads nimmt **Österreich** nach den Erhebungen von Capgemini (2007) den **Spitzenplatz** im Sample von insgesamt 30 Ländern ein (siehe Abbildung 3.1). Bei den quantitativen Indikatoren liegt Österreich deutlich in Führung. Österreich ist das erste und bislang einzige Land, in dem sämtliche öffentliche Dienstleistungen der zwanzig Basisfelder online verfügbar sind. Auch beim Reifegrad ist Österreich führend in der Stichprobe.

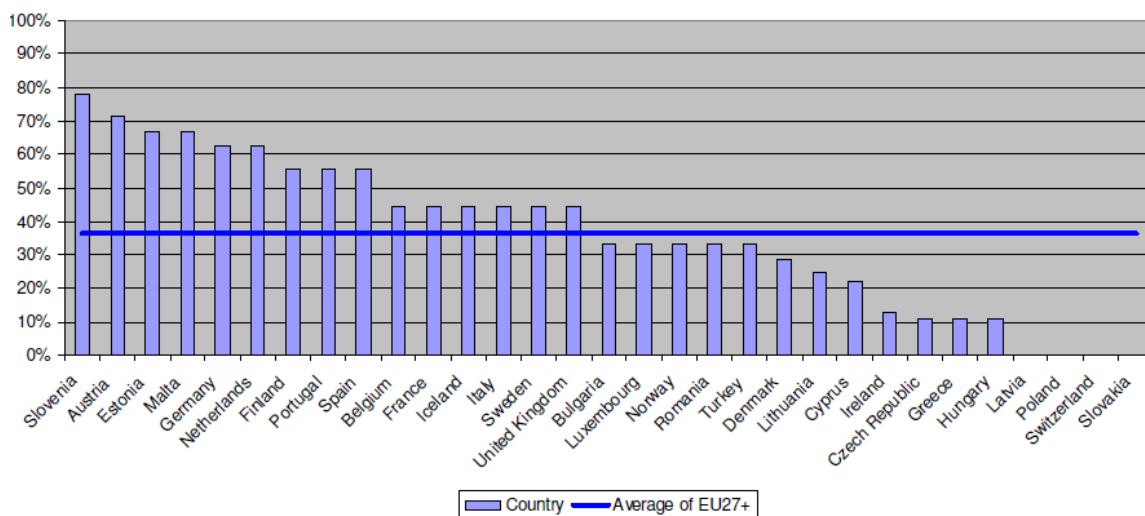
Abbildung 3.1: Verfügbarkeit und Reifegrad von E-Government im internationalen Vergleich



Q: Capgemini (2007).

Das Gros der in Europa online angebotenen Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen ist bislang "reaktiv" und reicht von der reinen Bereitstellung von Informationen bis zur kompletten Abwicklung von Transaktionen. "Reaktiv" bedeutet, dass das System oder die öffentlichen Bediensteten auf einen Input reagieren. Von **proaktiven Services** wird gesprochen, wenn eine Aktion unmittelbar und automatisiert vom Staat ausgeht. Von Capgemini sind dabei sieben der insgesamt 20 Betätigungsfelder der E-Government auf die Verfügbarkeit von proaktiven Services untersucht worden. Hinter Slowenien belegt Österreich Rang zwei in der gesamten Stichprobe, schneidet also auch hier ausgezeichnet ab (siehe Abbildung 3.2). Als generell verbesserungswürdig werden von Capgemini die "health related"-services eingestuft.

Abbildung 3.2: Pro-aktive E-Government-Dienste im internationalen Vergleich



Q: Capgemini (2007).

Die Ergebnisse einer Vergleichsstudie des Public Administration Networks der Vereinten Nationen (UNPAN) stufen Österreich nicht ganz so positiv ein wie die Capgemini-Studie (*United Nations, 2008*). Der dort verwendete Hauptindikator "eGovernment Readiness" umfasst neben der Verfügbarkeit und dem Reifegrad eine Anzahl weiterer länderspezifischer Charakteristika, die für die effiziente und effektive Implementierung von IT im öffentlichen Sektor von Bedeutung sind. Berücksichtigt wird hier vor allem auch die Verfügbarkeit von Internet-Anschlüssen in der Bevölkerung als Grundvoraussetzung für die Nutzung von E-Government-Diensten. Die Ergebnisse zeigen eine klare Dominanz skandinavischer Staaten (Schweden, Dänemark und Norwegen), welche die ersten drei Plätze in der Rangliste 2008 einnehmen. Einerseits ausschlaggebend dafür sind die massiven öffentlichen und staatlich geförderten Investitionen privater Unternehmen in IT, vor allem in Breitbandtechnologie und -infrastruktur, die in Skandinavien getätigt wurden. Darüber hinaus zeigen sich die offensiven Marketing- und Werbungsstrategien für die starke Performance verantwortlich, die zur starken Nutzung webbasierter Dienste führten. Österreich belegt in der aktuellen Rangliste Platz 16 von 192 Nationen. Deutschland liegt sogar nur auf Platz 22. Das Abschneiden Österreichs bei den globalen Erhebungen der Vereinten Nationen ist dabei weniger durch unzureichende Dienstleistungen im Internet, sondern vor allem auf Rückstände bei der für eine effektive und effiziente Implementierung von IT benötigten Infrastruktur zu erklären.

Good practices

In der Literatur (*United Nations, 2008*) findet sich eine ganze Reihe von Good Practices, die als Anregungen für eine weitere Verbesserung der österreichischen E-Government-Performance angesehen werden können:

- Kommunikationskanäle

Manche Staaten bieten Leistungsanspruchnahme über mehrere Kommunikationskanäle an. Als Beispiel dient hier die Steuererklärung in Schweden, die Bürger per E-Mail, SMS oder auch telefonisch bestätigen bzw. ablehnen können.

- Statusabfrage und Dokumente online

Malta bietet die Möglichkeit für maltesische Staatsbürger, per Internet z. B. Heirats-, Geburts- oder Sterbeurkunden zu beantragen. Nach der Bestätigung automatischer generierter E-Mails durch die Bürger werden die Dokumente zu minimalen Versandkosten verschickt. In diesem Kontext wäre in Österreich an eine zentrale Erfassung und E-Verwaltung der Personenstandsregister zu denken.

- Öffentliche Beschaffung

Irland etablierte als erstes der europäischen Länder einen alles umfassenden 'One-Stop-Shop' bezüglich e-procurement. Dabei handelt es sich um eine Plattform, der sämtliche potentielle Lieferanten der öffentlichen Hand angehören. Dies ermöglicht massive Kostenreduktion in den Bereichen Beschaffungsmarktforschung und Transaktion.

- Gesundheitswesen

Trotz der grundsätzlichen Notwendigkeit physischer Anwesenheit des Leistungsempfängers bietet e-government, in diesem Falle e-health, auch im Gesundheitswesen großes Potential zur Effizienzsteigerung. Vorbildlich agiert Malta mit einer reichhaltigen medizinischen Online-Enzyklopädie und Listen regional verfügbarer Medikamente.

- Unternehmensanmeldung

Hözl et al. (2006) empfehlen z. B. die Erstellung eines one-stop-shops auf elektronischer Ebene für alle administrativen Schritte von Gründungen. Als Vorbild kann hier Dänemark dienen, wo der Gründungsablauf (auch für Kapitalgesellschaften wie die GmbH) über das E-Government System Webreg abgewickelt wird, an welches die notwendigen Dokumente elektronisch übermittelt werden. Nach der Registrierung erhält der Anmelder eine ID und die Anmeldung wird sofort auch elektronisch publiziert.

3.4.2 Einsparungen in der Verwaltung durch E-Government?

Einer allgemeinen These zufolge können durch den Einsatz von IT-Lösungen im öffentlichen Sektor nicht nur die Zeitkosten und finanziellen Kosten der Bürger und Unternehmen infolge der Vereinfachung der Kontakte mit der Bürokratie (*one stop shop-Prinzip*), sondern auch die Verwaltungskosten reduziert werden. Auch im aktuellen Regierungsprogramm findet sich die Forderung nach einer besseren Realisierung der Einsparpotenziale durch den Einsatz von E-Government.

Um beschleunigte Prozesse, reduzierte Kosten und höhere Dienstleistungsqualität zu erzielen, bedarf es substanzieller **Reorganisationsschritte im Backoffice und in der Kooperation zwischen öffentlichen Stellen**. Von Bedeutung sind in diesem Kontext die Rekrutierung neuer und Schulungen der Mitarbeiter. Kosteneinsparungen für Verwaltung und für Konsumenten der

Verwaltungsleistungen sind nicht alleine durch die Schaffung von Webportalen und eine Vielzahl von angebotenen Services zu realisieren. **Einsparpotenziale** der öffentlichen Hand und der Verwaltungskunden durch Nutzung von IT sind allerdings generell **quantitativ schwer zu erfassen**.

Typischerweise werden die Einsparungspotenziale durch E-Government in der Planung und bei ex ante-Evaluierungen (meist unter Beteiligung von externen Consulting-Firmen) recht optimistisch eingeschätzt. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Deutschland und die b.i.t. Consult GmbH leiten beispielsweise in einer gemeinsamen Studie für Kernprozesse in Kommunalverwaltungen in Deutschland durch den Einsatz von E-Government-Lösungen im Frontoffice und im Backoffice ein Einsparungspotenzial in Höhe von 20% bis 40% ab. In der Potenzialanalyse wird vor allem betont, dass das Einsparpotenzial bei verwaltungsinternen Prozessen sehr viel größer sei als auf Seiten der Verwaltungskunden. Bei den Kernprozessen hätten 80% ihren Nutzenschwerpunkt auf Seiten der Verwaltung und nur 20% auf der Kundenseite. Deshalb solle der Einsatz von E-Government zunächst die verwaltungsinterne Optimierung der Geschäftsprozesse und der prozessnahen IT im Fokus haben.

Ex-post-Evaluierungen der möglichen Kostenersparnisse fallen demgegenüber **nicht ganz so positiv** aus (vgl. z. B. Aichholzer – Spitzenberger, 2005). Untersuchungen über möglicherweise realisierte Effizienzgewinne werden oft gar nicht durchgeführt, bzw. beschränken sich auf eher qualitative Aussagen. Aichholzer – Spitzenberger (2005, S. 31) sprechen von zum Teil "übertriebenen Hoffnungen, aus E-Government rasche finanzielle Nettoerträge für die öffentliche Hand zu lukrieren." Die OECD (Curristine – Lonti – Jourard, 2007) stellt hierzu fest, dass *"there has been little empirical evidence to test the claims about e-government. The evidence of the benefits of e-government is rather anecdotic than based on empirical research. Some studies are based on perceptions of the impact of e-government and not on actual results."*

So bemängelt der Rechnungshof (2008A) in einem Prüfbericht zum Elektronischen Akt (ELAK) in der österreichischen Bundesverwaltung, dass eine Effizienzsteigerung im Aktenwesen nicht nachgewiesen werden kann, weil weder Ziel-Kennzahlen bekannt sind, noch Evaluierungen durchgeführt wurden. Eine Kosten-Nutzen-Analyse wurde weder vor Projektentscheidung noch im Verlauf der Durchführung oder nach Abschluss des Projektes durchgeführt. Festgestellt werden konnte freilich ein Anstieg der ELAK-Einführungsausgaben um rd. 10 Mio. €. Allgemein gilt speziell im Bereich des E-Government, dass oft die Anlaufkosten nicht unbeträchtlich sind und **Einsparungen erst in der mittleren Frist** realisiert werden dürften⁴⁸⁾.

IT-Lösungen können nicht nur innerhalb einzelner Verwaltungseinheiten verwirklicht werden. Stärkere Einsparungseffekte können eventuell durch gemeinsame Lösungen für mehrere Verwaltungsbehörden, ggf. auch ebenenübergreifend, erzielt werden. Das spielt vor allem dann eine Rolle, wenn

- im Zuge der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung die Ebenen ohnehin zusammenarbeiten und
- ein schneller Informationsfluss zwischen verschiedenen Behörden notwendig ist.

⁴⁸⁾ Aufgrund von nicht unerheblichen Anlaufkosten tritt eventuell das Paradoxon höherer staatlicher Kosten trotz automatisierter Leistungserstellung auf (Bertot – Jaeger, 2008).

Vorausgefüllte Steuererklärung

Ein Thema, das im Bereich der Steuerverwaltungen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, ist die so genannte vorausgefüllte Steuererklärung als Bestandteil einer proaktiven E-Government-Lösung.

Die Grundidee dahinter ist, dass die Steuerverwaltung Informationen, die sie bereits hat, sowie Informationen, die sie von Dritten bekommen kann, automatisch in die Steuererklärung einarbeitet. Für die Steuerpflichtigen würde dies bedeuten, dass diese in vielen Fällen keine zusätzlichen Angaben machen müssen, sondern die bereits vorausgefüllte Steuererklärung so akzeptieren können, wie dies die Steuerverwaltung vorschlägt.

Obwohl die österreichische Abgabenverwaltung mit der automatischen Verarbeitung der Beiträge zur Sozialversicherung bereits Ansätze einer vorausgefüllten Steuererklärung enthält, besteht dennoch Spielraum für weitere Verbesserungen. Durch die Kooperation mit Dritten könnten z. B. Kirchenbeiträge, Studiengebühren, absetzbare Versicherungsprämien, Teile der Krankheitskosten sowie Spenden und andere Positionen automatisch in die Veranlagung eingebaut werden. Neben der Vereinfachung für die Steuerpflichtigen würde dies auch für die Steuerverwaltung den Vorteil bringen, dass die Angaben einer gewissen Qualitätskontrolle unterliegen. Darüber hinaus kann ein Prozess der Harmonisierung von Verwaltungsprozessen und der Datengrundlagen zwischen Verwaltungseinheiten in Gang gesetzt werden.

Wenngleich die Einführung eines derartigen Systems zu Beginn mit Kosten verbunden wäre (Herstellung der IT-Infrastruktur und Definition und Herstellung notwendiger Prozesse), kann mittel- bis langfristig sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch für die Steuerpflichtigen mit einer Reduktion der Kosten gerechnet werden. Bei all jenen Fällen, in denen die vorausgefüllte Steuererklärung von den Steuerpflichtigen ohne Änderungen akzeptiert wird, kann die Kontrollquote gesenkt werden, da bei den in der Erklärung enthaltenen Informationen von einer besseren Qualität ausgegangen werden kann. Auf Seiten der Pflichtigen wäre bereits zum Zeitpunkt der Einführung einer vorausgefüllten Steuererklärung eine bedeutende Verbesserung in Form eines geringeren Aufwandes für die Erstellung der Allgemeinveranlagung zu verzeichnen. In jenen Ländern, in denen dieses Tool bereits umgesetzt ist, zeigt sich, dass ein überwiegender Teil der Pflichtigen die von der Finanzbehörde vorgegebenen Erklärungen ohne Änderungen akzeptiert. In Dänemark können beispielsweise für 72% der Steuerpflichtigen Erklärungen erstellt werden, die diese unverändert einreichen¹⁾. Wie hoch die Zahl derer ist, die keine Änderungen wünschen, hängt davon ab, wie viele Informationen in die vorausgefüllte Steuererklärung aufgenommen werden können.

Vor diesem Hintergrund scheint eine rasche Umsetzung dieser Maßnahme, wie bereits im Regierungsprogramm 2007-2010 vorgesehen, sowohl im Sinne einer mittelfristigen Kostenersparnis in der Verwaltung als auch zur Qualitätsverbesserung für die Steuerpflichtigen wünschenswert. Nicht zuletzt würde die vorausgefüllte Steuererklärung auch dem Ziel einer gleichmäßigen Besteuerung dienen, da die Vorteile einer Steuererklärung nicht nur den "informierten Steuerzahlern" zufließen

Im internationalen Umfeld finden sich einige Länder, die die vorausgefüllte Steuererklärung erfolgreich umgesetzt haben. Neben Dänemark und Schweden hat beispielsweise Südkorea Kooperationen geschlossen, durch die diverse Informationen wie etwa Krankheitskosten, Versicherungsprämien und andere steuerlich relevante Positionen direkt von den jeweiligen Institutionen bezogen werden können, sodass den Steuerpflichtigen Arbeit abgenommen werden kann²⁾.

Q: OECD (2008A, 2008B). – ¹⁾ Vgl. OECD (2008B). – ²⁾ In diesem Zusammenhang wäre es natürlich vorstellbar, dass diese Institutionen die Informationen nur dann an die Finanzbehörden weitergeben, wenn der Kunde einwilligt.

Dabei ist festzuhalten, dass eine **verwaltungsübergreifende elektronische Zusammenarbeit** grundsätzlich natürlich eine kompatible IT-Infrastruktur bedingt. Handelt jede Verwaltung für sich, dann entstehen möglicherweise erhebliche Kosten (Systemsynchronisation) durch nicht-abgestimmte IT-Strukturen. Das gilt insbesondere für die Entwicklung geeigneter Software-Lösungen für die Verwaltungen. In diesem Kontext wäre es sinnvoll, nicht nur technische Lösungen abzustimmen, sondern auf fachlicher Ebene eine entsprechende Kooperation zu ermöglichen. Damit könnten gemeinsame IT-Strukturen auch den erwünschten Nebeneffekt haben, dass es zu einer **Harmonisierung der unterstützten Verwaltungsprozesse** kommt. Gerade wenn Unterschiede in der Erfassung und Verarbeitung von Daten zwischen den Verwaltungseinheiten bestehen, könnten diese Vorzüge zum Tragen kommen (siehe auch Kasten "Vorausgefüllte Steuererklärung" oder die Ausführungen in Kapitel 6 zur Einrichtung einer Förderungsdatenbank).

3.4.3 Reformbedarf

Trotz der ausgezeichneten Position Österreichs bei der Umsetzung von E-Government können noch Reformbedarfe identifiziert werden. Die Implementierung von E-Government muss offenbar als **Teil einer ganzheitlichen Strategie** zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors begriffen werden. Automatisierte Prozesse und Leistungserstellung erfordern eventuell zwar eine geringere Anzahl an Bediensteten, jedoch dafür qualifiziertes und geschultes Personal. Oft kann die Implementierung innovativer Systeme nicht mit bestehenden Prozessstrukturen bzw. dem gegenwärtigen Personal durchgeführt werden. Deshalb sollten vor der Realisierung neuer Projekte sowohl eine grundlegende Analyse als auch umfassende Testläufe erfolgen. Dabei muss das Augenmerk auf die geeignete Infrastruktur, leistungsfähige IT-Systeme und auf die Personalqualifikationen gerichtet werden.

Kompetenzrechtlich fällt der Bereich des E-Government in die Zuständigkeit der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Einheiten (bzw. Sozialversicherung, ausgegliederter Einheit etc.). Auf der einen Seite entstehen damit (speziell auch Gemeinde-, aber auch auf Länderebene) Probleme der kleinen Fallzahlen, die eine Umstellung auf E-Government-Lösungen aufgrund der nicht-ausgeschöpften Skalenvorteile der Infrastruktur kaum lohnenswert machen. Auf der anderen Seite wirft die Kompetenzaufteilung auch Abstimmungsprobleme auf:

Um die technischen Möglichkeiten im IT-Bereich besser zu nutzen und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern, sind vor allem die zahlreichen **"Insellösungen"** der Gebietskörperschaften, einschließlich der Sozialversicherung, zu vermeiden (*Arbeitsgruppe Konsolidierung*, 2009). Aufgrund der fehlenden Vorab-Abstimmung von Entscheidungen für spezifische Hard- und Softwaresysteme mangelt es bisweilen an der Systemkompatibilität, was Zeit- und Ressourcenkosten mit sich bringt und Abstimmungsprozesse erschwert. Es bedarf einer ebenenübergreifenden Koordination, um speziell in Zukunft bei der Implementierung neuer Lösungen diese unnötigen Friktionen zu vermeiden. Die Plattform "Digitales:Österreich" bietet sich als Koordinationsforum an; die Teilnahme ist jedoch freiwillig.

Dabei könnte in der konkreten Umsetzung gemeinschaftlicher und ebenenübergreifender Lösungen im E-Government-Bereich oft auf **bereits implementierte Strukturen**, vor allem im Bund, aufgesetzt werden. Das von der Bundesfinanzverwaltung betriebene Portal *Finanz-online* und/oder das sich im Entstehen befindliche, darauf aufbauende Online Portal für Unter-

nehmen beim BMF, bieten sich hierbei besonders für alle Vorgänge im Bereich der Kommunikation mit Unternehmen (z. B. Gewerbeanmeldung, Zahlungsverkehr) an. Dies hat gleichzeitig den Vorteil, dass das One-Stop-Shop-Prinzip, das auch im Unternehmensbereich zu administrativen Kosteneinsparungen führen sollte, besser verwirklicht werden kann.

3.5 Folgerungen

Ziel der Ausführungen in Kapitel 3 ist es, zentrale Elemente des NPM in den Kontext einer ebenenübergreifenden Verwaltungssteuerung zu stellen. Dabei geht es primär um strukturelle Steuerungs- und Organisationsfragen, die auf das Problem der allgemeinen Beziehungen zwischen den Verwaltungseinheiten auf den jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebenen im föderativen Staat abstellen. Hintergrund ist die Vorstellung, dass wesentliche Bereiche der staatlichen Aufgaben in Österreich weiterhin in einem ebenenübergreifenden, koordinierten Verfahren zwischen den Gebietskörperschaften gelöst werden sollen. Es werden primär die Beziehungen zwischen Bund und Ländern diskutiert; die kommunale Ebene wird weitgehend ausgeblendet.

Das **Hauptaugenmerk** sollte stets darauf gelegt werden, **Kompetenzen zu entflechten** und im Sinne einer Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zu ordnen. Eine evtl. notwendige "Dritte Säule" sollte so klein wie möglich gehalten werden. In der einschlägigen fiskalföderalistischen Literatur wird jedoch ebenfalls eingeräumt, dass eine vollständige Separierung in bestimmten Politikfeldern (darunter Schulwesen) nicht möglich und sinnvoll ist. Es stellt sich dann für diese Felder mit Mehrebenencharakter die Frage, wie eine Steuerung sinnvoll erfolgen kann. Die hier angeregte Lösung versucht nun gerade, die **Vorteile einer föderalen Aufgabenerfüllung mit zentralen Steuerungselementen zu versehen**.

Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass performancebasierte Steuerungssysteme gegenüber der inputorientierten regulativen Steuerung zu Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen in der Verwaltung beitragen. Nach diesem Verständnis könnte die zukünftige Koordination von Bund und Ländern in typischen Mehrebenenpolitikfeldern (z. B. Bildung, Umwelt, Verkehr) nach einem Schema erfolgen, das durch folgende Merkmale gekennzeichnet ist:

1. Die **Kompetenzaufteilung** zwischen Bund und Ländern sollte sich an den Gedanken einer definierten Leistungsbeziehung orientieren, in der der Bund die Rolle des Auftraggebers einnimmt, der die strategischen Ziele setzt, und die Länder die Rolle der ausführenden Einheiten einnehmen. Potentielle Anwendungsfelder sind vor allem jene Verwaltungsmaterien, in denen auf einerseits "gesamtwirtschaftliche", österreichweite Zielvorstellungen existieren und auf der anderen Seite beträchtliche Vorteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung im Vollzug durch die Länder zu erwarten sind.
2. Der Bund und die Länder sollten in einem **Abstimmungsprozess** die Performanceziele für die jeweiligen Politikfelder vereinbaren und in quantitativen Kennzahlensystemen verankern. In Österreich könnten die Art. 15a B-VG Vereinbarungen die Funktion als Koordinations- und Steuerungsinstrument der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung erfüllen und in einer Art Leistungsvertrag regeln. Vorstellbar sind in diesem Rahmen auch verbindliche Mindeststandards.

3. In der Wahl der Instrumente bei der Ausführung sind die Länder weitgehend **autonom**, sodass die Ergebnis- und die Ressourcenverantwortung zusammengeführt sind. Die ausführenden Länder sind für die Ergebnisse des Verwaltungshandelns verantwortlich.
4. Die Dotierung der Ausgaben sollte im Rahmen der Leistungskontrakte fixiert werden. Zu bevorzugen wäre dabei ein System der **Pauschaltransfers** (block grants), die nicht als Kostenabgeltung, sondern als Leistungsentgelt aufgefasst werden. Ein adäquates Anreizschema sollte Gesichtspunkte der Performance-Entlohnung und Aspekte der Kostendeckung miteinander verbinden. Denkbar ist etwa, dass der Bund, der die Grundlagen und/oder die Rahmenbedingungen regelt, auch einen Anteil an der Basisfinanzierung übernimmt. Dabei kann es sich um einen bestimmten Prozentsatz (< 100%) der durchschnittlichen Kosten oder der Normkosten, die spezifische lokale oder regionale Gegebenheiten berücksichtigen, handeln. Zur Abgeltung der darüber hinaus gehenden Ausgaben wäre dann die Performanceinformation einzubeziehen. Dabei könnte an ein Pauschaltransfersystem gedacht werden, in dem auf der Basis von Informationen über die Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung und der festgelegten Leistungsziele die Mittel an die vollziehenden Einheiten zugewiesen werden. Um Anreize zu Einsparungen in den Ländern zu geben, die sich auch positiv auf das Gesamtbudget des staatlichen Sektors auswirken, wäre etwa zu fixieren, dass ein Überschuss der Einnahmen über die Pauschalzuweisungen (bei Erfüllung der vereinbarten Leistungsstandards) zwischen Bund und Land geteilt wird. So könnte bspw. ein bestimmter Prozentsatz der Überschüsse in das Folgejahr übertragen werden, ein weiterer Anteil für leistungsbezogene Vergütungen verwendet werden und der verbleibende Rest an den Bund zurückfallen. Damit wird einerseits ein Anreiz zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung gegeben. Auf der anderen Seite können die lukrierten Effizienzgewinne auch in eine geringere Steuerbelastung umgesetzt werden, wenn die Steuern im Ausmaß der erzielten Einsparungen gesenkt werden. Eine zusätzliche Stärkung sowohl der indirekten als auch der direkten Anreizwirkungen ist durch eine höhere Einnahmenautonomie der subzentralen Einheiten zu erreichen.
5. Die Steuerungswirkungen werden verbessert, wenn für die Länder eine verpflichtende Teilnahme an einem **institutionalisierten Vergleichsverfahren** (Benchmarking) fixiert wird. Performancedaten sollten flächendeckend publiziert werden. Zur Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns und zur Verbesserung der Vergleichbarkeit sollte das bestehende Haushalts- und Rechnungswesen über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg harmonisiert werden.
6. Durch den Einsatz von **Gutscheinsystemen** in Verbindung mit Qualitätsstandards kann in ausgewählten Politikfeldern mit einer individualisierten Leistungsabgabe eine bessere nachfrageorientierte Steuerung erreicht werden. Ein zentraler Vorteil der Gutscheinsysteme ist, dass die Finanzmittelzuteilung unmittelbar vom Ergebnis her erfolgt.
7. Der weiter forcierte Einsatz von **E-Government** stellt neue Herausforderungen für eine ebenenübergreifenden Koordination, um speziell in Zukunft bei der Implementierung neuer Lösungen unnötige Friktionen zu vermeiden. Die Plattform "Digitales:Österreich" bietet sich als Koordinationsforum an.

Literaturhinweise

- Adamaschek, B., Wettbewerb in strategischen Politikfeldern als Quelle für Leistung und Innovation. Rede auf der 4. Tagung der Behördenleitungen des Bundes "Wettbewerb in strategischen Politikfeldern als Quelle für Leistung und Innovation", 14. September 2004.
- Aichholzer, G., Nutzungs- und Wirkungsindikatoren von e-Government in Österreich. Präsentation beim Forum e-Government der Österreichischen Computer Gesellschaft, Wien, 14.-16. März 2005, 25, <http://www.ocg.at/egov/egov05/aichholzer.pdf>.
- Aichholzer, G., Spitzenberger, M., E-Government in Österreich: Entwicklungsstand, Nutzung und Modellprojekte, Studie des Institut für Technikfolgenabschätzung im Auftrag des Bundeskanzleramts, 2005.
- Allam, M., Reward the Winners, Punish the Losers? Performance Budgeting Reconsidered, EIPASCOPE 2007/3.
- Andersen, K. V., e-Government: Five Key Challenges for Management. The Electronic Journal of e-Government, 2006, Volume 4, Issue 1, S. 1-8, <http://www.ejeg.com>.
- Arbeitsgruppe Konsolidierung, 2009, "Effizienz der Verwaltung".
- Audit Commission, 2000, Getting Better All the Time. Making Benchmarking Work, 2000, http://www.audit-commission.gov.uk/products/guidance/80DDA381-E506-4769-9ED2-7E9DDD4D7C4B/archive_mpgettin.pdf.
- Audit Commission, Best Value Performance Indicators Guide, 2009, http://www.audit-commission.gov.uk/performance/downloads/0708_AC_Best_Value_Guidance_2007_08.pdf
- Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E. (Hrsg.), 2003, Öffentliches Management in Österreich. Realisierung und Perspektiven, Wien
- Blöchliger, H., "Market-mechanisms in Sub-Central Public Service Provision", OECD Economics Department Working Paper, Paris, 2008, (34).
- BMOELS, Leistungsbericht 2004 der österreichischen Bundesverwaltung, 2004, www.austria.gv.at/2004/11/26/Leistungsbericht2004_web.pdf.
- Bogumil, J., "Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung", in Kuhlmann, S., Bogumil, J., Wollmann, H. (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden, 2004.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., "Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung", in Bogumil, J., Jann, W., Nullmeier, F. (Hrsg.), Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37, Wiesbaden, 2006, S. 151-184.
- Braun, D., Making Federalism More Efficient: A Comparative Assessment, Acta Politica, 2008, 43, S. 4-25.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen, Wien, 2008.
- Capgemini, The User Challenge – Benchmarking the supply of online public services. European Commission, 2007, http://www.at.capgemini.com/m/at/tl/EU_eGovernment_Report_2007.pdf.
- Capgemini/TNO, Does E-Government pay off? Study on the effective use of ICT in the public sector in Europe, in search for European exemplary public services – EUREXEMPs, Final Report, 2004.
- Chevallerau, F.-X., The impact of e-government on competitiveness, growth and jobs. IDABC eGovernment Observatory, Background Research Paper, 2005, abgerufen am 26. August 2008: <http://europa.eu.int/idabc/egov0>.
- Czerny, M., Weingärtler, M., Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor. WIFO-Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2007.
- Curristine, T., Lonti, Z., Joumard, I., "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", OECD Journal on Budgeting, 2007, 7, S. 1-41.
- Dearing, E., "New Public Management in der österreichischen Bundesverwaltung", in Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E. (Hrsg.): Öffentliches Management in Österreich. Realisierung und Perspektiven, Wien, 2003, S. 83-106.
- Dixit, A., "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", Journal of Human Resources, 2002, 37, S. 696-727.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, Seit dem 1. Januar 2008 ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) in Kraft, 2008, http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/finanzausgleich/G_Finanzausgleich/08_NFA-ueberblick.pdf.
- EUPAN, Does e-Government pay off? European Public Administration Network report November 2004, 2004, abgerufen am 26. August 2008: <http://www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=19>.
- Felderer, B., et al., Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich. IHS-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, 1999.

- Föderalismuskommission, Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Dokument 174, Beschlussdatum: 5. März 2009.
- Frey, R. L., Wettstein, G., Reform des schweizerischen Finanzausgleichs, CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik, Basel, 2008, No. 2008-05.
- Gerlach, I., et al., Politische Rahmenbedingungen bei der Einführung von Betreuungsgutscheinen, Expertise für das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, 2007.
- Grossmann, B., Hauth, E., Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens, herausgegeben von Staatsschuldenausschuss, Wien, 2007.
- Heller, R., Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellung und vergleichbare Datengrundlagen, Impulsreferat bei der Klausurtagung der Föderalismuskommission II am 13./14.9.2007 in Berlin, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 052, 2007.
- Hirschman, A. O., Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge, MA, 1970.
- Hözl, W., et al., "Teilstudie 20: Neugründung und Entwicklung von Unternehmen", in Aiginger, K., et al. (Hrsg.), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Studie des WIFO im Auftrag von Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischem Gewerkschaftsbund und Landwirtschaftskammer Österreich, Wien, 2006.
- Hood, C., 2006, Gaming in Targetworld: The targets approach to managing British public services, Public Administration Review 66, S. 515-521.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2009, IKO-Netz, www.kgst.de.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, b.i.t. Consult GmbH (2007): E-Government spart bis zu 40 Prozent Kosten, Studienergebnisse, 2007, verfügbar unter: http://www.bitconsult.de/bitconsult/pdf/bit_KGSt_Pressemitteilung_Studie_E-Government_V3.pdf.
- Kuhlmann, S., "Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland", Verwaltungsarchiv, 2003, 94, S. 99-126.
- Lundsgaard, J., Competition and Efficiency in Publicly Funded Services, OECD Economic Studies, 2002, 35, S. 79-128.
- Mizell, L., Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CPTA/ECO/GOV/WP(2008) 5, 2008.
- Naschold, F. (1995A), Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin, 1995.
- Noman, Z., Performance Budgeting in the United Kingdom, OECD Journal on Budgeting, 2008, 8, S. 75-90.
- OECD, Modernising Government, Paris, 2005.
- OECD (2005A), E-Government for better government. e-Government Studies, OECD publishing, 2005.
- OECD (2008A) FORUM ON TAX ADMINISTRATION: TAXPAYER SERVICES SUBGROUP – Information Note Third Party Reporting Arrangements and Pre-filled Tax Returns: The Danish and Swedish Approaches, 2008, verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/39/5/39948012.pdf>.
- OECD (2008B), FORUM ON TAX ADMINISTRATION: TAXPAYER SERVICES SUB-GROUP Information Note Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries, 2008, verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/39/6/39947998.pdf>.
- OECD (2007A), Performance Budgeting in OECD Countries, Paris, 2007.
- OECD, OECD Budget Practices and Procedures Database, 2007, www.oecd.org/gov/budget/database.
- Pasterniak, A., Budgetregeln und Qualität der öffentlichen Finanzen, Wiesbaden, 2006.
- Pesendorfer, E., "Wirkungsorientierte Landesverwaltung in Oberösterreich", in Sorger, V., et al. (Hrsg.), Herausforderung Verwaltungsreform, Wien, 2008, S. 201-231.
- Propper, C., Wilson, D., The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector, Oxford Review of Economic Policy, 2003, 19, S. 250-267.
- Reichard, C., "Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung – Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht", König, K., Füchtner, N. (Hrsg.), Schlanker Staat – Verwaltungsmodernisierung im Bund. Speyerer Forschungsbericht 183; Speyer, 1998, S. 305-326.
- Robinson, M., Brumby, J., Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature, IMF Working Paper WP/05/210, Washington, 2005.

- Rodgarkia-Dara, A., Starnberger, S., "Die Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung", in Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R. (Hrsg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien, New York, 2002, S. 153-183.
- Romzek, B. S., Johnston, J. M., State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability, *Public Administration Review*, 2005, 65, S. 436-449.
- Rossmann, B., "Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel – Stärkere Zielorientierung erforderlich", in Bauer, H. (Hrsg.), *Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008*, Wien–Graz, 2008, S. 307-322.
- Schaltegger, Ch., Frey, R. L., *Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2003, 4, S. 239-258.
- Schedler, K., Ösze, D., "Performance Measurement in Öffentlichen Verwaltungen", in Klingebiel, N. (Hrsg.), *Performance Measurement und Balanced Scorecard*, München, 2001, S. 259-276.
- Schedler, K., Proeller, I., *New Public Management*, 3. Aufl., Bern u. a., 2006.
- Shea, R. J., "Performance Budgeting in the United States", *OECD Journal on Budgeting*, 2008, 8, S. 61-73.
- Statistik Austria, Österreich online. Eine Übersicht über das E-Government-Angebot 2008, 2008, <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=33163>.
- Steger, G., "Die Haushaltsrechtsreform des Bundes", in Sorger, V., et al. (Hrsg.), *Herausforderung Verwaltungsreform*, Wien, 2008, S. 275-286.
- Department for Communities and Local Government (DCLG), *The New Performance Framework for Local Authorities & Local Authority Partnerships: Single Set of National Indicators*, 2007, <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/505713.pdf>.
- United Nations, *eGovernment Survey 2008 – From eGovernment to connected governance*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2008, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>.
- Leckie, G., Goldstein, H., The limitations of using school league tables to inform school choice. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A*, 2009, 172(4).
- Lucke, J., Reinermann, H., *Speyerer Definition von Electronic Government, Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter*, 2000, <http://foev.dhy-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>.
- Weber, K., "Das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert", in Bußjäger, P. (Hrsg.), *Moderner Staat und innovative Verwaltung*, Wien, 2003, S. 107-127.
- Wollmann, H., "Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. Ansätze, Verläufe und Ergebnisse", in Jann, W. (Hrsg.), *Status Report Verwaltungsreform*, Berlin, 2003, S. 36-50.

Julia Bock-Schappelwein

4. Schulwesen und Kinderbetreuung

4.1 Schulwesen

4.1.1 Einleitung

Die Industriestaaten stehen angesichts der zunehmenden Globalisierung, Beschleunigung des technischen Fortschritts, Deregulierung und steigenden Wettbewerbsdrucks vor großen Herausforderungen: Neue Märkte werden erschlossen, Arbeitsplätze in traditionellen Industrien werden infolge des Strukturwandels abgebaut oder in Niedriglohnländer verlagert, die Berufs- und Qualifikationslandschaft verändert sich, Arbeitsabläufe und Arbeitsstrukturen werden umorganisiert und neue Beschäftigungsformen werden eingesetzt. Als Reaktion darauf scheint die Institutionalisierung von Lernen im Lebens- und Erwerbszyklus unumgänglich. Allerdings stellt sich in einem solchen Umfeld zunehmend die Frage, wie die wachsende Bedeutung von Bildung für die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs bei knappen öffentlichen Budgetmitteln zu finanzieren ist oder vielmehr wie die im Bildungswesen gebundenen Ressourcen sparsamer und zweckmäßiger eingesetzt werden können, um Basisqualifikationen zu vermitteln und den Grundstein für weiterführende Bildungsphasen zu legen.

Wößmann (2003A, 2006, 2008A/B) zufolge bestimmt die Höhe der eingesetzten finanziellen Mittel im Bildungswesen jedoch nur teilweise den erzielten Lern- und Ausbildungserfolg. Als bei weitem einflussreicher erachtet er die Qualität und Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen die im Bildungssystem relevanten AkteurInnen handeln, wie Wettbewerb und Wahlfreiheit zwischen den Schulen (wenn sie nicht zu zunehmender Segregation führen), ein hoher Grad an Schulautonomie bei Prozess- und Personalentscheidungen, dezentrale Steuerung, Outcome-Orientierung, zentrale Prüfungen und extern gesetzte Leistungsstandards bzw. Kombinationen wie Schulautonomie und zentrale Prüfungen.

Das österreichische Schulsystem weist allerdings bei rezenten empirischen Untersuchungen auf der Primar- und Sekundarstufe gerade bei den genannten institutionellen Faktoren erhebliche Defizite auf (siehe beispielsweise Schmid (2007), Gonand et al. (2007) oder Pitlik et al. (2008) für einen Literaturüberblick). Dazu kommen Doppelzuständigkeiten, die mangelnde Finanzierungsverantwortlichkeit der Entscheidungsträger (insbesondere im Bereich der LandeslehrerInnen) und eine übergroße bürokratische Steuerung.

Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Abschnitt ein Überblick über die in der Vergangenheit bereits von verschiedenen Seiten wie Rechnungshof, Österreich-Konvent oder Aufgabenreformkommission diskutierten Problembereiche im Schul- und Kinderbetreuungswesen gegeben. Außerdem werden internationale Beispiele zur Performanctesteuerung im Schulwesen angeführt. Der Bereich der Kinderbetreuung fokussiert auf Reformvorschläge des Rechnungshofes zu finanziellen Aspekten und den unterschiedlichen länderspezifischen Regelungen und Organisationsstrukturen im Bereich der gesamten Kinderbetreuung.

4.1.2 Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Die gesamte Kompetenzverteilung im österreichischen Schulwesen wird in den Artikeln 14 und 14a des Bundesverfassungsgesetzes geregelt. Der Artikel 14 beginnt mit einer Generalklausel zugunsten des Bundes, gefolgt vom Dienstrecht der Lehrkräfte an öffentlichen Pflichtschulen (Bundessache in der Gesetzgebung, Landessache in der Vollziehung), der Zusammensetzung und Gliederung der Kollegien und der äußeren Organisation. Außerdem werden die Angelegenheiten im selbständigen Wirkungsbereich der Länder aufgezählt (Diensthoheit über die Lehrkräfte in öffentlichen Pflichtschulen, Kindergarten- und Hortwesen), öffentliche und private Schulen definiert und die Schulgliederung bzw. Schul- und Berufsschulpflicht festgelegt. Der Artikel 14a regelt das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen mit einer Generalklausel zugunsten der Länder.

Die Verwaltung des Bundes auf dem Gebiet des Schulwesens obliegt dem zuständigen Bundesministerium und den unterstehenden Schulbehörden des Bundes, auf Landesebene dem Landesschulrat und auf Bezirksebene dem Bezirksschulrat (Art. 81a B-VG, Art. 81 b B-VG). Das Schulpflichtigenverzeichnis wird im übertragenen Wirkungsbereich des Bundes von den Gemeinden geführt.

Die Organisation und Trägerschaft der öffentlichen Schulen werden durch das Schulorganisationsgesetz und die Pflichtschulgesetze der Bundesländer geregelt. Das Schulorganisationsgesetz definiert die Aufgaben, Lehrpläne, Aufbau und Organisationsformen der Pflichtschulen und der daran anschließenden weiterführenden Bildungseinrichtungen. Den Pflichtschulgesetzen zufolge obliegt den Schulerhaltern (in Abhängigkeit von der Schulform sind das Gemeinde, Land oder Bund) die Bereitstellung, d. h. Bau, Betrieb und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften. Darüber hinaus ist der Schulerhalter für Reinigung, Beleuchtung, Beheizung, Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel, Deckung des sonstigen Sachaufwandes sowie für die Beistellung des zur Betreuung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften allenfalls erforderlichen Hilfspersonals (wie Schulwart, Reinigungspersonal, Heizer) zuständig. Bei ganztägigen Schulformen kommen noch die Vorsorge für die Verpflegung und die Beistellung der für die Tagesbetreuung (ausgenommen die Lernzeiten) erforderlichen Lehrkräfte und ErzieherInnen sowie die Beistellung von SchulärztInnen dazu. Außerdem entrichten die Gemeinden, sofern sie Standortgemeinde des Lehrbetriebs sind, Berufsschulkostenbeiträge an die Länder als Schulerhalter der berufsbildenden Pflichtschulen.

Das Dienstrecht der Lehrkräfte wird in Abhängigkeit von der Schulform und dem Dienstgeber einerseits über das Beamtendienstrechtsgesetz für die Bundesschulen und andererseits über die Landeslehrer-Dienstrechtsgesetze für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Pflichtschulen definiert. Das Beamtendienstrechtsgesetz ist auf alle Lehrkräfte anzuwenden, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehen, und regelt so wie das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz das Dienstverhältnis, den Verwendungsbereich, die Dienstpflichten, die Rechte, die Leistungsfeststellung, das Disziplinarrecht, die besoldungs- und pensionsrechtlichen Vorschriften, gesundheitliche Aspekte und ausbildungsspezifische Maßnahmen. Die Diensthoheit über Lehrkräfte an Bundesschulen obliegt dem Bund, an Landesschulen den Bundesländern. Die Zuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit der Bun-

desländer wird mittels Landesgesetz geregelt. Soweit die Schulaufsichtsbehörden des Bundes die Schulaufsicht über die Bundes- und Landesschulen ausüben, ist in den Landesgesetzen die Mitwirkung der Behörden bei der Anstellung, Versetzung, Beförderung und Auszeichnung von Lehrkräften sowie bei Qualifikations- und Disziplinarverfahren zu bestimmen (Lehrerdienstrechts-Kompetenzgesetze). Im Rahmen ihrer Diensthoheit erstellen die Länder einen Dienstpostenplan für Personalbedarf und Personaleinsatz.

Die Finanzierung des Bildungswesens erfolgt grundsätzlich gemäß den Vorschriften des Finanz-Verfassungsgesetzes (§ 2), in dem der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, tragen. Eine Ausnahme bildet die Finanzierung der Landeslehrkräfte. Diese erfolgt über die im Finanzausgleich verankerte Kostentragungsbestimmung des Bundes, der zufolge der Bund den gesamten Aufwand für die aktiven LehrerInnen in den allgemeinbildenden Pflichtschulen im Rahmen der vom Bundesministerium genehmigten Stellenpläne (Stellenplanrichtlinie) übernimmt und 50% in den berufsbildenden Pflichtschulen sowie land- und forstwirtschaftlichen Fach- und Berufsschulen (§ 4 FAG 2008)⁴⁹⁾.

Übersicht 4.1: Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften im Schulwesen

	Allgemeinbildende Pflichtschulen	Berufsbildende Pflichtschulen	BMS, BHS, AHS
Dienstrecht			
Gesetzgebung	Bund	Bund	Bund
Vollziehung	Land	Land	Bund
Diensthoheit	Land bzw. Bund wenn übertragen (Landeslehrer- Diensthoheitsgesetze)	Land bzw. Bund wenn übertragen (Landeslehrer- Diensthoheitsgesetze)	Bund
Bezahlung der Lehrkräfte	Land; 100% Kostenersatz durch den Bund	Land; 50% Kostenersatz durch den Bund	Bund
Äußere Organisation			
Grundsatzgesetz	Bund	Bund	Bund
Ausführungsgesetz	Land	Land	Bund
Vollziehung	Land	Land	Bund
Schülerhalter	Gemeinde/Gemeindever band/Land	Land	Bund

Q: Schulorganisationsgesetz, Beamten-Dienstrechtsgesetz, Bundes-Verfassungsgesetz.

⁴⁹⁾ Die zwischen Bund und Ländern vereinbarte Stellenplanrichtlinie (Ausarbeitung auf Länderebene, Genehmigung durch Bildungs- und Finanzministerium) legt die Zahl der jährlichen Planstellen je Schulform fest, die sich nach der SchülerInnenzahl richtet und Mindestwerte vorgibt. Festgestellte Abweichungen vom Stellenplan werden bei der nächsten Mittelbereitstellung ausgeglichen.

Finanzierung der Landeslehrkräfte (Hans Pitlik)

Das "Landeslehrerproblem" wird oft als das Paradebeispiel für das Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung angeführt. Die Länder stellen zwar die Lehrkräfte an allgemein- und berufsbildenden Pflichtschulen ein, tragen allerdings nur höchstens teilweise den Aufwand. Der Bund ersetzt den Ländern in einem Kostenerstattungssystem den überwiegenden Teil des Aktivitätsaufwandes der unter der Länderdiensthöhe stehenden Lehrkräfte, sowie des Pensionsaufwandes in Höhe von 4,22 Mrd. € (Erfolg 2008). Es besteht nach den Überlegungen der Bürokratietheorie (Kapitel 1) damit ein Anreiz für die Länder, im Sinne einer Budgetmaximierung "zu viele" Lehrkräfte einzustellen. Diese Argumentation greift freilich etwas zu kurz.

In das FAG 1993 wurde die Bestimmung aufgenommen, dass der Kostenersatz durch den Bund nur noch in Höhe der letztendlich vom Bund zu genehmigenden Stellenpläne erfolgt, die zwischen Bund und Ländern verhandelt werden. Nach *Matzinger* (2005, S. 106) war bis zum FAG 2001 das Instrument des Stellenplans jedoch nur wenig erfolgreich, um die Ausgaben einzudämmen. Seit dem FAG 2001 werden nach Schultyp differenzierte SchülerInnenzahlen je Lehrerplanstelle fixiert, die nicht unterschritten werden sollen. Damit werden die Möglichkeiten zur Überausweitung des personellen Ressourceneinsatzes an den allgemeinbildenden und berufsbildenden Pflichtschulen durch die Länder deutlich eingeschränkt. Sollten die Länder zusätzlichen Bedarf sehen, etwa um bestimmte Schulstandorte zu erhalten, ist ein möglicher Mehrbedarf aus "eigenen Mitteln" – also durch Budgetumschichtungen – zu bestreiten. In den Finanzausgleichsgesetzen werden darüber hinaus auch noch zusätzliche Kostenersätze zur Berücksichtigung unterschiedlicher Strukturen (z. B. Sonderbedarfe im ländlichen Raum oder in Ballungsgebieten) vereinbart. Die zwischen den Ländern und dem Bund bestehenden Informationsasymmetrien hinsichtlich der Notwendigkeit zusätzlicher LehrerInnenstellen bei der Erarbeitung der Stellenpläne bleiben somit teilweise bestehen.

Aus fiskalföderalistischer Perspektive wäre die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf jener Ebene anzustreben, die auch über die Diensthöhe über die Lehrkräfte an den allgemeinbildenden und berufsbildenden Pflichtschulen verfügt. Dies kann prinzipiell sowohl die zentrale als auch die regionale Ebene sein. Ein besonderes Problem ist allerdings in diesem Zusammenhang, dass eine ganze Reihe von Vorschriften, die in die Kompetenz des Bundes fallen, auch maßgeblichen Einfluss auf die Personalkosten der Länder haben. Dazu zählen wichtige Fragen der äußeren und inneren Schulorganisation, vor allem der Klassenschülerzahlen und der Lehrpläne, für die der Bund die Entscheidungskompetenz besitzt. Eine konsequente Umsetzung des Konnexitätsgrundsatzes impliziert deshalb auch die Zusammenführung dieser Materien auf einer Ebene, da sonst Entscheidungen der einen gebietskörperschaftlichen Ebene zusätzliche Kosten auf anderen Ebenen verursachen können. Häufig wird daher eine weitgehende Kompetenzzentralisierung beim Bund gefordert (z. B. *Rechnungshof*, 2007).

Damit werden jedoch (wie oben diskutiert), zum einen die vielfältigen Principal-Agent-Probleme nicht grundsätzlich gelöst. Zum anderen kann eine starke Zentralisierung von Verantwortlichkeiten den unterschiedlichen schulpolitischen Rahmenbedingungen in den Bundesländern kaum gerecht werden. Damit bietet sich speziell für den Schulbereich eine Kombination aus zentraler Steuerungsverantwortung und dezentraler Durchführungsverantwortung an, die sich an einem System der Performance-Steuerung (vgl. Kapitel 2) orientiert.

4.1.3 Diskutierte Ansätze zur Reform der Schulverwaltung

In Anbetracht der "besonders komplizierten Verschachtelung" (Öhlinger, 1995) der Kompetenzverteilung und der Fülle an rechtlichen Regelungen zur Schulverwaltung erscheint der Reformbedarf im Schulwesen nicht nur dringend erforderlich – die derzeitige Fassung des Art. 14 B-VG stammt mit geringfügigen Änderungen aus dem Jahr 1962 –, sondern auch vielschichtig, wie die folgende Zusammenstellung an Reformvorschlägen belegt.

Doppelgleisigkeiten zwischen Bund und Ländern im Schulwesen

Die Aufgabenreformkommission des Jahres 2001 empfiehlt im Rahmen der Neuordnung der Schulverwaltung eine Vereinfachung der Kompetenzverteilung und fordert eine klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten des Schulwesens. Die bestehende Leitungsfunktion sowohl des Bundesministeriums als auch der Landesregierungen⁵⁰⁾ für die Landesschulen bzw. dienstbehördliche Funktionen wäre der Aufgabenreformkommission zufolge ebenso zu überdenken wie die Bezirks- und Landesschulräte als Schulbehörden des Bundes. Die Aufgabenreformkommission regt daher an, die Bezirks- und Landesschulräte als Schulbehörden des Bundes ersatzlos zu streichen und die behördlichen Aufgaben auf Bezirksebene der Bezirksverwaltungsbehörde zu übertragen bzw. übergeordnete Dienststellen zu Bundes- und Landes-Holdings als Dachorganisation für die öffentlichen Schulen zusammenzufassen. Zusätzliches Gewicht erhält diese Forderung dadurch, dass – wie die Kommission errechnete – dem Bundesvoranschlag 2000 zufolge im Bundesministerium 800 und in den Schulaufsichtsbehörden 1.400 öffentlich Bedienstete beschäftigt waren, die gemeinsam mit den öffentlich Bediensteten in den Ländern die Aufsicht über rund 6.000 Schulen innehatten. Aktuell werden laut Angaben des BMUKK, basierend auf dem Bundesvoranschlag 2008, in der Schulverwaltung rund 2.400 Bedienstete ausgewiesen, davon 800 im BMUKK, 1.200 in den Landes- und Bezirksschulräten sowie Abteilungen wie Schulpsychologie und 350 weitere Schulaufsichtsbeamte, die gemeinsam mit öffentlich Bediensteten in den Ländern die Schulaufsicht über 5.600 öffentliche und 700 private Schulen (2007/08) ausüben⁵¹⁾.

Just (2008) sieht bezüglich Aufgabenreform im Schulbereich und ihrer Auswirkungen auf die Städte Handlungsbedarf bei den Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung und bei den getrennten Schulsystemen in der unteren Sekundarstufe, da unterschiedlich ausgebildete Lehrkräfte mit zwei unterschiedlichen Dienstrechten und unterschiedlicher Schulaufsichtszuständigkeit nach einem einheitlichen Lehrplan unterrichten, allerdings die Mobilität der Lehrkräfte aufgrund der unterschiedlichen Ausbildung zwischen den Schulformen ausgeschlossen wird. Dementsprechend hebt er angelehnt an den Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt von 2007 die Notwendigkeit einer völlig neuen Struktur in der Kompetenzverteilung und eine Beseitigung der Schulbehörden des Bundes in den Ländern hervor. Außerdem sollten alle Lehrkräfte an öffentlichen Schulen Bedienstete des Bundes sein. Die Schulerhalterschaft sollte entsprechend der Zuständigkeit für die äußere Organisa-

⁵⁰⁾ Dazu kommt, dass der Landeshauptmann als höchster Repräsentant eines Bundeslandes gleichzeitig Leiter einer Bundesbehörde ist.

⁵¹⁾ APA-Presseaussendung vom 18. März 2009 zu "Schulverwaltung: Unverändert "intransparent" seit Monarchie".

tion der Schulen geregelt werden. Außerdem verweist er auf die offene Frage der Schulverwaltung auf regionaler Ebene. Für die Ausgestaltung der Schulverwaltung schlägt er eine Trennung in eine reine Schulverwaltung für äußere Organisation und administrative LehrerInnenangelegenheiten und in eine pädagogische Begleitung einschließlich der Überprüfung der Erreichung der Bildungsstandards vor.

Unterschiedliche Varianten der Schulverwaltung auf Bundesländerebene

Der Österreich-Konvent aus den Jahren 2003 bis 2005 nimmt ebenfalls zur Schulverwaltung Stellung und verweist im Bericht des Ausschusses 6 vom Jahr 2004 auf die zwei unterschiedlichen Varianten in der Schulverwaltung auf Bundesländerebene (*Österreich-Konvent, 2004*). Im Burgenland, in Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und Wien gibt es eine gemeinsame Verwaltung der Pflicht- und Bundesschulen in den Landesschulräten, in Kärnten, Salzburg, Vorarlberg und Tirol erfolgt dagegen die Verwaltung getrennt in den Landesschulräten und Landesregierungen⁵²). Außerdem wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen der sachlichen Zuständigkeit der öffentlichen Schulbehörden der Bezirksschulrat für die Pflichtschulen im Instanzenzug die erste Instanz darstellt, die Landesschulräte für die Bundesschulen, mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Schulen. Deshalb tritt der Österreich-Konvent für die Streichung einer Verwaltungsebene und für einen einheitlichen Instanzenzug unabhängig von der Trägerschaft ein⁵³) und diskutiert zwei unterschiedliche Modelle, einerseits das "regionale Bildungsmanagement" und andererseits die "autonome Schule und Bildungsregion"⁵⁴).

Bildungsregionen in Niederösterreich

Seit dem Schuljahr 2005/06 gibt es in Niederösterreich fünf neu eingerichtete Bildungsregionen, die sich aus mehreren Verwaltungsbezirken zusammensetzen und von regionalen Bildungsmanagern geführt werden (siehe auch § 8 NÖ Pflichtschulgesetz). Diese werden vonseiten des Landesschulrates aus den Reihen der BezirksschulinspektorInnen für fünf Jahre nominiert und koordinieren bzw. moderieren die Arbeit der BezirksschulinspektorInnen. Außerdem wird mit den Bildungsregionen eine bezirksübergreifende Personal- und Planstellenbewirtschaftung, LehrerInnenfortbildung, Personalentwicklung und Qualitätssicherung installiert.

Im ersten Modell wird die Schaffung der Verwaltungseinheit eines "regionalen Bildungsmanagements" auf Länderebene an der Stelle der Landes- und Bezirksschulräte angeregt, wodurch eine Verwaltungsebene eingespart werden könnte. Diese Einrichtung wäre als Schulbehörde erster Instanz für sämtliche Schulen unabhängig von der Trägerschaft zuständig. Konkret wäre in jedem Bundesland eine Landesbildungsdirektion als Schulbehörde erster Instanz einzurichten, die auch die Schulabteilungen der Länder umfassen würde. Die Leitung der Landesbildungsdirektion sollte dem Landeshauptmann oder einer von ihm bestellten Person obliegen.

⁵²) In diesen Bundesländern ist beispielsweise die äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen in der Landesregierung angesiedelt.

⁵³) Derzeit untersteht der Bezirksschulrat dem Landesschulrat und dieser dem Bildungsministerium. Vorsitzender des Bezirksschulrates ist der Bezirkshauptmann, Präsident des Landesschulrates der Landeshauptmann.

⁵⁴) Allerdings konnte weder im Ausschuss noch im Präsidium des Österreich-Konvent Konsens über die vorgeschlagenen Modelle erzielt werden.

Hinsichtlich der inneren Organisation sollte sich die Zuständigkeit nach der Kompetenzverteilung richten.

Das zweite Modell der "autonomen Schule und Bildungsregion" würde die Organisation des österreichischen Schulwesens in vier Ebenen untergliedern, beginnend mit der autonomen Schule, der Bildungsregion, den Ländern bis hin zum Bund. Ziel dieses Modells wäre die Schaffung autonomer Schulen und die Vorgabe von bundesweiten Zielen und Standards einschließlich ihrer Evaluation durch den Bund. Als erste Ebene würde die autonome Schule im Rahmen der Schultypenvorgabe durch die Bildungsregion über die konkrete Ausgestaltung der Schul- und Unterrichtsorganisation entscheiden. Die Bildungsregion, d. h. der Bildungsrat und das regionale Bildungsmanagement, wären als zweite Ebene auf der regionalen Ebene (ähnlich der Bildungsregion in Form mehrerer Bezirke) für die Koordination, Qualitätssicherung und Zielerreichung zuständig. Auf der dritten Ebene wären die Länder für die Vorgaben an die Bildungsregionen, die Kontrolle der Mittelverwendung, die Festlegung der Schultypen und die Evaluation zuständig. Der Bund würde die vierte Ebene bilden und wäre für die Koordination zwischen den Ländern und die Definition der bundesweiten Bildungsstandards verantwortlich.

Der Rechnungshofbericht des Bundes aus dem Jahr 2007⁵⁵⁾ zur Lehrpersonalplanung macht außerdem auf die Probleme der Arbeit der BezirksschulinspektorInnen bei der Schulaufsicht in Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg aufmerksam. In diesen vier Bundesländern wird die Diensthoheit über die Landeslehrkräfte nicht den Schulbehörden des Bundes übertragen, obwohl der Bund den Ländern den gesamten Aufwand für die aktiven Lehrkräfte in den allgemeinbildenden Pflichtschulen rückerstattet. Durch den Verbleib der Diensthoheit über die LandeslehrerInnen bei den Landesregierungen dieser vier Bundesländer ergeben sich eingeschränkte Kompetenzen für die BezirksschulinspektorInnen, insbesondere bei der Steuerung des Personaleinsatzes und ein größerer Verwaltungsaufwand.

Aktuell bekennt sich das aktuelle Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, so wie das Regierungsprogramm zuvor, zur Modernisierung von Schulverwaltung und -management. Diesem zufolge sollen die Bezirks- und Landesschulräte und deren Kollegien abgeschafft und beratende Organe auf Landesebene, die sich aus SchülerInnen, Eltern und LehrerInnen zusammensetzen, sowie Bildungsdirektionen eingerichtet werden⁵⁶⁾.

⁵⁵⁾ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Bund/Bund_2007_02/Bund_2007_02_2.pdf.

⁵⁶⁾ http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/1-Home_Zentrale/Regierungsprogramm.pdf.

Übersicht 4.2: Gliederung der Schulbehörden des Bundes nach örtlicher, sachlicher Zuständigkeit¹⁾)

	Bezirksschulrat	Landesschulrat	BMUKK
Vorsitz	Bezirkshauptmann	Landeshauptmann	Bundesminister
Örtliche Zuständigkeit	Politischer Bezirk	Bundesland	Gesamtes Bundesgebiet
Sachliche Zuständigkeit			
1. Instanz	Allgemeinbildende Pflichtschulen	Berufsbildende Pflichtschulen BMS, BHS, AHS Bundesanstalt für Leibeseziehung Akademien für Sozialarbeit	Zentrale Lehranstalt
2. Instanz	.	Allgemeinbildende Pflichtschulen	Berufsbildende Pflichtschulen BMS, BHS, AHS Bundesanstalt für Leibeseziehung Akademien für Sozialarbeit

Q: BMUKK. – 1) Die land- und forstwirtschaftlichen mittleren Schulen und Berufsschulen unterliegen nicht dem Schulunterrichtsgesetz, sondern werden auf Länderebene geregelt.

Umfassendes Konzept zur Strukturreform der gesamten Schulverwaltung

Abgesehen von den verschiedenen Teilaspekten zur Reform der Schulverwaltung zählt der Rechnungshof in einem Positionspapier zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau (2009)⁵⁷⁾ die Vielfalt der Reformbereiche im Schulwesen auf. Beginnend mit der Kompetenzzersplitterung und dem Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung werden die uneinheitliche Schulstandortstruktur, der geringe Anteil der Unterrichtszeit an der Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte sowie die Übernahme von Verwaltungstätigkeiten durch die Lehrkräfte, die unterschiedlichen Lehrverpflichtungen und Ausbildungen der Landes- und Bundeslehrkräfte, die inhomogene Schulaufsicht und die unterschiedlichen Dienstrechte und Fortbildungsbestimmungen für Landes- und Bundeslehrkräfte angeführt. Die Empfehlungen des Rechnungshof-Positionspapiers fokussieren dementsprechend auf die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrkräfte und Schulerhalter zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten in einer Schulbehörde und auf eine Optimierung der Schulstandorte sowie die Verbesserungen im Personaleinsatz und bei der Schulaufsicht.

Die Problemanalyse von Rechnungshof, WIFO, IHS, KDZ und Staatsschuldenausschuss, die der Arbeitsgruppe zur Verwaltungsreform am 24. März 2009 vorgelegt wurde, ortet in einer strukturierten Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen ebenfalls sieben Reformbereiche im Schulwesen⁵⁸⁾:

1. Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung: Bei Pflichtschulen fehlt eine einheitliche Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung, die fehlende Diensthoheit des Bundes bei den Landeslehrkräften bewirke eine "zahnlose Personalsteuerung". Dar-

⁵⁷⁾ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/aktuelles/veroeffentlichungen/positionen/Positionen_Verwaltungsref_2009.pdf.

⁵⁸⁾ APA-Presseaussendung vom 24. März 2009 zu "Schulverwaltung 2 – "Zahnlose Personalsteuerung".

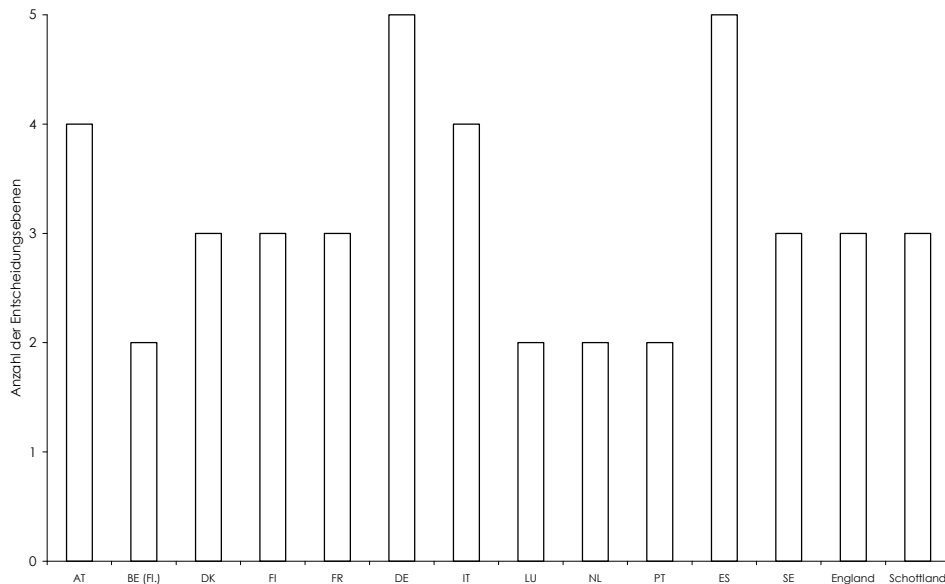
aus resultieren Doppelgleisigkeiten und damit Mehrkosten beim Lehrer-Controlling sowie ein uneinheitliches Gebäudemanagement.

2. Unterschiedliches Dienstrecht: Zwischen Bundes- und Landeslehrkräften bestehen dienst- und besoldungsrechtliche Unterschiede. Trotz einheitlichem Lehrplan für die untere Sekundarstufe zeichnen sich Bundes- und Landeslehrkräfte durch unterschiedliche Besoldung, Arbeitszeit und Lehrverpflichtung aus.
3. Leitungsverantwortung ohne Managementzusatzqualifikation: Schulleiter, auch großer Schulen, werden ohne besondere Managementzusatzqualifikationen aus dem Kreis der Lehrkräfte rekrutiert und sind ohne Autonomie in Personalfragen für die Unterrichtsqualität verantwortlich.
4. Doppelte Personalsteuerung und doppeltes Controlling: Der Bund führt zwei Controlling-Abteilungen für Bundes- und Landeslehrkräfte. Außerdem bestehen Intransparenz beim Personalaufwand von Landeslehrkräften sowie geringe Lehrermobilität und fehlende Durchlässigkeit zwischen den Schultypen.
5. Unterschiedliche Aus- und Weiterbildung: Die Ausbildung für Bundes- und Landeslehrkräfte erfolgt getrennt, die Fortbildungspflichten unterscheiden sich ebenfalls zwischen Bundes- und Landeslehrkräften.
6. Teilweise eingeschränkte Schulaufsicht: In Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg wird die Diensthoheit über die Landeslehrkräfte nicht den Schulbehörden des Bundes übertragen, wodurch sich eingeschränkte Kompetenzen für die BezirksschulinspektorenInnen ergeben.
7. Fragmentiertes Gebäudemanagement: Fixe Schulsprengel beeinflussen die erforderlichen Ressourcen für Infrastruktur und Personal; unterschiedliche Schulerhalter erschweren die Nutzung von Schulgebäuden durch Klassen aus anderen Schulen.

Vergleichsweise viele Entscheidungsebenen im österreichischen Schulsystem

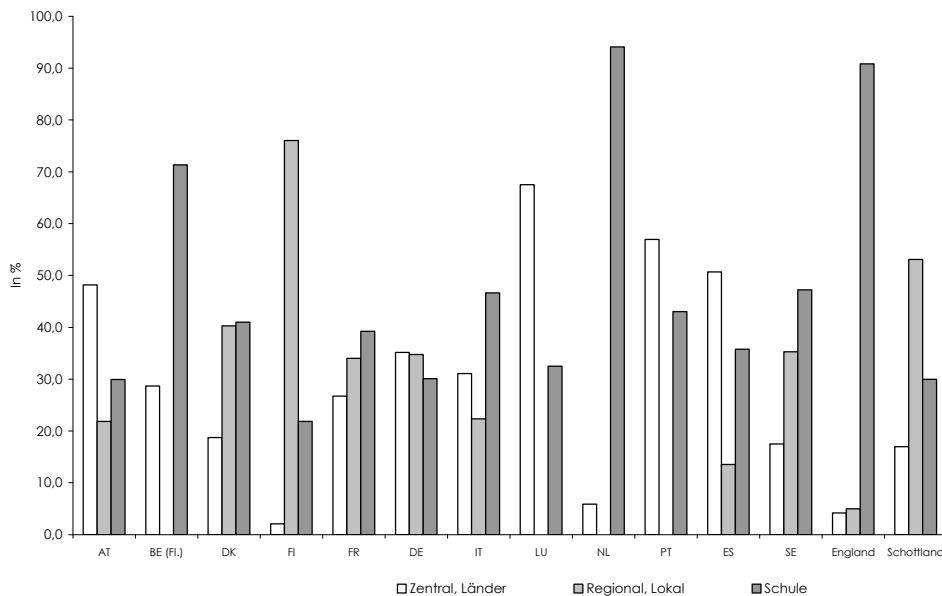
Abgesehen von den institutionellen Handlungsbereichen diskutierten *Schmid – Pirolt (2004)*, *Schmid (2007)* oder *Lasnigg et al. (2007)* die Governance des österreichischen Schulwesens im internationalen Vergleich und wiesen ebenfalls auf die Komplexität der österreichischen Struktur im Bildungswesen hin, insbesondere auf die vergleichsweise hohe Zahl an Entscheidungsebenen im österreichischen Pflichtschulbereich mit Entscheidungsträgern auf Bundes-, Landes-, Bezirks- bzw. Gemeinde- und Schulebene, was die für eine effiziente Steuerung notwendige Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung erschwert. Den Autoren zufolge gibt es auf europäischer Ebene neben Österreich nur noch in Deutschland und Italien zumindest vier Entscheidungsebenen im Pflichtschulbereich – allerdings bei 11-mal bzw. 6-mal so großen SchülerInnenzahlen wie in Österreich.

Abbildung 4.1: Anzahl der Entscheidungsebenen in der unteren Sekundarstufe im internationalen Vergleich (2007)



Q: OECD (2008).

Abbildung 4.2: Relative Verteilung der Entscheidungsebenen in der unteren Sekundarstufe auf die Entscheidungsträger im internationalen Vergleich (2007)



Q: OECD (2008).

Auch die aktualisierten Daten, die sich auf das Schuljahr 2006/07 (OECD, 2008) beziehen und auf der OECD-INES⁵⁹⁾-Befragung von 2007 aufbauen, belegen die vergleichsweise hohe Anzahl an Entscheidungsebenen in Österreich und Italien mit jeweils vier Ebenen sowie in

⁵⁹⁾ International Indicators of Education Systems.

Deutschland und erstmals auch in Spanien⁶⁰) mit fünf Ebenen. In Dänemark, Finnland, Frankreich, Schweden, England und Schottland reichen dagegen drei Ebenen, im flämischen Teil Belgiens, in Luxemburg, in den Niederlanden und in Portugal zwei Instanzen. Dazu kommt, dass die meisten Entscheidungen in Österreich, so wie in Deutschland, Luxemburg, Portugal und Spanien, auf zentraler bzw. Länderebene getroffen werden. In Finnland und Schottland konzentrieren sich die Entscheidungen auf die regionale bzw. kommunale Ebene; in allen übrigen untersuchten 15 EU-Staaten⁶¹) dominieren die Entscheidungen auf schulischer Ebene, insbesondere in den Niederlanden (94% aller Entscheidungen) und in England (91% aller Entscheidungen).

Vergleichsweise hohe Bildungsausgaben pro SchülerIn mit starken Finanzierungsströmen innerhalb und zwischen den Verwaltungsebenen in Österreich

In quantitativer Hinsicht beliefen sich die gesamten Bildungsausgaben in Österreich im Jahr 2005 auf 5,5% des BIP und waren damit um –0,3 Prozentpunkte niedriger als der Schnitt der OECD-Länder. Die Spannweite reichte in den 19 untersuchten EU-Staaten⁶²) von 4,2% des BIP in Griechenland bis hin zu 7,4% des BIP in Dänemark. Bei den Ausgaben für den vorschulischen Bereich (ISCED 0), die Volksschulen (ISCED 1) sowie die untere Sekundarstufe (ISCED 2) und die weiterführenden Ausbildungswege im Anschluss an die Pflichtschulausbildung (ISCED 3 und 4; obere Sekundarstufe, postsekundärer, nicht-tertiärer Bereich) lag Österreich gemessen am BIP als Indikator für die relative budgetäre Belastung durch das Bildungssystem fast im Schnitt der OECD-Länder. Für den Universitätsbereich (ISCED 5A/6) wurde vergleichsweise weniger ausgegeben (OECD, 2008).

Die Pro-Kopf-Ausgaben waren in Österreich dagegen vergleichsweise hoch. Im Volksschulbereich erreichte Österreich mit 8.300 US\$ (zu PPP) nach Luxemburg (14.100 US\$; zu PPP) und Dänemark (8.500 US\$; zu PPP) den dritthöchsten Wert in der EU, im Bereich der unteren Sekundarstufe mit 9.500 US\$ (zu PPP) den zweithöchsten Wert nach Luxemburg (18.800 US\$; zu PPP) und im Bereich der oberen Sekundarstufe mit 10.000 US\$ (zu PPP) den fünftöchsten Wert nach Luxemburg (18.800 US\$; zu PPP), Frankreich (10.300 US\$; zu PPP), Deutschland (10.300 US\$; zu PPP) und Dänemark (10.200 US\$; zu PPP) (OECD, 2008).

Dazu kamen vergleichsweise starke Finanzierungsströme innerhalb und zwischen den Verwaltungsebenen in Österreich. EURYDICE (2005) zufolge wurden in Österreich bezogen auf das Jahr 2001 rund 23% der gesamten finanziellen Mittel im Bildungswesen vom Bund zu den Ländern und Gemeinden transferiert. Dies war gemeinsam mit Finnland (25%) innerhalb der 15 EU-Staaten am höchsten. Danach folgten mit Abstand Irland mit 14,9% und die Niederlande mit 13,8%. Außerdem stammen den Daten von EURYDICE (2005) zufolge 72,7% der finanziellen Mittel für das Bildungswesen in Österreich vom Bund (vor Transfers zu den übrigen Gebietskörperschaften), die restlichen 27,3% von Länder und Gemeinden. Damit war der An-

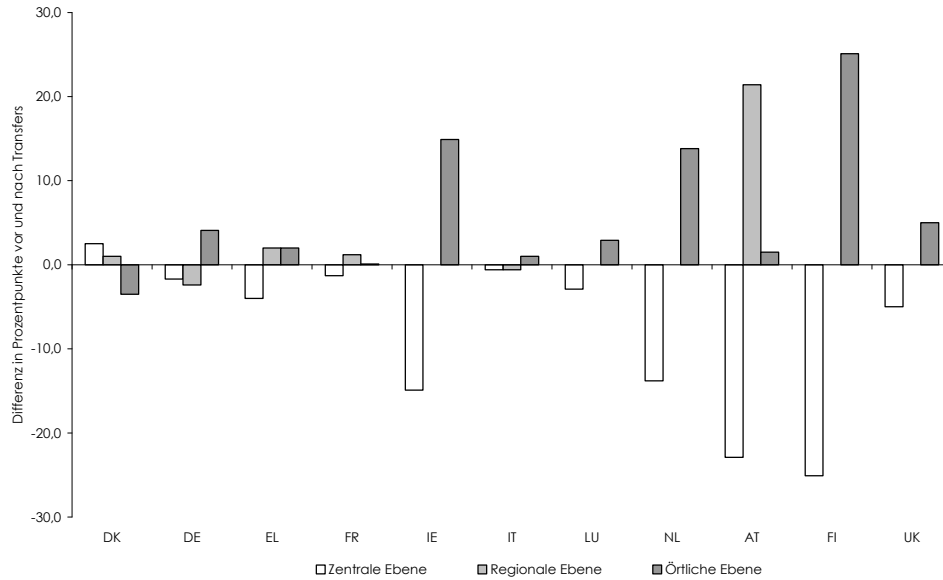
⁶⁰) Hinzu käme noch Frankreich, wenn die Bereiche regional und sub-regional nicht zusammengezählt werden würden.

⁶¹) Keine Informationen zu Griechenland und Irland verfügbar.

⁶²) 19 untersuchte EU-Staaten: EU 27 ohne Rumänien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Zypern, Malta, Slowenien.

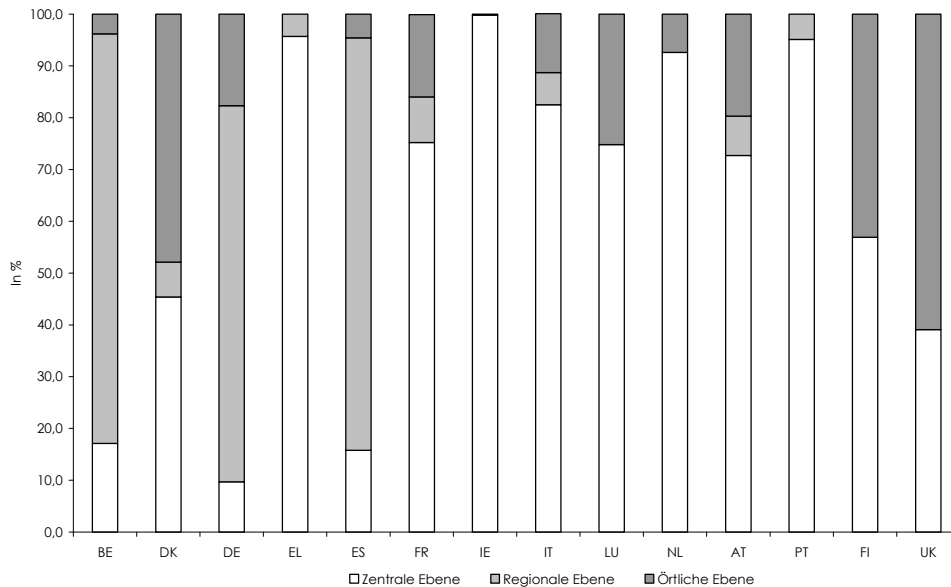
teil an Bundesmitteln in Österreich (mit 4 Ebenen) ähnlich hoch wie in Ländern mit 2 Entscheidungsebenen weniger (Niederlande, Luxemburg und Portugal)⁶³).

Abbildung 4.3: Finanzierungsstruktur vor und nach Transfers im Bildungswesen nach Verwaltungsebenen (2001)



Q: EURYDICE (2005), WIFO-Berechnungen. BE, ES, PT: keine Transfers zwischen den Verwaltungsebenen; SE: keine Daten vorhanden.

Abbildung 4.4: Finanzierungsstruktur des Bildungswesens nach Verwaltungsebenen (2001, vor Transfers)



Q: EURYDICE (2005).

⁶³ Der Anteil der Finanzmittel auf zentraler Ebene reichte von 99,8% in Irland und 95,7% in Griechenland bis hin zu 9,7% im föderalen Deutschland, auf lokaler Ebene von 60,9% im Vereinigten Königreich bis hin zu weniger als 1% in Griechenland, Irland und Portugal.

In Bezug auf die strukturelle Zusammensetzung der Bildungsausgaben wurden nach Auskunft von Statistik Austria im Jahr 2006 rund die Hälfte der 14 Mrd. € oder 5,4% des BIP an öffentlichen Bildungsausgaben vom Bund getragen (53,4%), auf die Bundesländer ohne Wien entfielen rund 30% der Ausgaben, knapp 11% auf die Gemeinden ohne Wien und fast 8% auf Wien. Der übrige Aufwand wurde von den Schulgemeinerverbänden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften finanziert.

4.1.4 Performance-Steuerung

Neben den formulierten Reformoptionen und Handlungsempfehlungen für Österreich und der Darstellung der monetären Position des österreichischen Schulsystems bietet ein internationaler Überblick über Bildungssysteme Anhaltspunkte zu den Ausgestaltungsmöglichkeiten von Schulverwaltung und Steuerungsmechanismen in anderen Staaten.

Nordische Staaten, Großbritannien

Hudson (2007) gibt einen umfassenden Überblick über die Steuerungs- und Regelungsmechanismen von Bildungssystemen in den nordeuropäischen Staaten Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden und in Großbritannien (England, Wales, Schottland). Die Bildungssysteme dieser Staaten zeichneten sich in der Vergangenheit trotz unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen durch einen starken öffentlichen Sektor aus. Erst die Veränderungen und Reformen in den Steuerungsprozessen der Bildungssysteme veranlassten die nordischen Staaten, die Kompetenzen stärker auf die kommunale Ebene zu fokussieren. In Großbritannien, insbesondere England, erhielten die Schulen mit dem "Education Reform Act" von 1988 einerseits ein hohes Maß an Autonomie, andererseits erhielt auch die Kontrolle eine neue Grundlage.

Trotz der unterschiedlichen Fokussierung der Reformen fanden beide Staatengruppen neue Regulierungs- und Kontrollformen, die keinen Rückzug des Staates aus seinen (Kontroll-)funktionen zur Folge hatte. Stattdessen wurden mit Hilfe von Curricula, Bildungsstandards, externen Überprüfungen, Evaluationen, Selbstevaluierung und Veröffentlichung der Ergebnisse (Transparenz) neue Wege zur Regulierung im Bildungswesen gefunden. Die Bildungssysteme wurden stärker ergebnisorientiert ausgerichtet, wobei die Zentralebene die Lehrpläne bzw. Unterrichtsgestaltung definiert und die Kommunen (außer in England) und die Schulen die Wege zur Zielerreichung selbst festlegen. Die erreichten Ergebnisse werden überprüft und veröffentlicht, d. h. für die BürgerInnen transparent gemacht.

In den nordischen Staaten wurden die zuvor sehr genau definierten öffentlichen Vorgaben im Bildungssystem durch eine Rahmengesetzgebung ersetzt. Die Bildungssysteme wurden stärker dezentral sowie ziel- und ergebnisorientierter ausgerichtet und die Verantwortlichkeit über die Schulen den Kommunen und Schulen, d. h. Lehrkräften, Eltern und SchülerInnen, übertragen. In England und Wales löste das nationale Curriculum mit der Dezentralisierung die unterschiedlichen lokalen Lehrpläne ab.

In den nordischen Staaten haben die nationalen Curricula die Form von Rahmendokumenten, in denen die Ziele und Richtlinien im Bildungssystem spezifiziert werden und Spielraum für Interpretation und Anpassung zulassen. Island publiziert Richtlinien zu den nationalen Curri-

cula, die Empfehlungen zu Einschätzung, Fortschritt und Überprüfung beinhalten. In Schweden bilden die Curricula die Basis für die Schulpläne der Kommunen, die ebenso wie in Island von Arbeitsplänen der Schulen, die auf die Spezifika der Schule aufmerksam machen, ergänzt werden.

Die Autonomie der Lehrkräfte zeichnet sich in diesen Staaten durch freie Entscheidungsmöglichkeiten über die adäquaten Lernmethoden aus.

Schwedisches Schulmanagement¹⁾

In Schweden ist das Zentralamt für Schule und Erwachsenenbildung (Skolverket) die Verwaltungsbehörde des Schulbereichs. Die Aufgabe des Zentralamtes besteht darin, die Tätigkeit der Schule zu begleiten und auszuwerten, die Aufsicht über die Ausbildung auszuüben sowie Vorschläge zur Entwicklung der Schule vorzulegen und bei einer solchen Entwicklung mitzuwirken. Es veranstaltet auch Rektorenausbildung und Weiterbildung für Lehrer und Schulpersonal, und es vergibt Lehrerstipendien für die individuelle Weiterbildung von Lehrern. Das Zentralamt für Schule und Erwachsenenbildung verfügt über eine Außenorganisation, die in elf regionale Außenstellen aufgeteilt ist.

¹⁾ http://www.sverige.de/lexi/lexi_bild.htm#Zust%C3%A4ndigkeiten.

Hinsichtlich Evaluation⁶⁴⁾ und Qualitätskontrolle umfasst in Dänemark die Kontrollfunktion des Staates die Formulierung von Bildungszielen, die Überwachung der Entwicklung, Interventionen zur Verbesserung der Bildungsqualität und laufende Abschätzungen zur Verbesserung des Qualitätsniveaus. Allerdings erscheint eine bessere Evaluierungsarbeit auch an den dänischen Schulen erforderlich, die durch Selbstevaluierung erreicht werden sollte. Die Qualitätssicherung für öffentliche Schulen obliegt dem dänischen Evaluationsinstitut (EVA). In Schweden verfassen die Schulen und die Gemeinden einen Qualitätsbericht, in dem Ergebnisse auf Gemeindeebene mit den landesweiten Zielen verglichen werden und mögliche Adaptierungsvorschläge angeführt werden. Die wichtigste Zentralbehörde für die Aufsicht über das Schulwesen ist das Zentralamt für Schule und Erwachsenenbildung (*Skolverket; National Agency for Education (NAE)*). Zu seinen hauptsächlichen Aufgaben gehören die Kontrolle, Beobachtung und Auswertung aller Tätigkeiten in den Schulen des Landes sowie die Aufsicht über die Schultätigkeit. Ferner ist es für die zentrale Entwicklungsarbeit im Schulwesen zuständig⁶⁵⁾. In Norwegen werden im Weißbuch "Culture for Learning" aus dem Jahr 2004 die Erwartungen in Bezug auf die zu erreichenden skills der SchülerInnen festgelegt; die Direktion für Aus- und Weiterbildung ist verantwortlich für die Aufsicht, die Implementierung rechtlicher Rahmenbedingungen bzw. Regulierungen, die Entwicklung, Organisation sowie Implementierung des nationalen Qualitätssicherungssystems und die Veröffentlichung von Bildungsstatistiken. Die Verantwortung für die externe Evaluierung liegt bei den Kommunen, den nationalen Bildungsbüros und dem norwegischen Bildungsrat. In Finnland sind die Schulen angehalten, sich an den externen Evaluationen zu beteiligen. Die Evaluationen dienen dazu, auf Basis der gesammelten Daten das Bildungssystem, die Kerncurricula und das praktische Un-

⁶⁴⁾ Zu Evaluation der allgemein bildenden Schulen im Bereich der Schulpflicht in Europa siehe auch EURYDICE (2004).

⁶⁵⁾ http://www.sverige.de/lexi/lexi_bild.htm#Zust%C3%A4ndigkeiten.

terrichten weiter zu entwickeln. Die Verantwortung für die externe Evaluation teilen sich die Schulträger (d. h. meistens die Kommunen), die Provinzregierung und der Nationale Bildungsrat. Der Rat für Bildungsevaluationen organisiert die externen Evaluierungen und publiziert die Ergebnisse. In Island untersteht die Evaluierungseinrichtung dem zuständigen Bildungsministerium. In England gibt es eine Fülle von Institutionen, die mit der Evaluierung des Bildungssystems befasst sind und die Schulqualität überprüfen. Die Ergebnisse der regelmäßig durchgeführten externen Evaluationen zur Schulqualität werden im Internet veröffentlicht.

Die Ergebnisse einheitlicher Prüfungen zur Messung der Schulperformance werden in England und Wales mittels Performancetabellen publiziert⁶⁶), in den anderen Staaten beispielsweise auf speziell eingerichteten Webseiten. In den nordischen Staaten ist Schweden nicht nur führend bei den standardisierten Prüfungen (im 5. und 9. Schuljahr), sondern auch bei der Verfügbarkeit von Informationen über die Testergebnisse und Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen Schulen bzw. Kommunen. In Norwegen werden die Testergebnisse auf einer speziellen Webpage publiziert. In Finnland dienen die Tests zur internen Feststellung und Verbesserung der Ergebnisse; die Ergebnisse werden jedoch nicht öffentlich publiziert.

Übersicht 4.3: Steuerungsmechanismen in den nordischen Staaten und Großbritannien

	Nordische Staaten	Großbritannien
Curriculum	Rahmendokument	Detaillierte Anleitung und empfohlene Unterrichtszeit; Anleitung zur Zielerreichung in den Lehrplänen; Hilfestellung zur Handhabung der nationalen Curricula-Tests
Schul-/LehrerInnenautonomie	Freie Entscheidung über Lernmethoden	Freie Entscheidung über Lernmethoden
Evaluierung	Schule, externe Organisationen	Schule, externe Organisationen
Ergebnisse von Prüfungen	Mehrheitlich Veröffentlichung der Ergebnisse auf Webpages (außer in Finnland)	Veröffentlichung mittels Performancetabellen ("league tables")

Q: Hudson (2007).

Neben den Ergebnissen aus externen Prüfungen sind Schulen in Island angehalten, auch Selbstevaluierungen durchzuführen; die Broschüre über interne Evaluierungen umfasst einen Katalog bzw. Richtlinien zu den Vorgaben bzw. Form des Selbstevaluierungsberichtes. In Norwegen fokussiert die Selbstevaluierung darauf, inwieweit die Lehre den vorgegebenen Curriculumprinzipien und -zielen entspricht. Außerdem werden die SchülerInnen mittels elektronischem Fragebogen über ihre Einschätzung zum Bildungswesen befragt. In Finnland sind alle Schulen zur Selbstevaluierung gesetzlich verpflichtet. In Dänemark werden die Themenfelder für die Selbstevaluierung in der Publikation "A Key to Change: school improvement through self-evaluation" vorgegeben und die Einschätzung der SchülerInnen in SchülerInnencafes ermittelt. In Schweden benötigen alle Schulen einen Arbeitsplan, der über alle Aktivitäten bzw. über deren Erreichung Aufschluss gibt. Außerdem wird jährlich ein Qualitätsbericht erstellt. Damit soll überprüft werden, ob die Schule die nationalen Bildungsziele, die auf kommunaler Ebene festgelegten Ziele und die schuleigenen Ziele erreicht hat bzw. ob Verbesserungsoptionen

⁶⁶) In Schottland gibt es keine nationalen Tests.

tionen zu erarbeiten wären. In England ist die Selbstevaluierung ein zentrales Element, um Bildungsqualität zu erreichen und den Bildungsstand zu beobachten. Mit dem 2005 neu eingeführten Schulinspektionssystem sind Schulen angehalten, nicht nur ihre Stärken und Schwächen aufzuzeigen, sondern auch darauf zu reagieren; die Selbstevaluierung der Schulen wird anschließend von den SchulinspektorInnen überprüft.

Finnisches Schulmanagement¹⁾

Das finnische Zentralamt für Unterrichtswesen arbeitet gemeinsam mit dem Unterrichtsministerium an der Entwicklung von Zielen, Inhalten und Methoden in den einzelnen Bildungsbereichen. Außerdem obliegen dem Zentralamt Evaluierungen (jährliche Überprüfung der SchülerInnenleistungen und Evaluierung der pädagogischen Arbeit an einem Fünftel aller Schulen anstatt Schulinspektionen) und das Erstellen, Korrigieren und Bewerten der nationalen Reifeprüfung ("Zentralmatura") am Ende der oberen Sekundarstufe. Regionale Interessen werden durch eigene Abteilungen für Bildung und Kultur in den sechs finnischen Provinzen gewahrt. Die lokale Verwaltung der Schulen obliegt den Kommunen, die das Ausmaß der Schulautonomie festlegen und für die Unterrichtsqualität verantwortlich sind.

Schulleiter ist der Direktor. Er verwaltet das Budget, ist nur der Kommune gegenüber verantwortlich und entscheidet über die Aufnahme von Lehrkräften.

¹⁾ Basierend auf dem Artikel "Denn sie wissen genau was sie tun: Das finnische Schulmanagement" von Michael Fuchs-Robetin in der Wiener Zeitung vom 27. November 2007, S. 12.

Kanada

In Kanada liegt das Schulmanagement ausschließlich bei den Provinzen, der Rat der Bildungsminister (Council of Ministers of Education in Canada, CMEC) stimmt die Bildungspolitik zwischen den Provinzen ab. In den Provinzen werden die meisten administrativen Aufgaben an die regionalen school boards abgetreten.

Die Finanzierung des öffentlichen Schulwesens erfolgt durch Mittelzuweisungen aus dem eigenen Haushalt der Provinzen, in einigen Provinzen kommt noch eine von den school boards eingehobene Steuer auf Grundbesitz hinzu. Die finanziellen Ressourcen für den laufenden Betrieb in den Schulen werden vom zuständigen Ministerium in Form eines pauschalen Zuweisungssystems ("block grant system") den school boards zugewiesen, mit denen das Personal in den Schulen, der Bau und Betrieb der Schulen und der Schülertransport finanziert werden. Die school boards sind auf Basis provinzweit geltender Regelungen verpflichtet, detaillierte Haushaltspläne aufzustellen und über den Zweck und die Effektivität des Mitteleinsatzes gegenüber der Provinzregierung und der Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen. Besondere schulische Vorhaben wie Unterricht in der zweiten Staatssprache oder Qualitätssicherung werden vom Bund finanziell unterstützt. Die school boards sind beim Mittelzufluss an die öffentlichen Schulen verpflichtet, den SchülerInnenanteil mit besonderem pädagogischen Förderbedarf bei der Bildungsfinanzierung zu berücksichtigen und für spezielle Förderprogramme an den Schulen zu sorgen, einschließlich des dafür notwendigen Personals. Außerdem gibt es Sondermittel zum Ausgleich migrations-, sozial- und regionalbedingter Disparitäten. Die Curricula werden provinzweit festgelegt. Die externe Evaluierung umfasst neben Schulleistungstests eine datenbasierte Rechenschaftslegung, in der verschiedene Indikatoren wie die Zahl der

SchulabrecherInnen erfasst und im Schul- bzw. regionalen Kontext verglichen wird. Dazu kommen Geschäftspläne, die die zur Verfügung zu stellenden Ressourcen festlegen und die zu erreichenden Schulleistungen definieren. Außerdem wird die Zufriedenheit aller AkteurInnen im Bildungsbereich abgefragt (*Brauckmann et al., 2007*).

Schweiz

Die Kompetenzen im Schweizer Bildungswesen verteilen sich auf Bund, Kantone und Gemeinden, wobei die Hauptverantwortung für die Bildung bei den Kantonen liegt und Bund, Kantone und Gemeinden verfassungsmäßig zur Zusammenarbeit verpflichtet sind. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und die Schulkoordination obliegen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK).

Ableitung aus den internationalen Beispielen

Die internationalen Beispiele zu den aufgezeigten Reformen im Bildungsbereich machen sehr deutlich sichtbar, dass sich der Staat im Zuge der Reformprozesse nicht aus seiner Verantwortung zurückzieht, sondern sich vielmehr an die neuen Umstände anpasst und neue Wege der Steuerung einschlägt (*Hudson, 2007*). Dabei sind unterschiedliche Reformstrategien erkennbar, wie bei den Ausprägungsvarianten von Autonomie und Kontrolle. Die Autonomie kann sich beispielsweise auf die individuelle Autonomie mit Fokus auf SchülerInnen, Lehrkräfte oder Eltern beziehen, oder (Personen-)Gruppen wie LehrerInnenverbände, Lehrkräfte einer Schule oder Elternverbände bzw. Institutionen umfassen (siehe zu den Ausgestaltungsmöglichkeiten von Autonomie auch *Cribb – Gewirtz, 2007*)¹⁾.

Ähnlich der Autonomie kann auch die Kontrolle mit Inputkontrolle, Outputkontrolle und Kombinationen daraus sehr vielschichtig ausfallen, beispielsweise ersichtlich an den unterschiedlichen Vorgaben oder Richtlinien in Bezug auf die Curricula oder Kontrollen im internationalen Vergleich.

Auch können die Motive zur stärkeren Fokussierung des Schulwesens auf die lokale Ebene (*Karlsen (1999) nach Weiler (1990)*) sehr verschieden sein, angefangen bei einer neuen Kompetenzverteilung in Bezug auf rechtliche und finanzielle Aspekte über Effizienzgesichtspunkte bis hin zur Verlegung von Entscheidungen auf die operative Ebene, d. h. die Schule.

Lundgren (2001) verweist auf die vier verschiedenen Einsatzmöglichkeiten staatlicher Steuerungsinstrumente im Bildungswesen, d. h. rechtliche Regelungen, Ressourcenausstattung, Evaluierung und Vorgaben (z. B. Curricula, Lehrbuchgestaltung und LehrerInnenausbildung). Er schlägt vor, dass der Staat in einem dezentralisierten Bildungssystem²⁾ den Bereich der Evaluierungen und Vorgaben mittels Zielvorgaben und Ergebnisüberprüfung ausbauen sollte. Die stärkere Berücksichtigung von Evaluierungen und Qualitätssicherung erreicht außerdem eine bessere Transparenz der Ergebnisse.

¹⁾ Die Interaktion zwischen verschiedenen Gruppen kann auch dazu führen, dass die Autonomie einer Gruppe dämpfend auf die Autonomie einer anderen Gruppe wirkt, wie beispielsweise von *Rönneberg (2007)* angeführt. Sie wies auf das Spannungsfeld zwischen Schulautonomie und Lehrerautonomie im Zuge des schwedischen Stundenplanexperiments hin, infolgedessen steigende Schulautonomie nicht unbedingt steigende LehrerInnenautonomie bedeuten muss, wenn die Lehrkräfte als Team gefragt sind und nicht als Individuum. – ²⁾ Laut *Lundgren (2001)* ist bei Fokus auf Dezentralisierung festzuhalten, von welchem Niveau und welchen bestehenden Steuerungsmechanismen ausgehend.

Die Zuständigkeiten für Rechtsetzung, Finanzierung und Vollzug variieren je nach Art der Bildungsstufe und Art der Bildungseinrichtung. Die Hauptverantwortung für die Bildung liegt bei den Kantonen. Der Vollzug der kantonalen Schulgesetze wird in den Kantonen größtenteils vom Erziehungs- oder Bildungsdepartement wahrgenommen. Die Erziehungsdepartemente legen Lehrpläne, offizielle Lehrmittel und Klassengrößen fest. Die Gemeinden führen unter Unterstützung von Schulkommissionen und Schulpflegerinnen die Kindergärten, Primarschulen und Schulen der unteren Sekundarstufe und bilden die lokale Schulbehörde. Außerdem tragen die Gemeinden die Verantwortung für Räumlichkeiten und die Beschaffung von Unterrichtsmitteln, teilweise wählen sie auch Lehrerinnen und Lehrer aus oder haben Kontrollfunktionen.

Im vorschulischen Bereich und in der unteren Sekundarstufe haben die Kantone die alleinige Regelungskompetenz für die von den Gemeinden maßgeblich finanzierten Bildungsbereiche. In der oberen Sekundarstufe liegt die Verantwortung für die allgemeinbildenden Schulen ebenfalls bei den Kantonen. Kantone und Bund stellen gemeinsam sicher, dass die kantonalen Maturitätsausweise gleichwertig sind und Mindestanforderungen entsprechen. Sie haben zu diesem Zweck je eigene, aber gleichlautende Anerkennungsregelungen erlassen.

Im Bereich der Berufsbildung hält der Bund eine umfassende Regelungskompetenz. Die vom Bund vorgegebenen Abschlüsse der beruflichen Grundbildung sind das eidgenössische Berufsattest, das eidgenössische Fähigkeitszeugnis (Lehrabschluss) und die Berufsmaturität. Für den Vollzug des Gesetzes sind die Kantone zuständig. Sie erhalten dafür vom Bund Subventionen in Form von Pauschalbeiträgen⁶⁷⁾.

Mit Hilfe des Bildungsmonitorings werden Informationen über das kantonale Bildungssystem systematisch gesammelt und aufbereitet. Das Bildungsmonitoring dient als Grundlage für die Bildungsplanung und bildungspolitische Entscheidungen sowie für die Rechenschaftslegung und öffentliche Diskussion. Für die Beurteilung der Qualität des kantonalen Bildungswesens werden die Bildungsindikatoren, die einen wichtigen Bestandteil des Bildungsmonitoring bilden und von der Bildungsstatistik aufbereitet werden, mit jenen anderer Kantone und relevanter Länder verglichen. Ein weiteres Element des Bildungsmonitorings bilden intern und extern durchgeführte Evaluationen⁶⁸⁾. Außerdem sollen Bildungsstandards festgelegt und regelmäßig überprüft werden.

Österreich

Im Jahr 2008 wurden die Bildungsstandards zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im österreichischen Schulwesen gesetzlich verankert. Sie sollen zur Unterstützung der Ergebnisorientierung an Schulen beitragen und ins Systemmonitoring einfließen bzw. die Erreichung der zu vermittelten Kernkompetenzen ermitteln. Die Erhebung der Bildungsstandards erfolgt künftig in den Fächern Deutsch und Mathematik in der 4. Schulstufe, in Deutsch, Mathematik und Englisch in der 8. Schulstufe, in den naturwissenschaftlichen Fächern (Physik, Chemie und Biologie) und in Mathematik in der 12. Schulstufe. Die beiden ersten Bildungsstandards befinden sich derzeit in der Probephase, die anderen in der Entwicklungsphase. Im Schuljahr 2008/09 wurde in den Fächern Mathematik, Deutsch und Englisch für die 8. Schulstufe der Ist-

⁶⁷⁾ http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/bildung_de.html.

⁶⁸⁾ <http://www.erz.be.ch/site/index/fachportal-bildung/biev-index/biev-bildungsstatistik.htm>.

Stand in einer so genannten Baseline-Testung erhoben. Im Schuljahr 2009/10 erfolgt die analoge Baseline-Testung in Deutsch und Mathematik für die 4. Schulstufe. Österreichweite Tests werden in den Schuljahren 2011/12 (8. Schulstufe) und 2012/13 (4. Schulstufe) durchgeführt⁶⁹⁾.

Ab 2014 soll nach den Plänen des Unterrichtsministeriums außerdem eine "standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung" an den allgemeinbildenden höheren Schulen eingeführt werden. Es ist geplant, die schriftliche Prüfung mit identen, zentral vorgegebenen Aufgabenstellungen am selben Tag in ganz Österreich abzuhalten. Die Aufgaben werden vom Bundesinstitut für Bildungsforschung (bifie) ausgearbeitet; die Beurteilung der Arbeit erfolgt mit Hilfe eines standardisierten Korrekturschlüssels und obliegt der Lehrkraft. Damit soll die Objektivität und Transparenz der Maturaergebnisse erhöht werden.

Internationale Leistungsvergleiche

Neben nationalen Performanceindikatoren liefern internationale Leistungsvergleichstests wie PISA⁷⁰⁾, TIMSS⁷¹⁾, TIMSS-Repeat oder PIRLS⁷²⁾ wertvolle Informationen über Qualität, Stärken und Entwicklungsbedarf von Bildungssystemen⁷³⁾. Wößmann (2003A, 2006, 2008A/B) beispielsweise verwendete die länderspezifischen Informationen über die SchülerInnenleistungen und die Ausgestaltung der Bildungssysteme, um auf die Bedeutung von Qualität und Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen für Bildungssysteme hinzuweisen. Ihm zufolge erscheinen Institutionen wie Wettbewerb, Autonomie und Prüfungssystem im internationalen Vergleich als besonders relevant für die SchülerInnenleistungen. Außerdem empfiehlt er, externe Prüfungen mit Schulautonomie zu kombinieren, d. h. Standards extern festzulegen, das Erreichen extern zu überprüfen und die Vorgehensweise den Schulen selbst zu überlassen.

Übersicht 4.4: Literaturhinweise zum Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf den Bildungserfolg

Einflussfaktor	Tendenzieller Befund	Literatur
Wettbewerb	Positive Effekte auf die Schülerleistungen	Hoxby (2003A, B), Neal (2002), Wößmann (2005A)
Autonomie	Positive Effekte bei Personal- und Prozessentscheidungen, insbesondere in Kombination mit externen Prüfungen	Wößmann (2003B, 2005B)
Externe Prüfungen, Rechenschaftslegung	Positive Effekte auf die Schülerleistungen	Bishop (2006), Wößmann (2005B), Hanushek – Raymond (2004)

Q: Wößmann (2006).

⁶⁹⁾ <http://www.bifie.at/bildungsstandards>.

⁷⁰⁾ Programme for International Student Assessment.

⁷¹⁾ Trends in Mathematics and Science Study.

⁷²⁾ Progress in International Reading Literacy Study.

⁷³⁾ PISA fokussiert auf die Lese-, Mathematik- und naturwissenschaftlichen Kompetenzen der 15-/16-jährigen Jugendlichen, TIMSS auf die Mathematik- und naturwissenschaftlichen Kompetenzen auf der 4. bzw. 8. Schulstufe und PIRLS auf die Lesekompetenzen auf der 4. Schulstufe.

4.1.5 Wettbewerbselemente

Wettbewerb zwischen den Schulen, wie in Wößmann (2003A, 2006, 2008A/B) diskutiert, kann durch das Vorhandensein mehrerer (privater und öffentlicher) Schulen, das Eltern die Wahlfreiheit⁷⁴⁾ zwischen den Schulen ermöglicht, geschaffen werden. Neben der Wahlfreiheit kann Wettbewerb dazu beitragen, die Qualität im Schulsystem zu verbessern und die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Als förderlich für den Wettbewerb können sich dem Autor zufolge Bildungsgutscheine erweisen, die die Wahlfreiheit zwischen Schulen ermöglichen bzw. erhöhen und gegebenenfalls die SchülerInnenleistungen verbessern.

Die Ausgestaltungsformen von Bildungsgutscheinen im Schulsystem umfassen einerseits Bildungsgutscheine für bestimmte Zielgruppen, andererseits Bildungsgutscheine für alle Kinder und Jugendlichen. Allerdings unterliegen die Anwendungsmöglichkeiten von Bildungsgutscheinen als Beitrag zu einer verbesserten Wettbewerbssituation den Möglichkeiten der Wahlfreiheit zwischen Schulen. Aber auch das Kindesalter, das regional verfügbare Angebot an Schulen bzw. Schultypen, die bereitgestellten Informationen über die Bildungsqualität der Schule sowie die regionale öffentliche Verkehrsinfrastruktur (Oelkers, 2007A) und institutionellen Rahmenbedingungen⁷⁵⁾ beeinflussen die Einsatzmöglichkeiten von Bildungsgutscheinen.

Internationaler Überblick

Neben den Studien, die die positiven Einflüsse von Wettbewerb hervorstreichen, gibt es allerdings auch eine Reihe empirischer Studien, die zu anderen und teilweise widersprüchlichen Ergebnissen bezüglich des Einflusses von wettbewerbsorientierten Modellen und Bildungsgutscheinen auf die SchülerInnenleistungen kommen (siehe dazu z. B. Schümer – Weiß (2008) oder Dohmen (2005) für einen Literaturüberblick).

West (1997) verweist, ebenfalls kritisch kommentiert von Carnoy (1997) oder rezenter von Oelkers (2007A), in einen umfassenden Literaturüberblick auf die Einführung von Bildungsgutscheinen in verschiedenen Ländern. Abgesehen von den regionalen Erfahrungen aus den USA mit Bildungsgutscheinen, die Kinder aus sozial benachteiligten Gruppen den Zugang zu Privatschulen ermöglichen, werden in dieser Arbeit auch Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Polen⁷⁶⁾ als Beispiele für Systeme mit Bildungsgutscheinen angeführt. Oelkers (2007A/B) verweist außerdem auf Dänemark als Land mit Bildungsgutscheinen und die Versuche Tschechiens und Ungarns zur Einführung von Bildungsgutscheinen.

Anders als in den USA und Großbritannien, wo die Bildungsgutscheine zielgruppenspezifisch eingesetzt werden, werden in den Niederlanden, Schweden und Dänemark die Bildungsgutscheine an alle Kinder während der Pflichtschulausbildung ausgeteilt. In den Niederlanden erhalten alle SchülerInnen einen Bildungsgutschein, der in den privaten und öffentlichen Schulen eingelöst werden kann (siehe dazu auch de Vijlder (2002)). Auch in Schweden können die erstmals 1992 eingeführten Bildungsgutscheine von allen SchülerInnen im Rahmen

⁷⁴⁾ Weitere Informationen zu den Möglichkeiten der Schulwahl in Schweden, den Niederlanden, Dänemark, Norwegen und Finnland finden sich in einem Strategiepapier aus dem Jahr 2006 des englischen Department for Education and Skills und Prime Minister's Strategy Unit, <http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/RW70.pdf>.

⁷⁵⁾ In Helsinki haben SchülerInnen, die in der Nähe der jeweiligen Schule wohnen, Vorrang bei der Anmeldung (Oelkers, 2007A).

⁷⁶⁾ In Polen kann der Bildungsgutschein in privaten, nicht-konfessionellen Schulen eingelöst werden.

freier Schulwahl auf kommunaler Ebene eingelöst werden, sofern sich die Schule an das nationale Curriculum hält (zum Gutscheinmodell des schwedischen Kommune Nacka siehe *Ahlberg (2002)*, zum Wettbewerb durch Bildungsgutscheine in Schweden siehe *Sandström – Bergström (2005)*), keine zusätzlichen Gebühren verlangt und alle Kinder, unabhängig von ihren Fähigkeiten, aufnimmt. In Dänemark erhalten alle SchülerInnen unabhängig von der Einkommenssituation der Eltern staatlich finanzierte Bildungsgutscheine, mit denen 75% der Kosten für die Wahl unabhängiger Schulen abgedeckt werden können.

Übersicht 4.5: Bildungsgutscheine im Pflichtschulbereich im internationalen Vergleich

Land	Zielgruppe	Reichweite	Ausmaß
Niederlande	Kinder während der Pflichtschulausbildung	Alle Schulen auf kommunaler Ebene	Gesamter Betrag
Schweden	Kinder während der Pflichtschulausbildung	Alle Schulen auf kommunaler Ebene	Gesamter Betrag wird durch den Bildungsgutschein abgedeckt (seit 1997)
Dänemark	Kinder während der Pflichtschulausbildung	Alle Schulen auf kommunaler Ebene	75% der Kosten für die Wahl privater Schulen, wobei der genaue Betrag von der Schulgröße und dem SchülerInnen- und LehrerInnenalter abhängt

Q: West (1997), Oelkers (2007B).

4.1.6 Skizze von Ansatzpunkten zur Reform des österreichischen Schulwesens

Aufbauend auf den internationalen Erfahrungen und den nationalen Empfehlungen aus der Vergangenheit zur Entwicklung des Schulwesens benötigt eine Skizze von Ansatzpunkten zur Neuordnung des österreichischen Schulwesens zuallererst eine klare Position hinsichtlich der Motive für eine Neuausrichtung. Abgesehen von den Motiven stellt sich die Frage, wo die Gesetzgebungsbefugnisse im Bildungswesen angesiedelt sein sollen, wer sie ausübt (Verwaltungshoheit) und wer eine Kontrollfunktion einnimmt. Auf der Achse zwischen zentraler und lokaler Ebene können dies in Österreich der Bund, die Länder, die Gemeinden oder die Schulen selbst sein. Dazu kommen die verschiedenen Einsatzmöglichkeiten staatlicher Steuerungsinstrumente in der Schulverwaltung (rechtliche Regelungen (z. B. Dienstrecht, Diensthoheit), Ressourcenausstattung, Evaluierung und Vorgaben (z. B. Curricula, Lehrbuchgestaltung und LehrerInnenausbildung)).

In Anbetracht der – überwiegend positiven – internationalen Erfahrungen mit einer stärkeren Dezentralisierung der Kompetenzen und einer höheren Schulautonomie, sowie vor dem Hintergrund des Ziels einer Entflechtung der Zuständigkeiten und der Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung erscheint eine grundlegende Reform der Organisationsstrukturen des österreichischen Schulwesens angezeigt, die deutlich über eine Korrektur in Einzelbereichen wie der Zusammenlegung der Bezirks- und Landesschulräte hinausgeht und auch in der Problemanalyse von Rechnungshof, WIFO, IHS, KDZ und Staatsschuldenausschuss für die Arbeitsgruppe der Verwaltungsreform unterstrichen wird. Der weitgehend unstrittige Mehrebenencharakter der Schulpolitik und die bestehenden Ineffizienzen des bisherigen Systems implizieren eine Neuordnung der Kompetenzen, die sich insbesondere an den Grund-

sätzen einer zentralen Performancesteuering mit dezentralen Durchführungsverantwortlichkeiten orientiert.

Dementsprechend sind unter Gesichtspunkten eines verantwortungsbewussten Umgangs mit öffentlichen Mitteln und bildungswissenschaftlichen Erwägungen für eine Organisationsreform folgende Grundsätze wesentlich:

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand,
- Einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output- und Outcomeorientierung),
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring,
- Weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Hieraus folgend sind drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant: eine letztverantwortliche Ebene, regionale Einheiten und die Schulen, die beispielhaft folgende Faktoren umfassen:

- Die grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit für das gesamte öffentliche Schulwesen obliegt der zentralen Ebene. Mittels Rahmengesetzgebung werden die allgemeinen Ziele und Richtlinien für alle Bildungsbereiche definiert. Die Durchführung erfolgt auf regionaler Ebene in den Schulen.
- Das Globalbudget für das öffentliche Schulwesen orientiert sich nach Überprüfung der gemeldeten SchülerInnenzahlen an einer Pro-Kopf-Finanzierung und berücksichtigt außerdem die lokalen Erfordernisse mit Sonderzahlungen für lernschwache Jugendliche oder Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen, die dafür notwendige bauliche Infrastruktur und das zusätzliche Lehrpersonal, sowie an den Betriebskosten.
- Die zentrale Ebene definiert die Steuerungsmechanismen, wie beispielsweise Bildungsstandards, d. h. die zu erreichenden Bildungsziele in einer bestimmten Schulstufe, und die Rahmenbedingungen für zentrale Überprüfungen wie beispielsweise die Zentralmatura. Die Überprüfung und Veröffentlichung der Ergebnisse beim Erreichen der Bildungsstandards obliegt einer zentralen Verwaltungsbehörde. Außerdem legt diese Ebene die Rahmenbedingungen für die Evaluierung der Schule fest.
- Die regionale Ebene gewährleistet die Grundversorgung mit Unterricht und definiert organisatorische Aspekte des Schulwesens.
- Die regionale Ebene kann – bei länderübergreifendem Bedarf – in Kooperation mit anderen Bundesländern die Schulstandorte festlegen.
- Die Schule kann unter Beachtung der Bildungsziele den Unterricht frei gestalten.
- Die Schule erhält Autonomie in Personal- und Prozessentscheidungen. Damit verbundene organisatorische und administrative Aufgaben werden auf regionaler Ebene geregelt.

- Als Steuerungselemente können neben Selbstevaluierung, externe Evaluierung definierte Bildungsstandards und Zentralmatura dienen. Die Selbstevaluierung informiert über den Entwicklungsstand der Schule und zeigt den potenziellen Entwicklungsbedarf und die Herausforderungen auf. Die Ergebnisse aus der Selbstevaluierung fließen in die externe Evaluierung ein. Beide Ergebnisse werden veröffentlicht.

4.2 Kindergartenwesen und Kinderbetreuung

4.2.1 Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Im Art. 14 des Bundesverfassungsgesetzes wird neben dem österreichischen Schulwesen auch die Kompetenzverteilung im Bereich des Kindergarten- und Hortwesens festgelegt. Sie ist mit "Landessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung" (Art. 14 Abs. 4 lit. b B-VG) anders als der schulische Bereich eindeutig auf Landesebene angesiedelt⁷⁷⁾. Mit dieser Konstellation entstanden allerdings österreichweit neun unterschiedliche gesetzliche Regelungen in diesem Bereich mit der Folge unterschiedlicher Öffnungszeiten, Mindestalteranforderungen oder Elternbeitragsleistungen. Einzig die Ausbildung der KindergartenpädagogInnen wird bundesweit einheitlich geregelt und obliegt dem Bildungsministerium, die Anstellungserfordernisse und Weiterbildung sind wiederum auf der Landesebene angesiedelt. Die Finanzierung des Kindergartenwesens teilen sich die Länder, die Träger und teilweise die Eltern.

Übersicht 4.6: Gesetzliche Rahmenbedingungen für das Kindergartenwesen auf Landesebene

	Erstausbildung	Fortbildung	Aufsicht	Finanzierung
Burgenland	Bund	Erforderliches Ausmaß	Landesregierung	Land: Beitrag zum Personalaufwand
Kärnten	Bund	4 Stunden pro Jahr	Landesregierung	Land: Beitrag zum Personalaufwand
Niederösterreich	Bund	Verpflichtung zu 2 Tagen in 3 Jahren	Landesregierung	Land: Bereitstellung des Kindergartenpersonals; Beitrag zum Personalaufwand für KindergartenbetreuerInnen
Oberösterreich	Bund	Erforderliches Ausmaß	Landesregierung	Land: Beitrag zum Personalaufwand
Salzburg	Bund	3 Tage bzw. 24 Stunden pro Jahr; 16 Stunden Fortbildung in Eigenverantwortung	Landesregierung	Land: Fördermittel zum Personalaufwand
Steiermark	Bund	Bis zu 8 Tage pro Jahr	Landesregierung	Land: Beitrag zum Personalaufwand
Tirol	Bund	5 Tage pro Jahr	Landesregierung	Land: Beitrag zum Personalaufwand
Vorarlberg	Bund	4 Tage pro Jahr	Bezirkshauptmannschaft	Förderung des Betriebs
Wien	Bund		Magistrat	Land

Q: Landesgesetze zum Kindergartenwesen.

Im internationalen Vergleich ist es allerdings eher unüblich, dass dem Bund im Bereich der vorschulischen Erziehung keinerlei Kompetenzen hinsichtlich Gesetzgebung und Vollziehung

⁷⁷⁾ Auf nationaler Ebene gibt es für den Kindergartenbereich keine Verwaltungseinrichtungen.

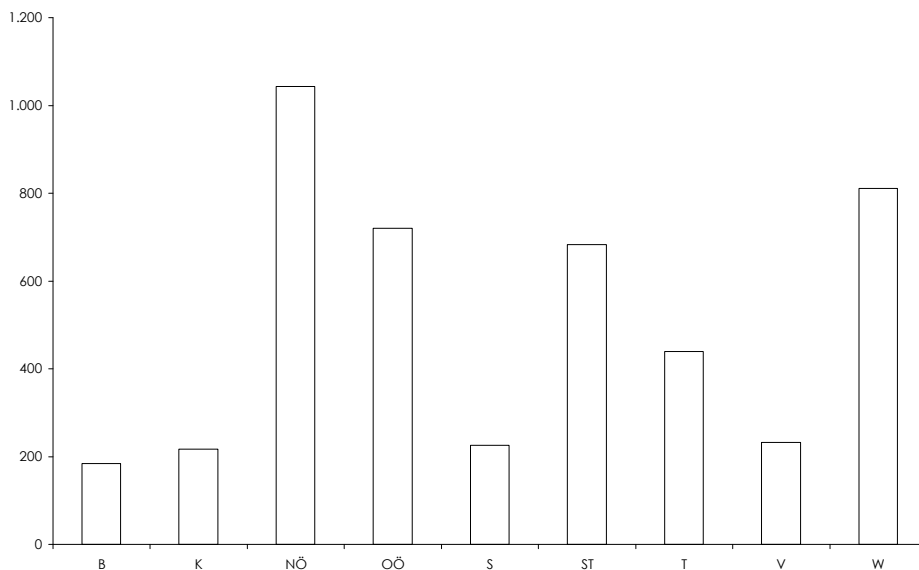
zukommen. *EURYDICE* (2005) zufolge unterstehen neben Österreich nur in Deutschland, Finnland und Dänemark die Einrichtungen mit Bildungsangeboten für Kinder bis zum Alter von 5 oder 6 Jahren ausschließlich anderen Gebietskörperschaften als dem Bildungsministerium. In Portugal und Schottland gibt es Mischformen und in allen anderen EU-Staaten liegen die Einrichtungen mit Bildungsangebot für Kinder spätestens ab dem Alter von 3 oder 4 Jahren ausschließlich in der Verantwortung des Bildungsministeriums (siehe auch *OECD*, 2006).

Übersicht 4.7: Struktur der Vorschuleinrichtungen mit Bildungsfunktion im internationalen Vergleich (2002/03)

Ausschließlich dem Bildungsministerium unterstehende Einrichtungen mit Bildungsangebot für Kinder spätestens ab dem Alter von 3 oder 4 Jahren	BE, CZ, EE, EL, ES, FR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, PL, SI, SK, SE, UK, BG, RO
Ausschließlich anderen Ministerien als dem Bildungsministerium unterstehende Einrichtungen mit Bildungsangeboten für Kinder bis zum Alter von 5 oder 6 Jahren	DK, DE, AT, FI
Verschiedenartige, nebeneinander bestehende Einrichtungen mit Bildungsangebot bis zum Primarbereich, die verschiedenen Ministerien unterstellt sind	PT, SCO

Q: *EURYDICE* (2005).

Abbildung 4.5: Anzahl an Kindergärten auf Bundesländerebene (2007/08)



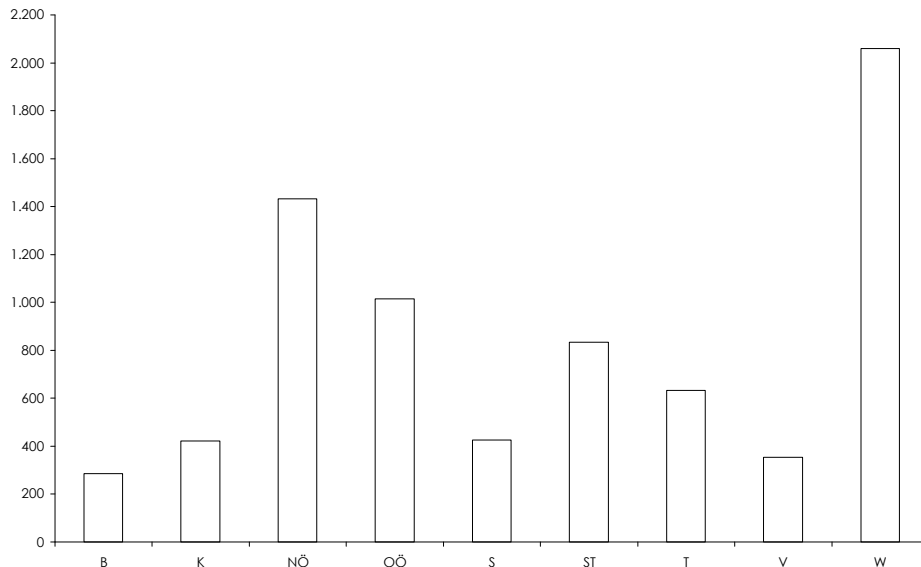
Q: Statistik Austria.

Das Kindergartenwesen umfasst österreichweit 4.600 Kindergärten (2007/08), die in den meisten Fällen als öffentliche Kindergärten von den Gemeinden erhalten werden (73,2%), 9.900 Gruppen umfassen und 195.800 Kinder betreuen (*Kindertagesheimstatistik*, 2007/08). Die Kleinräumigkeit der Zuständigkeit der Bundesländer in diesem Bereich verdeutlicht sich nicht nur im Vergleich zu den SchülerInnenzahlen (6.300 Schulen mit 54.200 Klassen und 1,200.000 SchülerInnen im Schuljahr 2007/08), sondern auch dadurch, dass in den vier Bundesländern Burgenland, Kärnten, Salzburg und Vorarlberg entsprechend der demographischen Zusam-

mensetzung jeweils weniger als 300 Kindergärten einem Landesgesetz unterliegen. Tirol vollzieht das Landesgesetz für rund 400 Kindergärten, die Steiermark und Oberösterreich für jeweils rund 700 Kindergärten, Wien für 800 Kindergärten und Niederösterreich für etwas mehr als 1.000 Kindergärten.

Neben den Kindergärten umfasst die gesamte Kinderbetreuung Krippen, Horte und altersgemischte Betreuungseinrichtungen. Insgesamt beläuft sie sich auf 7.500 Einrichtungen (2007/08), die ebenfalls mehrheitlich von öffentlichen Einrichtungen erhalten werden (61,6%) und größtenteils (außer in Wien) über den Kindergartenbereich gespeist werden (61,1%) (*Kindertagesheimstatistik 2007/08*). In Bezug auf die Anzahl an Einrichtungen, die dem Landesgesetz unterliegen, verbessert sich zwar in allen Bundesländern das Verhältnis im Vergleich zum Kindergartenbereich, wenngleich nur in den drei bevölkerungsstärksten Bundesländern Wien, Niederösterreich und Oberösterreich mehr als 1.000 Einrichtungen den gesetzlichen Bestimmungen des Landes unterliegen.

Abbildung 4.6: Anzahl an Kinderbetreuungseinrichtungen auf Bundesländerebene (2007/08)



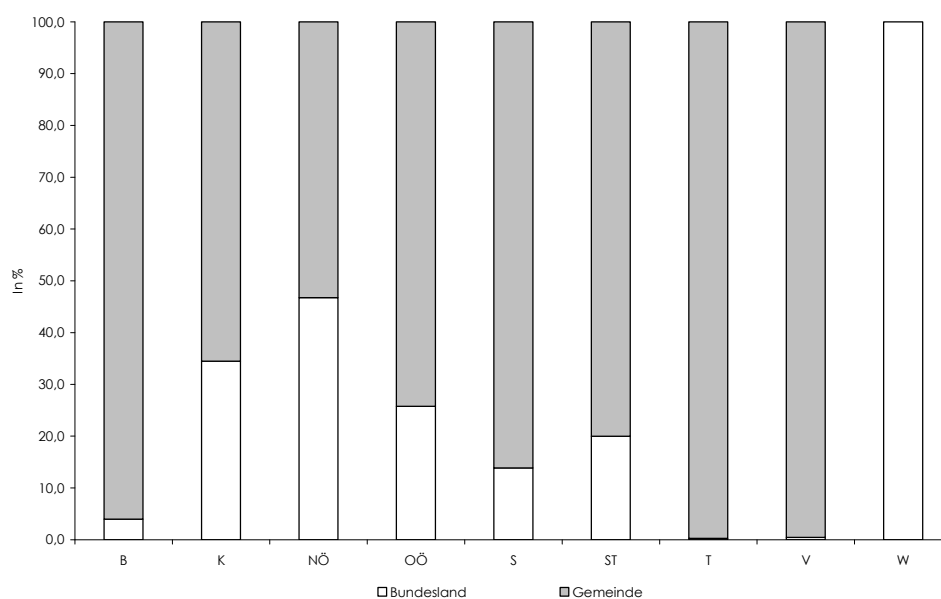
Q. Statistik Austria.

Die Finanzierung der öffentlichen Kinderbetreuung erfolgt bundeslandspezifisch über die Länder, die Träger (in den meisten Fällen die Gemeinden) und teilweise die Eltern über Elternbeiträge⁷⁸⁾, wobei in allen Bundesländern mit Ausnahme von Niederösterreich (Gemeindeanteil: 46,7%) der Gemeindeanteil überwiegt, insbesondere in den beiden westlichen Bundesländern Tirol und Vorarlberg (2007: 99,7% bzw. 99,5%) und im Burgenland (96%). Im europäischen Vergleich ist Österreich damit das einzige Land in der EU, in dem die Finanzierung des

⁷⁸⁾ Im Jahr 2007 belief sich der Anteil der öffentlichen Ausgaben für die gesamte Kinderbetreuung auf 1.265,2 Mrd. €, wovon 694,9 Mio. € oder 54,9% auf die Gemeinden ohne Wien entfielen, 25,1% auf Wien und 20% auf die Bundesländer (ohne Wien). Auf Bundesländerebene (ohne Wien) wurden mit 50,9% die mit Abstand meisten öffentlichen Ausgaben von Niederösterreich erbracht, gefolgt von Oberösterreich mit 19,2% und der Steiermark mit 13,5%. Die Sonderstellung Niederösterreichs resultiert aus der direkten Finanzierung des Kindergartenpersonals (einschließlich Diensthoheit des Landes). Außerdem werden in Niederösterreich die von den Gemeinden bestellten KindergartenhelferInnen ebenfalls vom Land finanziell gefördert (näheres dazu findet sich in *Bayerl, 2008*).

Kindergartenwesens hauptsächlich über lokale Quellen erfolgt. In allen übrigen Staaten wird der vorschulische Bereich für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren gänzlich über zentrale Mittel finanziert bzw. teilfinanziert (Dänemark, Estland, Lettland, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich) (EURYDICE, 2009).

Abbildung 4.7: Struktur der öffentlichen Ausgaben für das Kinderbetreuungswesen in Österreich (2007)



Q: Statistik Austria.

4.2.2 Diskutierte Ansätze zur Reform der Kinderbetreuung

Vor dem Hintergrund der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen bezogen sich die Untersuchungen der Landesrechnungshöfe zur Kinderbetreuung speziell auf finanzielle Aspekte wie die fehlende Transparenz bei den Elternbeiträgen oder der Deckungsgrad des Betreuungsbedarfs (Landesrechnungshofbericht Vorarlberg, 2008). Außerdem wurden die unterschiedlichen länderspezifischen Regelungen und Organisationsstrukturen im Bereich der gesamten Kinderbetreuung behandelt (siehe Bundes- und Landesrechnungshofberichte zur Kinderbetreuung in Oberösterreich 2006/5⁷⁹⁾, Salzburg 2007/1⁸⁰⁾, Burgenland 2007/4⁸¹⁾, Wien 2008/3⁸²⁾, Niederösterreich 2008/7⁸³⁾, Tirol 2008⁸⁴⁾, Vorarlberg 2008⁸⁵⁾).

⁷⁹⁾ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Oberoesterreich/Oberoesterreich_2006_05/Oberoesterreich_2006_05_1.pdf.

⁸⁰⁾ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Salzburg/Salzburg_2007_01/Salzburg_2007_01_2.pdf.

⁸¹⁾ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Burgenland/Burgenland_2007_04/Burgenland_2007_04_1.pdf.

⁸²⁾ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2008/berichte/teilberichte/wien/wien_2008_03/Wien_2008_03_2.pdf.

⁸³⁾ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2008/berichte/teilberichte/niederoesterreich/noe_2008_07/Noe_2008_7_2.pdf.

⁸⁴⁾ http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/landtag/landesrechnungshof/downloads/ber_2008/e2008schule.pdf.

Zusammengefasste Regelungen für die gesamte Kinderbetreuung

Den Berichten zufolge verfügen alle Bundesländer außer Niederösterreich und Vorarlberg über gemeinsame, in einem Gesetz zusammengefasste Regelungen für den Kindergartenbereich und die Kinder- und SchülerInnenberatung. Allerdings stellt der Rechnungshofbericht für das Burgenland fest, dass es zwar gemeinsame Bestimmungen für die gesamte Kinderbetreuung gibt, allerdings sind die gesetzlichen Regelungen unübersichtlich und zu erheblichen Aufwand für die Verwaltung führen. Deshalb sei eine einfach zu administrierende Rechtsgrundlage mit eindeutig formulierten Zielen anzustreben. Derzeit sind im Burgenland auf organisatorischer Ebene zwei Abteilungen mit Kinderbetreuungsagenden betraut, die sich auch auf Ebene der Landesregierung fortsetzen und kaum einheitliche Zielsetzungen und eine gemeinsame Vorgangsweise ermöglichen⁸⁵⁾.

In Vorarlberg werden für die Kinderbetreuung zwei unterschiedliche gesetzliche Regelungen angewandt, das Kindergartengesetz für das Kindergartenwesen (einschließlich der Angelegenheiten des Dienst- und Besoldungsrechts der GemeindegärtnerInnen) und das Landes-Jugendwohlfahrtsgesetz (L-JWG) für die Kinder- und SchülerInnenbetreuung. Der Landesrechnungshofbericht 2008 weist in diesem Zusammenhang auf die daraus resultierenden Doppelgleisigkeiten in den Bereichen Aufsicht, Fördervergabe und Fortbildung hin. Als Resultat der Ausweitung des Kindergartenwesens auf jüngere Kinder, die bislang über das L-JWG geregelt wurden, sowie bereits bestehender Kooperationen sollte daher eine engere Zusammenarbeit der beiden Teilbereiche angestrebt werden.

In Niederösterreich werden dem Rechnungshofbericht aus dem Jahr 2008 zufolge für die Kinderbetreuung vier gesetzliche Grundlagen angewandt, das Kindergartengesetz, das Kinderbetreuungsgesetz, das Landes-Jugendwohlfahrtsgesetz und das niederösterreichische Familiengesetz. Hinzu kommen Verordnungen und die niederösterreichische Kindergartenbauordnung. Die Verantwortung liegt in drei Abteilungen, weshalb der Rechnungshofbericht auch für Niederösterreich eine Zusammenfassung der Agenden der Kinderbetreuung in einer Organisationseinheit empfahl.

Doppelgleisigkeiten durch Tagesbetreuung an Schulen und Kinderbetreuung in Horten

Mit der Novelle des Schulorganisationsgesetzes im Jahr 2005 sind die Schulerhalter verpflichtet, bei einer Mindestanzahl von 15 Anmeldungen eine Tagesbetreuung einzurichten. Ganztägige Schulformen mit Tagesbetreuung sind in einen Unterrichtsteil und einen Betreuungsteil gegliedert. Diese können in getrennter oder verschränkter Abfolge geführt werden (§ 8d SCHOrgG). Mit der Etablierung der Tagesbetreuung an Schulen entstehen allerdings Parallelstrukturen zu Horten, die in die ausschließliche Kompetenz der Länder fallen. Unterschiedliche Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung sowie bei den Personal- und Finanzierungsstrukturen, wie in *Just* (2008) angeführt, sind die Folge.

⁸⁵⁾ <http://www.lrh-v.at/download/KIBE.pdf>.

⁸⁶⁾ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Burgenland/Burgenland_2007_04/Burgenland_2007_04_1.pdf.

Stärkere Akzentuierung der Bedeutung der vorschulischen Erziehung für den weiteren Lernerfolg

In Anbetracht der zunehmenden Bedeutung von Bildung im Erwerbs- und Lebenszyklus bedarf es einer stärkeren Akzentuierung der Bedeutung der vorschulischen Erziehung für den weiteren Lernerfolg und die Sozialisierung während der schulischen und beruflichen Laufbahn (siehe dazu auch *Cunha et al. (2006)* bzw. *Just (2008)*). Die vorschulische Erziehung kann in einem solchen Umfeld nicht mehr losgelöst vom Bildungssystem gesehen werden. Deshalb wäre eine Verschränkung oder Koordination beider Systeme angebracht, wobei die frühkindliche Sprachstandsfeststellung und das verpflichtende Kindergartenjahr ab Herbst 2009 als bereits erste Schritte in diese Richtung zu sehen sind. Mit der Sprachstandsfeststellung setzt der Bund trotz der bestehenden gesetzlichen Lage eine Initiative für den frühkindlichen Bereich, um flächendeckend den Sprachförderbedarf von Kindern 15 Monate vor der Einschulung differenziert zu erfassen. Als rechtliche Grundlage dient eine 15a-Vereinbarung, die im Frühling 2008 zwischen Bund und Ländern geschlossen wurde und Vereinbarungen über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplans beinhaltet. Die Finanzierung des Projekts wird zur Gänze vom Bildungsministerium übernommen.

4.3 Zusammenfassung

In der Vergangenheit wurden bereits eine Vielzahl von Handlungsoptionen hinsichtlich der Reformen der Zuständigkeiten und Entscheidungsebenen im österreichischen Schulsystem formuliert, beginnend mit der Reform der Landes- und Bezirksschulräte bis hin zu einer umfassenden Neugestaltung der Schulverwaltung. Auch im Bereich der Kinderbetreuung und insbesondere im Bereich des Kindergartenwesens wurde schon auf die unterschiedlichen länderspezifischen Regelungen und Organisationsstrukturen hingewiesen und eine Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Kinderbetreuung und Kindergartenwesen in einigen Bundesländern angeregt. Allerdings stehen die meisten ausgearbeiteten Maßnahmen im Bereich der Schulverwaltung vor der Herausforderung einer Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Literaturhinweise

- Ahlberg, K., "The Nacka Voucher scheme", in Dohmen, D., Cleuvers, B. A. (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bertelsmann, Bielefeld, 2002, S. 155-161.
- Bayerl, N., Aufwendungen im Kinderbetreuungswesen 2000 bis 2006, Statistische Nachrichten 5/2008, 2008, S. 372-382.
- Bishop, J. H., "Drinking from the Fountain of Knowledge: student Incentive to Study and learn", in Hanushek, E. A., Welch, F. (Hrsg.), Handbook of the Economics of Education, North-Holland, Amsterdam, 2006.
- Brauckmann, S., Döbert, H., Fuchs, H.-W., Skroba, W., "Steuerung der Schulsysteme in den kanadischen Provinzen und den deutschen Ländern", in Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (Hrsg.), Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat. Kanada und Deutschland im Vergleich, Studien zur International und Interkulturell Vergleichenden Erziehungswissenschaft, Band 9, Waxmann Verlag, Münster-New York-München-Berlin, 2007, S. 105-140.
- Carnoy, M., Is Privatization through Education Vouchers Really the answer? A Comment on West, The World Bank Research Observer, 1997, 12(1), S. 105-116.

- Cribb, A., Gewirtz, S., Unpacking Autonomy and Control in Education: some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis, *European Educational Research Journal*, 2007, 6(3), S. 203-213.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., Masterov, D. V., Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, NBER Working Paper 11331, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2006, <http://www.nber.org/papers/w11331>.
- De Vijlder, F. J., "Choice and Financing of Schools in the Netherlands: The art of maintaining an open system responsive to its changing environment", in Dohmen, D., Cleuvers, B. A. (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bertelsmann, Bielefeld, 2002, S. 134-154.
- Dohmen, D., Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen: Was können wir von den Erfahrungen anderer Länder für die deutsche Diskussion lernen?, Vortrag vor dem Bildungsökonomischen Ausschuss des Verein für Socialpolitik am 18. März 2005 in Nürnberg, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FIBS), Köln, 2005.
- EURYDICE, Evaluation der allgemein bildenden Schulen im Bereich der Schulpflicht in Europa, Brüssel, 2004.
- EURYDICE, Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa 2005, Luxemburg, 2005.
- EURYDICE, Tackling Social and Cultural Inequalities through Early childhood Education and Care in Europe, Education, Audiovisual and Cultural Executive Agency, Brüssel, 2009.
- Gonand, F., Joumard, I., Price, R., Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education, OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing, 2007, (543).
- Hanushek, E. A., Raymond, M. E., "The Effect of School Accountability Systems on the Level and Distribution of Student Achievement", *Journal of the European Economic Association*, 2004, 2, S. 406-415.
- Hoxby, C. M. (2003A), The Economics of School choice, A National Bureau of Economic Research Conference Report, University of Chicago Press, Chicago, 2003.
- Hoxby, C. M. (2003B), "School Choice and School competition: Evidence from the United States", *Swedish Economic Policy Review*, 2003, 10(3), S. 9-65.
- Hudson, C., "Governing the Governance of Education: the state strikes back?", *European Educational Research Journal*, 2008, 6(3), S. 266-282.
- Just, H., "Aufgabenreform im Schulbereich und ihre Auswirkungen auf die Städte", in Bauer, H. (Hrsg.), *Finanzausgleich 2008: ein Handbuch*, Wien-Graz, 2008.
- Karsen, G. E., "Decentralized-Centralism" Governance in Education: Evidence from Norway and British Columbia, Canada, *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Issue 13, 6. Dezember 1999.
- Landes-Rechnungshof Vorarlberg, Prüfbericht über die Förderung der außerfamiliären Kinderbetreuung, Bregenz, 2008.
- Lassnigg, L., Felderer, B., Paterson, I., Kuschej, H., Graf, N., Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung, Studie im Auftrag des BMUKK, Wien, 2007.
- Lundgren, U. P., "Chapter 3: Governing the Education Sector, 3.1. International trends, main themes and approaches", in Open Society Institute – Institute for Educational Policy, The World bank Group, *Governance for quality of Education*, Conference Proceedings, Budapest, 6. bis 9. April 2000, 2001, S. 25-35.
- Mandl, U., "Was beeinflusst die Effizienz der Bildungsausgaben? Ein internationaler Vergleich der Bildungsausgaben", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2007, 54(1), S. 131-142.
- Matzinger, A., "Finanzausgleich", in Steger, G. (Hrsg.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 2. erw. Auflage, Wien, 2005, S. 67-136.
- Neal, D. A., "How Vouchers Could change the Market for Education", *Journal of Economic Perspectives*, 2002, 26(4), S. 25-44.
- OECD, *Starting strong II. Early childhood education and care*, Paris, 2006.
- OECD, *Education at a Glance*, Paris, 2008.
- Oelkers, J. (2007A), *Bildungsplanung und Evaluation. Expertise Bildungsgutscheine und Freie Schulwahl*. Zusammenfassung, Bericht zuhanden der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, 2007.
- Oelkers, J. (2007B), *Schule und Wettbewerb: Neue Perspektiven für Leistung und Qualität*, Vortrag vor den Arbeitskreisen Schule-Wirtschaft Südhessen am 3. Juli 2007 in Biblis, 2007.
- Öhlinger, T., *Verfassungsrecht*, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, WUV-Universitätsverlag, Wien, 1995.
- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, Al., Kostal, T., *Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich*, 2008.

- Rönningberg, L., "A Recent Swedish Attempt to Weaken States Control and Strengthen School Autonomy: the experiment with local time schedules", *European Educational Research Journal*, 2007, 6(3), S. 214-231.
- Sandstrom, F. M., Bergstrom, F., "School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You", *Journal of Public Economics*, 2005, 89, S. 351-380.
- Schmid, K., "Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2007, 54(1), S. 115-129.
- Schmid, K., Pirolt, R., "Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich. Stand und Reformpotentiale", *ibw-Reihe Bildung & Wirtschaft*, Wien, 2004, (23).
- Schümer, G., Weiß, M., *Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung. Kommentar zur bildungsökonomischen Auswertung von Daten aus internationalen Schulleistungsstudien*, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Frankfurt, 2008.
- Weiler, H. N., "Decentralisation in educational governance: An exercise in contradiction?", in Granheim, M., Kogan, M., Lundgren, M. (Hrsg.), *Evaluation as policymaking: Introduction evaluation into a national decentralised educational system*, Jessica Kingsley, London, 1990.
- West, E. G., "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey", *The World Bank Research Observer*, 1997, 12(1), S. 83-103.
- Wößmann, L. (2003A), *Zentrale Prüfungen als "Währung" des Bildungssystems: Zur Komplementarität von Schulautonomie und Zentralprüfungen*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), DIW, Berlin, 2003, S. 220-237.
- Wößmann, L. (2003B), "Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2003, 65, S. 117-170.
- Wößmann, L., *Public-Private Partnerships in Schooling: Cross-Country Evidence on their Effectiveness in Providing Cognitive Skills Program on Education Policy and Governance*, Research Paper PEPG 05-09, Harvard University, Cambridge, 2005.
- Wößmann, L., "Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2006, 7(3), S. 417-444.
- Wößmann, L. (2008A), "Efficiency and Equity of European Education and Training Policies", *International Tax and Public Finance*, 2008, 15(2), S. 199-230.
- Wößmann, L. (2008B), "How Equal Are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in Europe and the United States", *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 2008, 78(1), S. 45-70.

Werner Hölzl, Andreas Reinstaller

5. Verwaltungsreform Universitäten

5.1 Einleitung

Der Hochschulsektor spielt eine wichtige Rolle in den modernen wissensbasierten Volkswirtschaften. Universitäre Forschungsergebnisse sind Quellen grundlegenden Wissens und manchmal sogar direkt industriell verwertbarer Technologien. Universitäten agieren aber auch als Wissensspeicher und -vermittler. Universitäten und Fachhochschulen stellen in Form von Absolventen und Forschern Humankapital zur Verfügung, welches unerlässlich für die Innovationskapazitäten einer Wirtschaft ist. Universitätsabsolventen bilden ein bedeutendes Bindeglied zwischen Wirtschaft und Wissenschaft und sind damit ein wichtiger Mechanismus für die Diffusion von neuem Wissen. Viele Argumente deuten darauf hin, dass die Kuppelproduktion von hochwertiger Ausbildung und Forschung unter bestimmten Rahmenbedingungen zu besseren Ergebnissen führen als eine Spezialisierung auf Bildung oder Forschung allein (z. B. *Salter – Martin, 2001*). In der Tat gehören zu den weltweit führenden Forschungsinstitutionen überproportional viele Universitäten.

Die neuere ökonomische Forschung betont nicht nur, dass der Grundlagenforschung wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung ist (vgl. *Narin – Hamilton – Olivastro, 1997, Cohen – Nelson – Walsh, 2002*), sondern auch, dass tertiäre Bildung besonders in modernen wissensbasierten Volkswirtschaften von großer Wichtigkeit ist. Allerdings kann die Politik nur einen Teil der Wissensgenerierung direkt beeinflussen. Dabei kann die Politik ein Umfeld von unterstützenden Institutionen schaffen, welches die wirtschaftliche Entwicklung – in diesem Fall Innovation und Wissensgeneration – stärkt oder hemmt (vgl. *Aghion – Howitt, 2006, Acemoglu – Robinson, 2006*). *Vandenbussche – Aghion – Meghir (2006)* und *Aghion et al. (2009)* zeigen, dass sich die Wirkung einer Steigerung des Qualifikationsniveaus mit der Entfernung einer Wirtschaft von der technologischen Grenze ändert. Tertiäre Bildung wird umso wichtiger, je näher sich ein Land der technologischen Grenze annähert. Berufsorientierte Bildungssysteme sind eher für den auf Imitation basierenden Aufholprozess zuträglich⁸⁷⁾. Tertiäre Bildungsinstitutionen, die

⁸⁷⁾ *Krueger – Kumar (2004)* argumentieren, dass ein höherer Bildungsabschluss zu einer höheren Flexibilität bei der Wahl der Technologie führt. Dies hat wichtige Auswirkungen auf die Effizienz von Bildungssystemen, wenn die Frequenz von technologischen Innovationen hoch ist. Auf Basis ihres kalibrierten Modells schätzen sie, dass ein großer Teil (ca. 60%) des Wachstumsunterschieds zwischen den europäischen Ländern und der USA auf die starke Fokussierung der europäischen Bildungssysteme auf die Berufsbildung bzw. sekundäre Ausbildung zurückgeführt werden kann. Wissensgesellschaften benötigen allgemeine Schlüsselqualifikationen und höhere Ausbildung, die die Adoption von neuen Technologien und die Schaffung neuer Sektoren mit neuen Unternehmen unterstützt. *Krueger und Kumar (2004)* behaupten, dass die "Europäischen Systeme" mit dem Fokus auf Berufsausbildung im sekundären Sektor in den 60er und 70er-Jahren besser funktioniert haben als das amerikanische System, das sich in der Breite der tertiären Ausbildung vor allem auf unternehmensübergreifend einsetzbare Fähigkeiten konzentriert hatten. Allerdings habe sich im Zuge des sich beschleunigenden technologischen Wandels und des Informationszeitalters das Blatt gewendet. Tertiärer Bildung und unternehmensübergreifenden Qualifikationen kommen größere Bedeutung zu, denn sie vermitteln Flexibilität und Fähigkeiten, auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren zu können, die wichtiger sind als mit "veralteten" Technologien effizient produzieren zu können.

Forschung und Ausbildung kombinieren, sind ein zentrales Element von Wachstumsstrategien in entwickelten Volkswirtschaften.

Dies hat dazu geführt, dass der Hochschulsektor von der Politik zunehmend als Instrument gesehen wird, wissensbasierte ökonomische Entwicklung und Wandel voranzutreiben. Die wichtigere Rolle von Universitäten und Wissenschaft manifestiert sich in drei international beobachtbaren Trends:

- Ein wachsender politischer Steuerungsanspruch hinsichtlich der Priorisierung von Forschung und Bildung (Humankapitalproduktion).
- Die Ökonomisierung der Forschung, die angehalten ist, unterschiedliche Finanzierungsquellen zu erschließen und eine Verwertung des Wissens (intellektuelle Eigentumsrechte) bereits an der Quelle vorzunehmen.
- Ein steigender Druck zur Legitimation und zum Leistungsnachweis, der Prozesse der Validierung und Auditierung beinhaltet.

Damit wandelt sich das Hochschulsystem in seinem Charakter von einem weitgehend autonomen System (Elfenbeinturm) hin zu einem zentralen Steuerungsinstrument der Wissensprozesse und Innovationsleistung in wissensbasierten Volkswirtschaften. Dennoch muss beim Hochschulsystem berücksichtigt werden, dass besonders im Forschungsbereich das Problem der Anmaßung des Wissens (Hayek, 1973) besonderes stark ist. Dies legt nahe, dass hier eine Detailsteuerung der Ergebnisse kaum möglich sein kann. Daher sind Rahmenbedingungen, grobe Steuerungssysteme und deren Anreizwirkungen zentral. Aus einer ökonomischen Perspektive ist die öffentliche Finanzierung von höheren Bildungs- und Forschungsinstitutionen vor allem dadurch gerechtfertigt, dass öffentliche Güter (Grundlagenforschung) erzeugt werden, die von privaten Anbietern nicht zur Verfügung gestellt werden, bzw. Studienabschlüsse subventioniert werden, bei denen die sozialen Erträge über den privaten liegen.

Im Rahmen der Verwaltungsreform sind die Universitäten ein wichtiges Beispiel für die Implementierung einer umfassenden leistungsorientierten Steuerung in Österreich. Die Finanzierung und Lenkung des Universitätssektors über Leistungsvereinbarungen und Formelbudgets stellen ein Novum in der Bereitstellung von Leistungen mit öffentlichem Interesse dar. Der Staat zieht sich bei den Universitäten aus der Feinsteuerung zurück und übernimmt die Eigentümer- und Regulierungsfunktion. Aus diesem Grund stehen Darstellung und Bewertung dieser Mechanismen in diesem Beitrag im Vordergrund. Daneben werden Aspekte andiskutiert, mit der die öffentliche Hand Leistungsanreize setzen kann, die der Erfüllung des öffentlichen Auftrags entgegenkommen. Daher konzentriert sich dieses Teilkapitel auf 3 Aspekte, die für eine effiziente und kostengünstige Leistungserbringung des Hochschulsystems nach Ansicht der Verfasser zentral sind. Diese drei Aspekte sind:

1. Einheitliche Steuerung des tertiären Bildungssystems durch den Bund. Derzeit werden Universitäten und Fachhochschulen sehr unterschiedlich gelenkt und finanziert. In dieser Hinsicht fällt auf, dass die Steuerungsfunktion des Bundes durch das Fehlen einer übergreifenden Zielsetzung (Strategie) charakterisiert scheint und daher nur schwach zum Tragen kommt.
2. Studiengebühren sind in Österreich ein politisches Tabuthema. Allerdings kann durch Studiengebühren ein erheblicher Lenkungseffekt erzielt werden, der vor allem für die Qualität

der Lehre und Ausbildung an Hochschulen relevant ist. Die im heutigen System existierenden unerwünschten verteilungspolitischen Effekte würden zwar durch Studiengebühren noch verstärkt, könnten aber durch einkommensabhängige Studiendarlehen erheblich reduziert werden und sogar unter das heutige Niveau gebracht werden.

3. Regulierung der Organisation des Hochschulsystems. Neben Steuerung über das Hochschulbudget spielt der Bund noch als Regulator des Hochschulsystems eine wichtige Rolle. Universitätsgesetze definieren den Spielraum, innerhalb dem Hochschulen ihre Autonomie wahrnehmen können. Hier geht es im Wesentlichen um die interne Organisation der Universitäten und rechtlichen Rahmenbedingungen für berufliche Laufbahnen, welche erhebliche Anreizwirkungen für die Forschungsaktivität haben.

Alle weiteren verwaltungspolitischen Änderungen stehen in ihrer Wichtigkeit weit hinter diesen drei Aspekten zurück, sodass darauf im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen wird, auch weil ein Teil der administrativen Prozesse im Rahmen der Hochschulautonomie von den Hochschulen selbst auf ihre spezifischen Anforderungen angepasst werden muss. Die Reformvorschläge werden nur grob skizziert. Eine detaillierte Darstellung bzw. eine Konkretisierung der Vorschläge ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

Dieses Kapitel ist folgendermaßen aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird das österreichische Hochschulsystem kurz skizziert, sowie die Inputs und Outputs des Hochschulsystems im internationalen Vergleich dargestellt. Dies ermöglicht eine grobe Einschätzung der Effizienz und Qualität des Österreichischen Hochschulsystems. Abschnitt 5.3 geht auf die Themen der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung ein, auf Performance-Steuerung sowie auf Wettbewerbselemente. Die Konstruktionen Leistungsvereinbarung und Formelbudget werden kurz dargestellt, kritisch kommentiert, internationale Entwicklungen in vergleichbaren Ländern kurz diskutiert und Reformvorschläge skizziert. Abschnitt 5.4 schlägt die Einführung einkommensabhängiger Darlehen und Studiengebühren vor, die notwendig für die Schaffung von Wettbewerbselementen bei der Lehre sind. Abschnitt 5.5 setzt sich mit der Frage der Konzentration von Studienangeboten auseinander. Abschnitt 5.6 diskutiert Anreizstrukturen durch die Organisation der Universitäten. Abschnitt 5.7 fasst die Argumente zusammen und präsentiert die wichtigsten Vorschläge.

5.2 Bestandsaufnahme des Hochschulsystems

5.2.1 Einleitung

Österreich hat in den letzten 15 Jahren seine technologische Position kontinuierlich verbessert. Lag es Anfang der 1990er-Jahre bei den meisten Technologie- und Innovationsindikatoren unterhalb oder bestenfalls im Schnitt der Europäischen Union, ist Österreich mittlerweile ins Mittelfeld, teilweise sogar in das Spitzenfeld aufgerückt.

Dennoch zeigen viele Studien, dass der Abstand zu den führenden Ländern – insbesondere den skandinavischen – noch immer beachtlich ist (z. B. *Leo et al., 2006*). Dieser Abstand spiegelt sich nicht nur im Niveau der F&E-Ausgaben wider, sondern auch in der Qualität des Hochschulsystems, das hier im internationalen Vergleich dargestellt wird.

In Österreich existieren derzeit 22 öffentliche Universitäten. Sechs Universitäten sind dem künstlerischen Bereich zuzuordnen, bei drei Universitäten handelt es sich um eigenständige Medizinische Universitäten (Wien, Graz und Innsbruck), die neben ihrer Lehr- und Forschungstätigkeit auch die Aufgaben einer öffentlichen Krankenanstalt übernehmen. Darüber hinaus sind einzelne Universitäten auf den technisch-naturwissenschaftlichen Bereich ausgerichtet, insbesondere die Technischen Universitäten Wien und Graz sowie die Montanuniversität Leoben. Die Universitäten haben ca. 237.000 Studierende.

Der im internationalen Vergleich junge Fachhochschulsektor ist ebenfalls ein integraler Bestandteil des Hochschulsystems. Die Fachhochschulen wurden 1993 mit dem Fachhochschulstudiengesetz ins Leben gerufen. Die bildungspolitische Zielsetzung war, die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu verbessern, die berufliche Flexibilität zu fördern und die Universitäten durch eine Etablierung von Bildungsinstitutionen, die sich auf praxisbezogene Berufsausbildung konzentrieren, zu entlasten. Seit seiner Gründung hat sich der Fachhochschulsektor dynamisch entwickelt, so ist die Zahl der FH-Studierenden auf über 30.000 angestiegen.

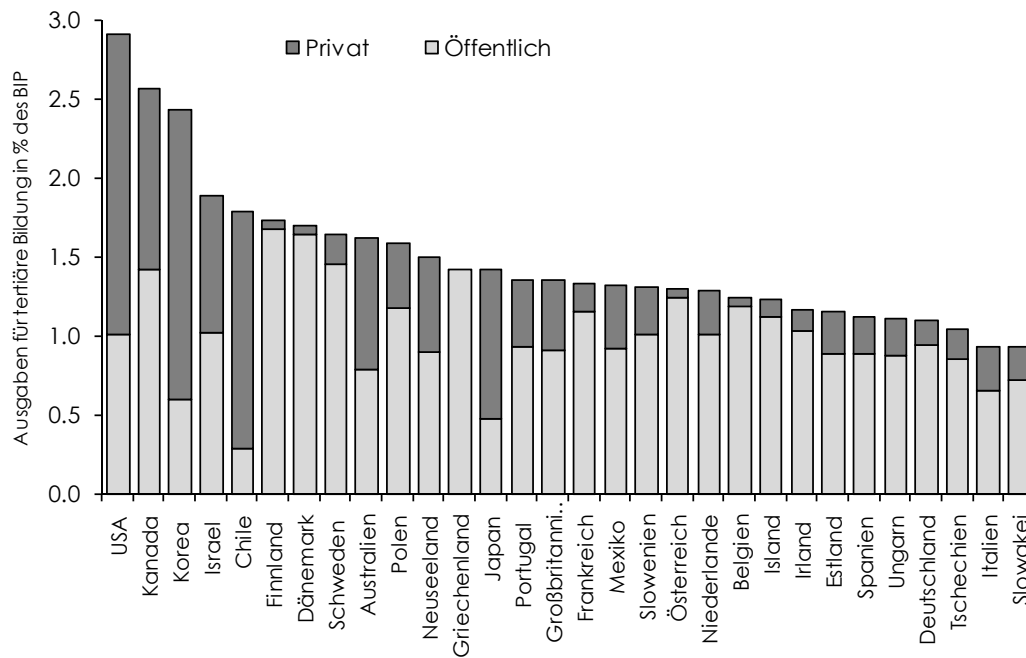
5.2.2 Quantitativer Vergleich der Universitätsfinanzierung

Um die Effizienz des österreichischen universitären Systems zu bewerten, muss auf internationale Vergleiche zurückgegriffen werden, denn nur dann kann eine grobe Einschätzung gegeben werden. Wir beginnen mit der Darstellung der gesamten Ausgaben für Universitäten (inkl. Fachhochschulen) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Abbildung 5.1 zeigt, dass Österreich im OECD Durchschnitt wenig für das Hochschulsystem ausgibt, ca. 1,3% des BIP. Zu den Spitzenreitern gehören die USA, Kanada, Südkorea, Israel und Chile. Von diesen Ländern hat nur Kanada höhere öffentliche Ausgaben für das Universitätssystem als Österreich, aber alle diese Länder haben einen ungleich höheren Anteil privater Ausgaben. Die privaten Ausgaben beziehen sich primär auf Studiengebühren und andere Zuwendungen, kaum aber auf private Forschungsförderung.

Die Länder unterscheiden sich erheblich hinsichtlich der Größe des tertiären Bildungssystems. Abbildung 5.2 stellt die Ausgaben je Studierendem dar. Hier rückt Österreich, wegen der im internationalen Vergleich geringen Bildungsbeteiligung im tertiären Sektor und des im Vergleich hohen Bruttoinlandsprodukt in das obere Mittelfeld vor. Deutlich vor Österreich liegen die USA, die Schweiz und Kanada, etwas vor Österreich Schweden, Norwegen und Dänemark. Australien gibt ungefähr ebenso viel pro Student aus wie Österreich. Leicht dahinter liegen die Niederlande, Großbritannien und Deutschland. Wenn man allein die Ausgaben für Lehre betrachtet, so liegen allein USA, Schweiz und Kanada vor Österreich.

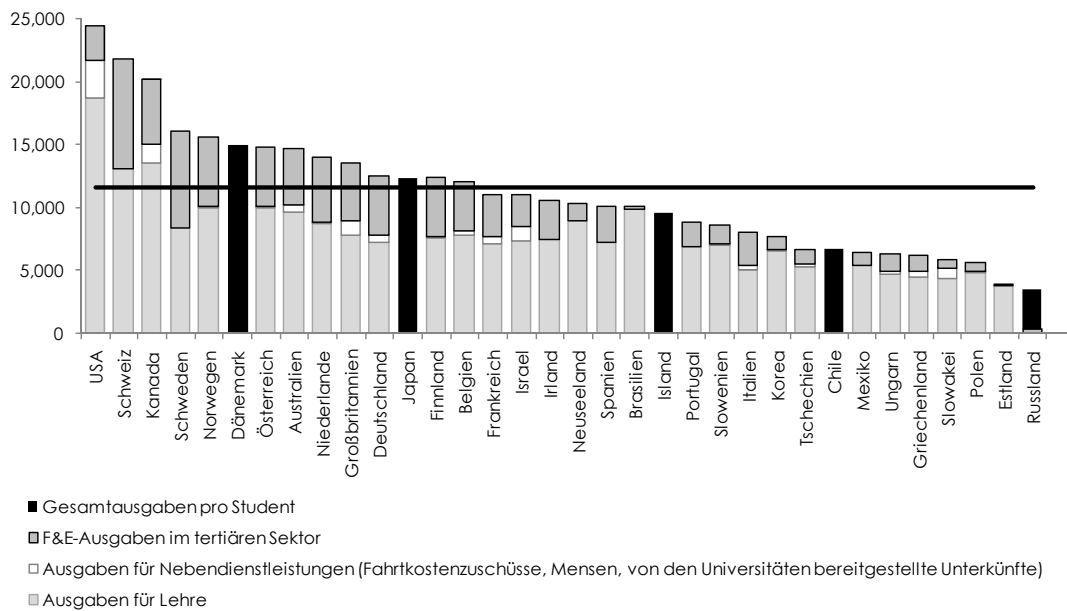
Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, dass Österreich im internationalen Vergleich im Verhältnis zum BIP wenig für das tertiäre Bildungssystem ausgibt. Dabei sind sowohl die privaten Ausgaben wie auch die öffentlichen Ausgaben unterdurchschnittlich. Allerdings, wenn man die Ausgaben pro Student hochrechnet, ist die finanzielle Ausstattung des Österreichischen Hochschulsystems relativ großzügig. Dieses Ergebnis wird vor allem durch die im internationalen Vergleich relativ geringe Bildungsbeteiligung im tertiären Bildungssystem und, damit zusammenhängend, durch die niedrigen Studentenzahlen erklärt.

Abbildung 5.1: Private und öffentliche Ausgaben für die Hochschulen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, 2005



Q: OECD (2008).

Abbildung 5.2: Ausgaben für die Forschung und die Lehre pro Studierenden, 2005

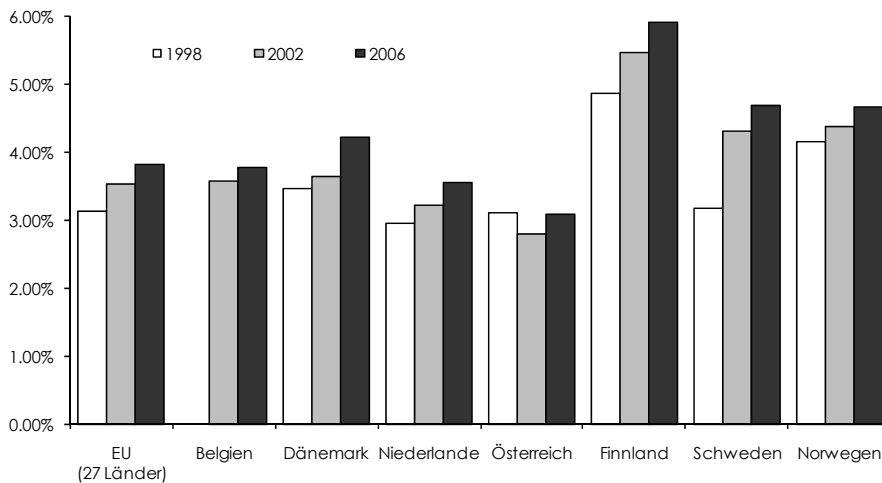


Q: OECD (2008).

5.2.3 Outputs des Universitätssystems im internationalen Vergleich: Studierende und Forschung

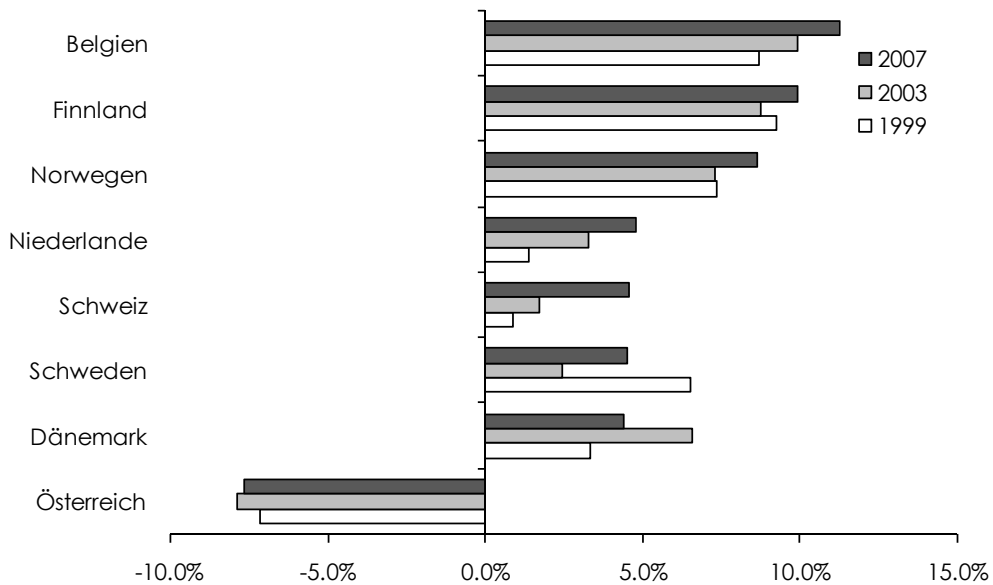
Nachdem die Finanzierungsseite kurz skizziert wurde, gehen wir über auf die Darstellung der Outputseite. Wir werden dabei die beiden Produkte des Hochschulsystems separat berücksichtigen. Zum einen produziert das Hochschulsystem Absolventen, zum anderen Forschungsleistungen. Beginnen wir mit den Absolventen. Diesbezüglich wurde bereits angedeutet, dass Österreich sich durch eine im internationalen Vergleich geringe Bildungsbeteiligung im tertiären Bereich auszeichnet. Abbildung 5.3 stellt in diesem Zusammenhang die Bildungsbeteiligung im tertiären Bildungssystem für ausgewählte europäische Länder dar. Während für die EU 27 und alle anderen in Abbildung 5.3 dargestellten Länder der Anteil der Personen, die tertiäre Ausbildung verfolgen, zwischen 1998 und 2006 angestiegen ist, ist dieser Anteil für Österreich sogar geschrumpft. Österreich ist das einzige Land, in der die Anzahl der Studierenden stagniert. In allen anderen Ländern, wie Dänemark, Niederlande, Finnland oder Schweden, und auch im EU27 Schnitt ist die Anzahl der Studierenden zwischen 1998 und 2006 gestiegen. Damit geht aus den Daten das bekannte Bild hervor, dass die Akademikerquote weit vom OECD Mittel abfällt (OECD, 2008). Andererseits liegt auch die Anzahl der Studienabbrecher in Österreich (je nach Berechnungsmethode zwischen 35 und 40%) über dem OECD-Mittel (OECD, 2008). Insgesamt deuten all diese Indikatoren darauf hin, dass in Österreich zu wenige Personen eine tertiäre Ausbildung anstreben (können), bzw. eine solche auch erfolgreich abschließen.

Abbildung 5.3: Anteil der Personen, die eine Einrichtung des Tertiärbereichs (Hochschule oder sonstige Einrichtung des Tertiärbereichs) im Rahmen des regulären Bildungssystems des betreffenden Landes besuchen, an der Einwohnerzahl



Q: Eurostat, WIFO.

Abbildung 5.4: Abweichung vom europäischen Mittelwert des Akademikeranteils (ISCED Stufen 5&6) an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen

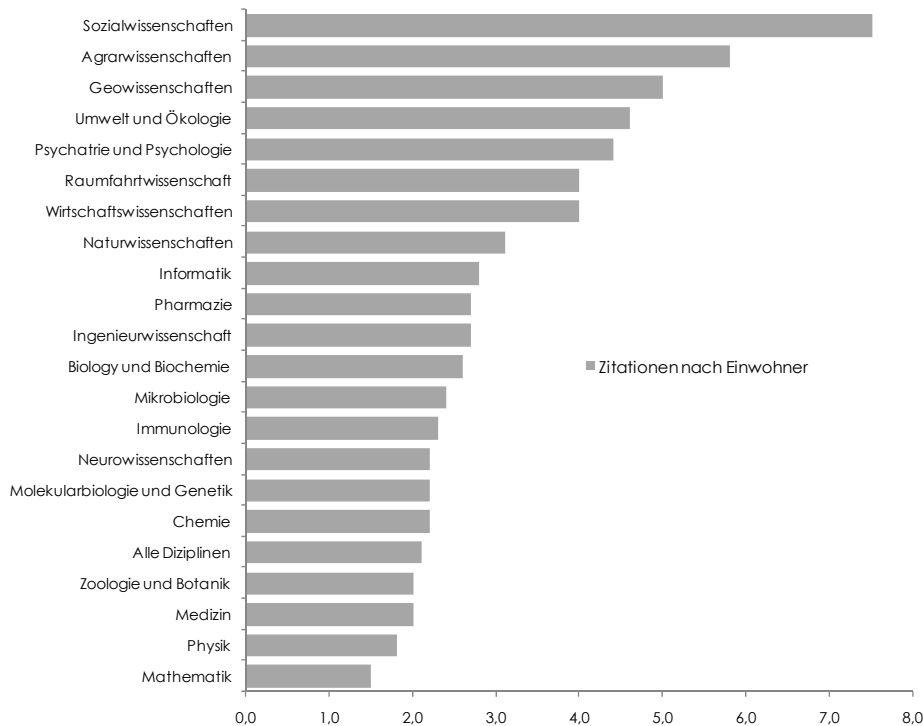


Q: Eurostat; WIFO.

Noch drastischer stellt sich dieser Sachverhalt dar, wenn man die Abweichungen vom europäischen Mittelwert des Anteils der Akademiker an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen betrachtet, die Abbildung 5.4 darstellt. Deutlich erkennbar ist die schlechte Positionierung Österreichs im EU-Durchschnitt, insbesondere aber gegenüber Belgien, Finnland und Norwegen. Im Zeitablauf (1999 bis 2007) hat sich der Anteil in den meisten Ländern erhöht, während die Position Österreichs relativ stabil auf niedrigem Niveau geblieben ist.

Diese Entwicklung ist bedenklich, wenn sie mit Beschäftigungsprognosen und insbesondere mit dem Befund eines verstärkten, wenn auch im Vergleich zum EU-Schnitt verlangsamten, Strukturwandels hin zu wissensintensiven Branchen in Zusammenhang gebracht wird. *Reinstaller – Unterlass – Prean (2008)* sprechen davon, dass in Zukunft von einem verschärften Mangel an akademisch ausgebildeten Personen auszugehen ist. Unterschiede in der Abgrenzung von Berufsgruppen nach Ausbildungsniveaus erklären einen Teil des schlechten Abschneidens Österreichs im internationalen Vergleich, können dieses Bild aber nicht wettmachen.

Abbildung 5.5: Abstandsfaktor Österreichs zu den Top-5-Nationen, Zitationen nach Wissenschaftsdisziplin, 1997-2006

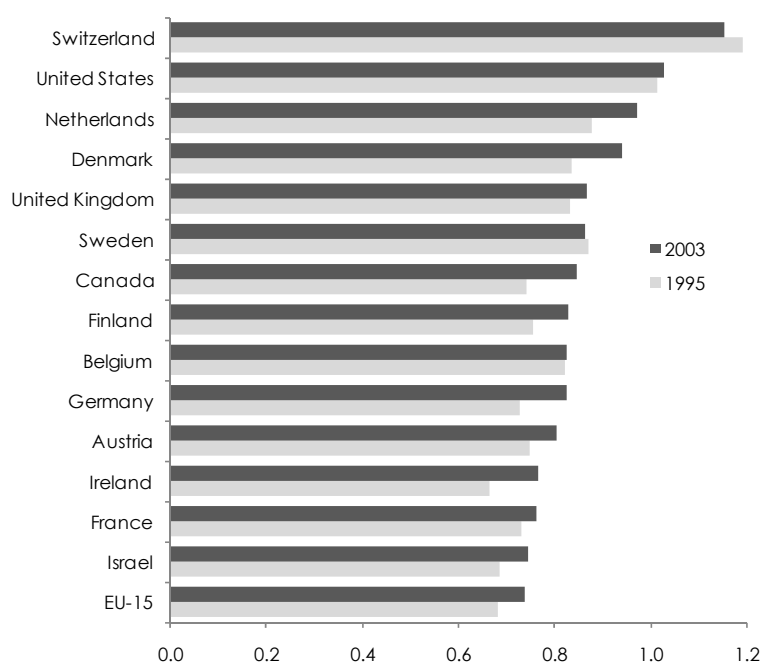


Quelle: FWF (2007).

Vergleiche der Forschungsleistung anhand von Publikationen oder Zitierungen werden auf Länder-, Universitäts- und WissenschaftlerInnenebene in unterschiedlichen Spielarten durchgeführt. Diese Daten sind mit etwas Vorsicht zu genießen, da Publikationen in wissenschaftlichen Zeitschriften nicht für alle Disziplinen gleichermaßen bedeutend sind. Dennoch geben die Daten einen Anhaltspunkt für eine rationale Beurteilung der Forschungsleistung im Sinn von Quantität und Qualität⁸⁸⁾. Abbildung 5.5 zeigt das Ergebnis einer Studie des FWF (2007). Es wurde jener Faktor errechnet, um den österreichische Publikationen (berechnet auf Basis der ISI Datenbank) mehr zitiert werden müssten, um den Durchschnitt der (pro Disziplin jeweils wechselnden) Top-5-Nationen zu erreichen.

⁸⁸⁾ Während diese für die Naturwissenschaften aussagekräftig sind, sind in den Geisteswissenschaften Bücher und eingeladene Vorträge relevant, um die Forschungsleistung darzustellen. Daneben entstehen Verzerrungen aufgrund der Landesgröße und der Landessprache. Bei Zitierungsvergleichen ist zu berücksichtigen, dass es Skaleneffekte aufgrund der Ländergröße gibt, Publikationen, die Spezifika eines kleinen Landes betreffen, werden weniger gelesen bzw. zitiert, als jene, die ein großes Land betreffen.

Abbildung 5.6: Niveau des relativen Zitierungsindex (RCI), 1995 vs. 2003



Q: Hölzl (2006).

Die Studie des FWF beruht rein auf der Zahl der Zitationen. Dabei wurde nicht für die Zahl der Publikationen korrigiert. Eine hohe Zahl von Zitationen könnte theoretisch also auch von zwar vielen, aber qualitativ mittelmäßigen Publikationen stammen, wenn man die Zitierungshäufigkeit als Qualitätsindikator interpretiert. Der relative Zitierungsindex (*Relative Citation Index, RCI*) umgeht dieses Problem: Er wird als Quotient aus der Zitierungsrate nationaler Publikationen (die durchschnittliche Zitierungshäufigkeit österreichischer Publikationen in anderen, nichtösterreichischen Publikationen) und dem Anteil nationaler Publikationen an allen Publikationen berechnet. Eine Zahl über eins bedeutet, dass z. B. österreichische Publikationen öfter zitiert werden, als es ihrem Anteil an den Weltpublikationen entsprechen würde. Österreich befindet sich an elfter Stelle.

Auch auf der Ebene einzelner WissenschaftlerInnen können Vergleiche angestellt werden. *Reinstaller – Unterlass – Prean (2008)* zeigen, dass Österreich in der Zahl hochzitatierter Wissenschaftler (top 250 pro Wissenschaftsdisziplin) pro Million Einwohner deutlich hinter dem Durchschnitt der EU liegt (vgl. Übersicht 5.1).

Übersicht 5.1: Vielzitierte Wissenschaftler je 1.000.000 Einwohner und je 1.000 Wissenschaftler

Land	Anzahl vielzitiierter Wissenschaftler 1981-1999	Vielzitierte Wissenschaftler je 1.000.000 EW	Rang	Vielzitierte Wissenschaftler je 1000 Wissenschaftler	Rang
USA	3.829	16,82	1	2,64	3
Schweiz	103	16,28	2	4,20	1
Israel	47	12,49	3	–	–
Vereinigtes Königreich	439	7,79	4	2,90	2
Australien	105	7,13	5	1,52	6
Schweden	59	7,09	6	1,25	8
Kanada	172	7,03	7	1,61	5
Niederlande	92	6,50	8	2,30	4
Dänemark	28	5,47	9	1,22	9
Neuseeland	17	5,46	10	1,34	7
Belgien	35	3,55	11	1,16	10
Finnland	15	3,14	12	0,41	17
Deutschland	240	3,12	13	0,93	12
Norwegen	12	2,93	14	0,60	15
Frankreich	155	2,88	15	0,88	13
Japan	247	2,12	16	0,38	18
Irland	7	2,06	17	0,76	14
Singapur	4	1,66	18	0,24	19
Österreich	12	1,59	19	0,50	16
Italien	72	1,28	20	1,03	11

Q: Bawens – Mion – Thisse (2008); UNESCO Datenbank; WIFO-Berechnungen.

Es gibt in Österreich zweifellos WissenschaftlerInnen und Institute, die sich auf Weltspitze bewegen. Insgesamt aber scheint angesichts der relativen wirtschaftlichen Leistungskraft Österreichs das Potential für qualitativ hochstehende Forschung noch nicht ausgeschöpft zu sein.

5.2.4 Zusammenfassung

Wie die Darstellung der finanziellen Ausstattung der Universitäten zeigt, ist die im internationalen Vergleich schlechte Forschungsleistung nicht auf die schlechte finanzielle Ausstattung der Universitäten zurückzuführen. Pro Student sind die österreichischen Universitäten im Durchschnitt gut ausgestattet, wenngleich hier erhebliche Unterschiede zwischen den Universitäten bestehen. Für die Forschungsleistungen spielen Anreizstrukturen eine wichtige Rolle.

Egal wie wichtig die Hochschulen für wissensbasierte Ökonomie sind, darf man nicht den Fehler begehen, dass es eine direkte Übersetzung von besserer Ressourcenausstattung auf besseren Output und höheres Wirtschaftswachstum gibt. Die Qualität des Hochschulsystems und die Fähigkeit der Universitäten, sich auf wandelnde ökonomische Rahmenbedingungen einzustellen (besonders im Lehrsegment), sind von herausragender Wichtigkeit.

Dies legt nahe, dass Universitätsreformen, die die Autonomie der Universitäten verstärken damit auch die Flexibilität der Leistungserbringung durch die Universitäten beeinflussen können (vgl. Aghion et al., 2007). Gleichzeitig bedeutet größere Autonomie für die Universitäten auch die Hinwendung zu einem System, in welchem nachhaltiger Wettbewerb um Studenten und Forschungsgelder eine größere Rolle spielen. Dies gilt insbesondere für den

Bereich der Lehre, wo dezentrale Prozesse auf der Universitätsebene – unterstützt durch den Wettbewerb um Studenten – eher dazu geeignet sind, eine der zentrale Aufgaben des Hochschulsystems zu übernehmen, nämlich die der Abstimmung des Studienangebots mit der individuellen Nachfrage der Studierenden und den Anforderungen des Arbeitsmarkts. Allerdings können zu starke Wettbewerbsprozesse in der Grundlagenforschung zu einer langfristig nachteiligen Reduktion von Diversität in der Forschung führen (vgl. *Leitner et al.*, 2007). In der Grundlagenforschung müssen akademische Freiheit und die Wissensgeneration als Selbstzweck weiterhin eine zentrale Rolle spielen (vgl. *Hözl*, 2006, *Leitner et al.*, 2007). Nur dann kann die Universität ihre zentrale Rolle in der Wissensgesellschaft als Institution von Wissensgenerierung, –transfer und Wissensspeicher spielen.

Das Bild, das sich bietet, legt nahe, dass das österreichische Hochschulsystem sich immer noch in einer Übergangsphase befindet. Das Zeitalter der Hochschulen als Ort des humboldtschen Bildungsideals, aber auch als Ort der Elitenbildung ist vorbei. Dagegen spricht allein schon die hohe Bildungsbeteiligung. Allerdings ist das österreichische Hochschulsystem als Ganzes auch noch nicht in der Gegenwart der Massenhochschulbildung mit ausdifferenzierten Institutionen von Lehr- und Forschungsuniversitäten angekommen. Diesen Prozess zu forcieren, ist Eigentümeraufgabe und muss durch gezielte Lenkung strategisch durchgeführt werden. Dabei muss beachtet werden, dass langfristig das österreichische Hochschulsystem mehr finanzielle Ressourcen (sei es öffentlich wie auch privat) benötigen wird, allerdings muss das System als Ganzes auch erheblich effizienter (und besser) in der Lehr- und Forschungsfunktion werden. Der internationale Vergleich zeigt, dass Effizienzreserven vorhanden sind. Diese gilt es zu nutzen.

5.3 Finanzierung

5.3.1 Einleitung

Das rechtliche Fundament des österreichischen Universitätssystems bildet das Universitätsgesetz 2002 (UG 2002), welches zum 1. Januar 2004 in Kraft trat. Mit diesem Gesetz wurde den Universitäten u. a. eine weitreichende Autonomie zugewilligt und neue Steuerungsinstrumente wie Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen eingeführt. Ein weiteres Kernelement dieser tief greifenden Reform des universitären Sektors war die Überführung der Universitäten von Anstalten des Bundes in juristische Personen des öffentlichen Rechts und damit deren Ausgliederung aus der österreichischen Bundesverwaltung.

Die Aufgaben der Universitäten sind gemäß § 3 UG 2002 folgende Kernaufgaben:

- Entwicklung und Vermittlung von Wissenschaft und Kunst in Forschung und Lehre;
- wissenschaftliche bzw. künstlerische Berufsbildung, Qualifizierung für berufliche Tätigkeiten, die eine Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordern, sowie Ausbildung der wissenschaftlichen und künstlerischen Fähigkeiten bis zur höchsten Stufe;
- Heranbildung und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchts;
- Weiterbildung, insbesondere von HochschulabsolventInnen;
- Koordinierung der wissenschaftlichen Forschung und Lehre innerhalb der Universität;

- Unterstützung der nationalen und internationalen Kooperation im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre sowie der Kunst;
- Unterstützung der Nutzung und Transfer ihrer Forschungsergebnisse in die Praxis, sowie Unterstützung der gesellschaftlichen Einbindung von Ergebnissen der Entwicklung und Erschließung der Künste.

Im letzten Jahrzehnt hat sich die Finanzierungsstruktur von Universitäten in der Mehrheit der OECD-Länder signifikant geändert. Wie in Österreich hat im Kontext neuer Universitätsgesetze, erweiterter Autonomie für die Hochschulen und (relativ) knapper werdender öffentlicher Budgets der Anteil der externen Mittel stark zugenommen. Insgesamt ist in den meisten OECD-Ländern die Basisfinanzierung von Seiten der Ministerien nur geringfügig gestiegen und wird zunehmend auf Basis von Leistungsindikatoren vergeben (vgl. *Leitner et al., 2007*). Damit haben sich der Wettbewerb und die Anforderungen an Universitäten und WissenschaftlerInnen geändert. Zum einen müssen zunehmend Forschungsförderungen im Wettbewerb eingeworben, zum anderen spezifische Outputs und vereinbarte Zielgrößen erbracht werden, um die Basisfinanzierung zu sichern. Diese veränderte Finanzierungsstruktur ist mit der Leitidee verbunden, dass durch die Leistungs- und Wettbewerbsorientierung Effektivität und Effizienz wissenschaftlicher Forschung erhöht werden können. Veränderte Finanzierungsstrukturen haben Auswirkung auf individueller und organisatorischer Ebene, wie auf das Publikationsverhalten oder Managementstrategien von Universitäten.

Neue Finanzierungsmodelle stehen dabei auch in Verbindung mit neuartigen Vorstellungen und Theorien über die Rolle und Dynamik wissenschaftlicher Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft. Letztere fordern zunehmend, dass Universitäten sich an gesellschaftlich relevanten Problemstellungen und wirtschaftlichen Zielsetzungen orientieren. Damit weichen zugleich die Grenzen zwischen grundlagenorientierter und anwendungsorientierter Forschung auf, und Universitäten erfahren eine veränderte Rolle im Wissenschafts- und Innovationssystem.

Die Fragen der Auswirkungen bzw. der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Finanzierungsformen, die sich im Wesentlichen um die beiden Modelle der Basisfinanzierung versus wettbewerblicher Finanzierung drehen, werden aktuell in vielen Ländern in der Wissenschaftspolitik diskutiert. Diese Diskussion läuft unter den Schlagworten des "block grants funding versus competitive project funding", des "core funding versus external funding" oder des "formula-based funding versus competitive funding" und konzentriert sich im wesentlichen auf die Forschungsfinanzierung. Im Bereich der Finanzierung der Lehre wird die Rolle von Studiengebühren in Verbindung mit einkommensabhängigen rückzahlbaren Darlehen diskutiert.

5.3.2 Performance-Steuerung und die Finanzierungen von Universitäten und Fachhochschulen in Österreich

Nach UG 2002 ist der Bund unter Berücksichtigung seiner finanziellen Leistungsmöglichkeit dazu verpflichtet, die Universitäten zu finanzieren. Dabei ist keine explizite Trennung in Budgets für die Finanzierung der Lehre und der Forschung vorgesehen. Das Grundbudget für die Universitäten teilt sich in einen Globalbetrag von ca. 88% der Summe und Sondermittel für klinischen Mehraufwand und Hochschulraumbeschaffung (ca. 12%). Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Allokation des Globalbetrags. Das für die Universitäten bereitgestellte Budget wird mit drei unterschiedlichen Mechanismen verteilt.

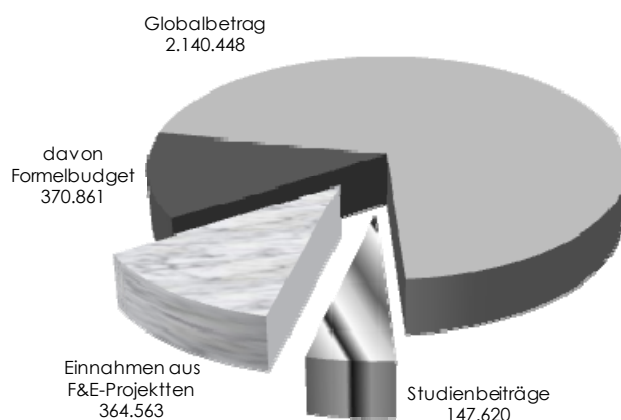
Der Globalbetrag wird zu 20% über ein formelgebundenes Budget vergeben, 0,75% bis 1% will das Ministerium als Sondermittel für besondere Finanzierungsziele zur Ergänzung von Leistungsvereinbarung vorsehen. Der Rest (ca. 79%) wird über individuelle Leistungsvereinbarungen zwischen den einzelnen Universitäten und dem Bund vergeben.

Die Leistungsvereinbarung legt über eine dreijährige Leistungsvereinbarungsperiode einen Gesamtbetrag der bereitzustellenden Bundesmittel fest. Über diesen Zeitraum wird zwischen den einzelnen Universitäten und dem Bund eine Leistungsvereinbarung geschlossen. Diese ist ein zweiseitiges Abkommen zwischen der Universität und dem Bund. In dieser Vereinbarung werden die Leistungen der Universitäten sowie deren Finanzierung durch den Bund in einem Dialogprozess erarbeitet und vereinbart. Inhalte der Leistungsvereinbarungen sind insbesondere:

- Die von der Universität zu erbringenden Leistungen – untergliedert nach den Bereichen
 - Strategische Ziele, Profilbildung, Universitäts- und Personalentwicklung
 - Forschung sowie Entwicklung und Erschließung der Künste
 - Studien und Weiterbildung
 - Gesellschaftliche Zielsetzung
 - Erhöhung der Internationalität und Mobilität, sowie
 - interuniversitäre Kooperationen
- die Leistungsverpflichtungen des Bundes, sowie Aufteilung dieser auf die Budgetjahre
- Inhalt, Ausmaß und Umfang der Ziele sowie Zeitpunkt der Zielerreichung
- Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung der Leistungsvereinbarung
- Berichtswesen und Rechenschaftslegung

Als Basis für die Verhandlungen werden als Kriterien Bedarf, Nachfrage, Leistung und gesellschaftliche Zielsetzungen herangezogen. Diese Kriterien werden in den jeweiligen Leistungsvereinbarungen konkretisiert.

Abbildung 5.7: Einnahmen der Universitäten in Mio. €, 2006



Q: BMWF (2008), S. 21 mit Angabe folgender Datenbasis: Studienbeiträge: Rechnungsabschlüsse der Universitäten 2006; Einnahmen aus F&E-Projekten: Wissensbilanzen der Universitäten 2006, http://eportal.bmbwk.gv.at/portal/page?_pageid=93,1172892&_dad=portal&_schema=PORTAL

Der Teilbetrag für das formelgebundene Budget beträgt 20% des Globalbetrags. Als Indikatoren für die auf die einzelnen Universitäten entfallenden Anteile werden qualitäts- und quantitativsbezogene Leistungsindikatoren herangezogen. Dazu gehören:

- Für den Bereich "Lehre" u. a. die Anzahl der prüfungsaktiven ordentlichen Studierenden sowie die Anzahl der Studienabschlüsse.
- Für den Bereich "Forschung und Entwicklung und Erschließung der Künste" u.a. die Anzahl der Abschlüsse von Doktoratsstudien mit Gewichtung nach Art des Doktoratsstudiums sowie Einnahmen aus Projekten der F&E sowie der Entwicklung und Erschließung der Künste.
- Für den Bereich "Frauenförderung" u.a. der Frauenanteil in den Personalkategorien UniversitätsprofessorInnen.
- Für den Bereich der "Studentenmobilität" Anzahl der ordentlichen Studierenden mit Teilnahme an internationalen Mobilitätsprogrammen (outgoing).

Die weiteren Mittel dienen der Abgeltung des laufenden klinischen Mehraufwandes für die Medizinischen Universitäten (ca. 9,5% des Globalbudgets) und der Hochschulraumbeschaffung (ca. 2,5%). Weitere Finanzierungsquellen für die Universitäten neben der Basisfinanzierung sind Einnahmen aus Drittmittelprojekten⁸⁹⁾ (ca. 14% der Einnahmen der Universitäten) und bis vor kurzem die Studiengebühren (ca. 5% der Einnahmen der Universitäten). Abbildung 5.7 gibt einen Überblick über die Finanzierung der Universitäten. Übersicht 5.2 verdeutlicht die Allokation des Globalbudgets über die unterschiedlichen Universitäten. Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, dass

- bei den medizinischen Universitäten die Abgeltung für den klinischen Aufwand nicht herausgerechnet wurde. Dies entspricht der gängigen Praxis in den meisten leistungsorientierten Schemen, in welchen medizinische Studien mit einem bis zu viermal höheren Gewicht eingehen als konventionelle Studien.
- Die Kunstuniversitäten und medizinischen Universitäten sind die einzigen Universitäten, die begrenzte Studienplätze anbieten und Studenten selektieren können. Alle anderen Universitäten haben offenen Hochschulzugang.

Diese Faktoren führen zu einer Verzerrung und beeinträchtigen die Vergleichbarkeit. Allerdings fällt auf, dass die Durchschnittswerte für die allgemeinen Universitäten, insbesondere für die Wirtschaftsuniversität Wien, die Universität Linz, die Universität Wien und die Universität Klagenfurt weit unter den Standardsätzen der Finanzierung der Fachhochschulen liegen (ca. 6.400 Euro für wirtschaftswissenschaftliche Studiengänge).

Seit Einführung dieser neuen Form der Finanzierung sind die Universitäten verpflichtet, ein universitätsspezifisches Rechnungswesen dauerhaft zu institutionalisieren, welches am üblichen Rechnungswesen orientiert ist. Regelmäßige Rechnungsabschlüsse, Leistungsberichte und Wissensbilanzen wurden durch Verordnungen standardisiert.

⁸⁹⁾ Unter Drittmittel werden Einnahmen der Universitäten verstanden die aus Forschungsaufträgen Dritter, aus Mitteln der Forschungsförderung oder aus anderen Zuwendungen durch Dritter finanzierten Projekten stammen. Diese Definition entspricht der Definition im UG 2002 (§26, §27).

Die Finanzierung der Fachhochschulen unterscheidet sich grundlegend von der Hochschulfinanzierung der Universitäten. Fachhochschulen werden gemischt finanziert. Der Bund finanziert im Rahmen eines Normkostenmodells einen Teil der laufenden Kosten des Studienbetriebs (Personalkosten und laufender Betriebsaufwand). Mittel für Infrastruktur und den Rest der laufenden Kosten müssen die Fachhochschulen aus anderen Quellen, insbesondere Länden, Gemeinden und andere Gebietskörperschaften, Sponsoren, u.a. sicherstellen.

Übersicht 5.2: Die Verteilung des Globalbudgets für Universitäten 2007-2009

	Globalbetrag 2007-2009 (1.000 €)	Budget pro Jahr (1.000 €)	Studenten WS 2007/08	Budget pro Student Jahr €
Universität Wien	868.548	289.516	72723	3.981
Universität Graz	402.583	134.194	22036	6.090
Universität Innsbruck	446.989	148.996	21677	6.873
Universität Salzburg	274.189	91.396	13177	6.936
Universität Linz	231.259	77.086	23284	3.311
Universität Klagenfurt	125.571	41.857	8431	4.965
Medizinische Universität Wien	742.773	247.591	8461	29.263
Medizinische Universität Graz	266.950	88.983	4234	21.016
Medizinische Universität Innsbruck	266.213	88.738	3234	27.439
Technische Universität Wien	522.490	174.163	19444	8.957
Technische Universität Graz	297.081	99.027	9949	9.953
Montanuniversität Leoben	103.537	34.512	2431	14.197
Universität für Bodenkultur	236.592	78.864	7278	10.836
Veterinärmedizinische Universität Wien	238.179	79.393	2260	35.130
Wirtschaftsuniversität Wien	206.232	68.744	23284	2.952
Universität für angewandte Kunst	78.905	26.302	1441	18.252
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	211.904	70.635	2961	23.855
Universität Mozarteum Salzburg	114.462	38.154	1649	23.138
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	111.340	37.113,33	1803	20.584
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	37.190	12.396,67	1019	12.166
Akademie der bildenden Künste	63.162	21.054	1062	19.825
Durchschnitt aller Universitäten				14.748,5
Allgemeine Universitäten				5.359,2
Medizinische Universitäten				25.905,9
Technische Universitäten ¹⁾				10.985,8
Kunsthochschulen				19.636,6

Q: Universitätsbericht 2008, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Mit Boku und Montanuniversität Leoben.

Übersicht 5.3: Bundesförderung des Fachhochschulsektors und Budgetentwicklung 2005-2009

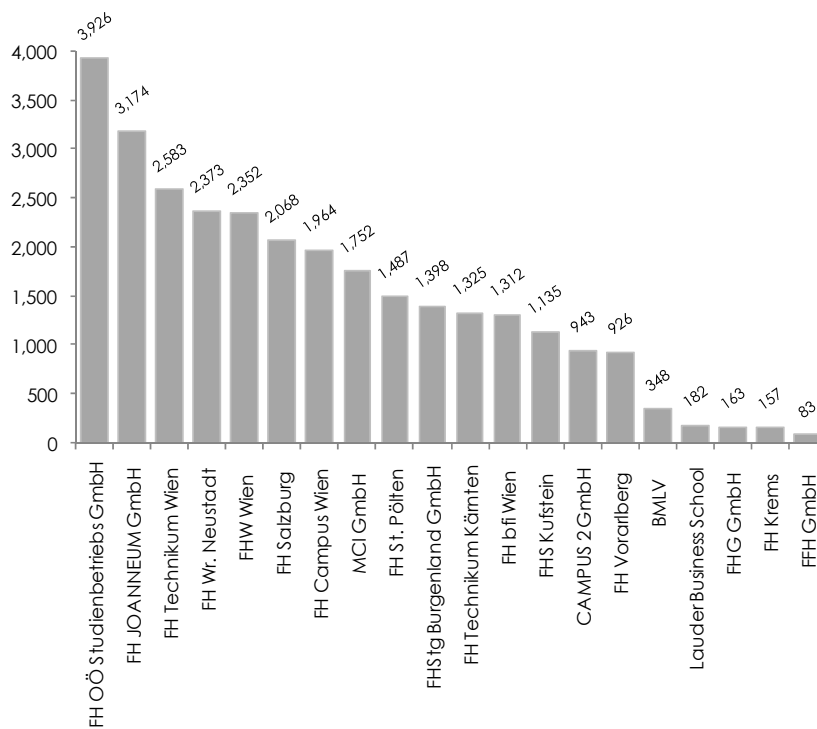
Budgetjahr	Studienplätze	Bundesförderung in Mio. €	Förderung pro Studienplatz
2005	27.024	156,880	5.805
2006	28.755	172,310	5.992
2007	29.905	181,120	6.057
2008	31.105	188,180	6.050
2009	32.305	195,620	6.055

Q: FH-EF III, WIFO-Berechnung.

Das Normkostenmodell, das der Finanzierung des Bundes zugrunde liegt, richtet sich nach den Kosten pro Studienplatz. Diese Normkosten werden je nach Fachrichtung ermittelt und

der Bund trägt 90% der ermittelten Normkosten. Übersicht 5.3 präsentiert die Bundesförderung des Fachhochschulsektors. Im Gegensatz zu den Universitäten sind somit nicht die tatsächlichen Kosten ausschlaggebend, sondern die Anzahl der teilnehmenden Studierenden. Damit wird sichergestellt, dass keine zu kleinen Fachhochschulgänge angeboten werden. Dennoch ist die Größe der Fachhochschulen unterschiedlich wie Abbildung 5.8 zeigt. Die Finanzierung ist auch ausschließlich auf die Lehrfunktion der Fachhochschulen ausgerichtet. Das im Rahmen der Studienplatzbewirtschaftung bereitgestellte Bundesbudget ist nicht auf Forschung ausgerichtet. Forschung an Fachhochschulen muss durch Drittmittel oder die mittlerweile existierende spezielle Forschungsförderung für Fachhochschulen (FHplus) finanziert werden.

Abbildung 5.8: Fachhochschulstudierende nach Fachhochschulen 2007/2008



Q: Fachhochschulrat.

Der Rechnungshof (2009) hat die Steuerung der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten durch das Bundesministerium für Forschung geprüft. Zentrale Kritikpunkte des Rechnungshofs waren:

1. Das Fehlen einer umfassenden und langfristigen Strategie für die Steuerung der Leistungserbringung der Universitäten. Das Fehlen einer solchen Strategie hat zu einer Allokation der Mittel geführt, die trotz Einführung leistungsorientierter Steuerung primär eine Fortschreibung der historischen Budgets der Universitäten war.
2. Das Berichtswesen für die Universitäten ist sehr umfangreich und mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden. Dennoch waren die Berichte zu heterogen, um ihre Funktion als Steuerungsinstrument vollständig erfüllen zu können.

3. Die konkrete Implementierung der Leistungsvereinbarungen und der Entwicklungspläne wurde kritisiert, insbesondere dass kaum Indikatoren aus der Wissensbilanz Eingang in die Leistungsvereinbarungen fanden. Kritisiert wurde aber auch, dass das Bundesministerium bereits vorzeitig den Universitäten garantierte, dass es für keine Universität finanzielle Einbußen geben würde. Die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel wurden bereits im Zuge der Verhandlungen zu den Leistungsvereinbarungen reduziert. Dieses Vorgehen des Ministeriums ist damit zu erklären, dass damit Probleme der Reformübergangsphase reduziert werden sollten.
4. Beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen spielten die Kosten der Leistungserbringung kaum eine Rolle. Somit waren kostenorientierte Effizienzüberlegungen kein vorrangiges Ziel. Die Anzahl der Studierenden sollte eine wesentliche Planungsgröße bei zukünftigen Leistungsvereinbarungen spielen.

Darüberhinaus können Leistungsvereinbarungen dazu genutzt werden tief in die Autonomie der Universitäten einzugreifen, wenn das Ministerium sehr detaillierte Leistungen den individuellen Universitäten vorschreibt. Dies zeigt, dass Leistungsvereinbarungen letztlich rechtlich indeterminiert sind, weil dort alles vereinbart werden kann.

Insgesamt ergibt sich aus dieser Bewertung das Bild, dass die Leistungssteuerung nur ungenügend umgesetzt wurde. Insbesondere die mangelnde Ausrichtung an den Kosten der Leistungserbringung und das Fehlen einer umfassenden Strategie führen zu einem zahnlosen Instrument.

5.3.3 Internationaler Vergleich

Empirisch lässt sich in Europa ein Trend hin zur verstärkten Performance-Steuerung bei der Universitätsfinanzierung (vgl. *Frohlich, 2008; Strehl, 2007; Leitner et al., 2007*) beobachten. Dabei können drei Entwicklungen unterschieden werden:

1. Die Forschungsförderung wird zunehmend kompetitiv gestaltet. Die institutionelle Basisfinanzierung für Forschung verliert an relativer Bedeutung gegenüber der Projektförderung über Forschungsförderungsfonds.
2. Studiengebühren und weitere private Finanzierungsquellen spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Universitätsfinanzierung in vielen Ländern.
3. Die Hochschulfinanzierung wird zunehmend an Leistungsindikatoren gebunden.

Letzteres ist die Leistungssteuerung im engeren Sinn und wurde von den meisten Ländern implementiert, um über finanzielle Anreize die Hochschulen zu steuern und um die Effizienz der staatlichen Finanzierung der Hochschulen zu erhöhen. Diese Allokationsmechanismen können unterschiedlich implementiert werden (vgl. *Strehl, 2007; Frohlich, 2008*):

- Leistungsvereinbarungen basierend auf historischen Kriterien. Dabei wird im Wesentlichen über Budgeterhöhungen verhandelt.
- Leistungsvereinbarungen basierend auf Input- oder Leistungsindikatoren. In diesem Fall hängt die Allokation in einem gewissen Maß von den Indikatoren ab, es gibt aber keine automatische Formel. Dieses Modell wird in den meisten Fällen mit der Leistungsvereinbarung basierend auf historischen Kriterien verbunden.

- Formelbudget basierend auf Input- oder Leistungsindikatoren. Eine explizite Formel bestimmt das Budget der einzelnen Hochschulen. Zu diesen Indikatoren gehören in der Regel:
 - Studentenzahlen, Absolventenzahlen, Normkosten.
 - Forschungsoutput, z. B. gemessen durch Assessments oder Publikationsdaten.

Neben Österreich haben insbesondere Großbritannien, Belgien (Flandern), Frankreich, Dänemark, Tschechien und Finnland Schritte hin zu einer Performance-orientierten Finanzierung getan, welche historische Fortschreibungen der Universitätsbudgets durch Entscheidungen auf Basis von Leistungsindikatoren ersetzen. Dabei haben sich Großbritannien und Belgien (Flandern) für Formelbudgets entschieden, während Frankreich, Dänemark und Finnland so wie Österreich Finanzierungssysteme implementierten, die Leistungsvereinbarungen und Formelbudgets kombinieren. Allerdings unterscheidet sich die Ausgestaltung von Land zu Land. Wichtige Unterschiede sind die Erfahrung, die ein Land mit der Performance-Steuerung aufweist und die Transparenz der Formeln bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerien und Universitäten. Großbritannien ist das Land mit der meisten Erfahrung und hat das umfassendste und komplexeste System der Universitätsfinanzierung. Daher ist Großbritannien das Land, welches am deutlichsten die Möglichkeiten und Schwierigkeiten der Performance-Steuerung erfahren hat. Daher stellt Box 1 kurz die lange Entwicklung hin zur Performance-Steuerung in Großbritannien (England) dar und gibt einige Anhaltspunkte für die derzeitige Diskussion. Das britische Modell zeigt klar, dass die Implementierung einer umfassenden Leistungssteuerung des Hochschulsystems ein langwieriger Prozess mit andauernden Anpassungen ist, der unbedingt eine umfassende Strategie benötigt. Das britische Modell ist charakterisiert durch die starke Trennung zwischen Finanzierung der Lehre und der Forschung, die nach völlig unterschiedlichen Kriterien vergeben werden. Die Allokation der Basisfinanzierung für Lehre erfolgt primär nach Standardkosten und Bedarfskriterien, während die Allokation des Forschungsbudgets allein nach Leistungs- und Exzellenzkriterien erfolgt. Weil sich die Kriterien und Mechanismen so fundamental unterscheiden, ist es notwendig, die Entwicklungen für die Leistungssteuerung für Lehre und Forschung separat zu betrachten.

Box 1: Das britische Hochschulsystem

Das britische Hochschulsystem ist viel stärker als andere europäische Hochschulsysteme durch eine kompetitive Lenkung der öffentlichen Ressourcen gekennzeichnet. Die öffentliche Finanzierung ist gekennzeichnet von einer langen Tradition der Trennung der Allokation der Basisfinanzierung auf die Universitäten nach Forschung und Lehre, die immer schärfer wird.

Ziel der Universitätsreformen Mitte der 1980er-Jahre war es, die Studentenquote langfristig zu erhöhen, ohne dabei die staatlichen Ausgaben für die Universitäten erhöhen zu müssen. Die Expansion sollte primär durch Kostensenkungen und Effizienzgewinne realisiert werden. Diese hochschulpolitische Strategie hatte insofern Erfolg, als sich die Zahl der Studierenden seit Ende der 1980er-Jahre von ca. 900.000 auf ca. 2.100.000 im Jahr 2005 erhöht hat. Die öffentlichen Ausgaben für Lehre sind im selben Zeitraum nur um 25% gestiegen, was einer Reduktion der Ausgaben pro Student/in um 38% entspricht. Dies wurde im Wesentlichen durch eine Verringerung des Betreuungsverhältnisses realisiert. Im Zuge der Hochschulreformen wurde der Anteil staatlicher Grundfinanzierung für die Lehre relativ zurückgeschraubt und die Studiengebühren angehoben. Diese wurden lange Zeit aber nicht von den Studierenden bezahlt, sondern vom Staat aufgebracht. Erst seit 1998/99 gibt es in England Studiengebühren, die von den Studenten/innen bezahlt werden müssen.

Auf der Seite der Allokation der öffentlichen Basismittel (GUF) auf die Universitäten war die Einrichtung der University Funding Councils mit dem Education Reform Act (1988) sehr wichtig. Die Funding Councils sind öffentliche Einrichtungen, stehen formell außerhalb der Bildungsministerien, werden aber von diesen finanziell ausgestattet und sind weisungsgebunden. Diese Ausgliederung sollte eine höhere Transparenz bei der Universitätsfinanzierung sicherstellen.

Der Widerstand der Universitäten, die für einige Zeit keine Kostenreduktionsstrategie gefahren sind, sondern primär Studienplätze einsparten, führte im Laufe der 1980er-Jahre zu einer Expansion der Polytechnics (vergleichbar den Fachhochschulen). Bis 1991 wiesen die Polytechnics sogar höhere Studierendenzahlen auf als die traditionellen Universitäten. Im Jahr 1992 bekamen die Polytechnics universitären Status. Die Grundlage dafür wurde durch die Trennung der Allokation des GUF auf Forschung und Lehre geschaffen. Nur so konnten die Polytechnics als neue Universitäten etabliert werden, ohne dass gleichzeitig Forschungskapazitäten und Forschungsausgaben erhöht werden mussten.

Die Aufhebung der Trennung zwischen zuvor unvereinbaren Systemen der Polytechnics auf der einen Seite und der Universitäten auf der anderen Seite sollte zu einer Ausweitung des Wettbewerbs zwischen konkurrierenden Forschungsgruppen an "alten" und "neuen" Universitäten führen. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt, dennoch ist das britische Hochschulsystem sehr viel stärker differenziert als andere europäische Hochschulsysteme. Die HEFCE, das englische Funding Council, finanziert aus denselben Töpfen neben 132 Institutionen, die als Universitäten bezeichnet werden können (Higher Education Institutions), auch 147 Einrichtungen (Further education institutions), die allein im Segment Lehre operieren und von der HEFCE Basisfinanzierung für die Lehre erhalten, aber keinen Zugang zu Forschungsmitteln haben.

Jüngere Entwicklungen im Englischen Hochschulsystem betrafen vor allem die Erhöhung der Studiengebühren, die noch weiter verstärkte Orientierung der Forschungsfinanzierung an der Qualität der Forschung und die Verbesserung des Rechnungswesens der Universitäten, inklusive der Anstrengungen, Projektfinanzierung zunehmend auf eine Vollkostenbasis zu stellen:

- Bis 2005 waren die Studiengebühren für einheimische und EU-Studenten/innen auf 1.175 Pfund gedeckelt¹⁾. Seit 2006 wird den Universitäten freigestellt, die Studiengebühren auf bis zu 3.000 Pfund festzusetzen, sofern diese eine Vereinbarung mit dem Bildungsministerium

abschließen, dass dadurch keine Nachteile für sozial benachteiligte Studierende entstehen.

- Seit 2005 gibt es eine weitere Verschärfung bei der Forschungsfinanzierung. So wurde von der HEFCE bestimmt, dass die postgraduale Forscherausbildung allein aus Mitteln der Forschungsfinanzierung bestritten werden darf.
- Die Forschungsfinanzierung wird an Qualität und Exzellenz ausgerichtet. Zusätzliche Forschungsmittel für die besten Forschungsabteilungen werden zusätzlich im Rahmen einer Exzellenzfinanzierung bereitgestellt. Pläne, die Forschungsfinanzierung aus dem GUF noch weiter auf die Spitze der Forschung zu konzentrieren, wurden von den Universitäten mit Kritik aufgenommen (vgl. *Universities UK*, 2003).

Daneben gibt es noch intensive Diskussionen darum, die Grundfinanzierung über den GUF nicht nur auf Forschung und Lehre zu beschränken, sondern auch auf die Aktivitäten des Wissenstransfers sowie der Kommerzialisierung der Forschung auszuweiten. Damit soll die starke Grundlagenforschungsorientierung der Forschungsförderung über das Research Assessment Exercise (RAE) ein Gegengewicht erhalten, indem anwendungsorientierte Forschung stärker gefördert wird.

¹⁾ Laut HEFCE (2006) entspricht dies ungefähr einem Viertel des durchschnittlichen Einkommens der Universitäten. Daneben sind die Studiengebühren sozial gestaffelt. Die Differenzbeträge werden den Universitäten durch die öffentliche Hand ersetzt. 2001/02 bezahlten nur ca. 50% der Studierenden ihre Studiengebühren.

Leistungssteuerung bei der Finanzierung der Lehre

Die wichtigste Entwicklung bei der Finanzierung der Hochschulbildung ist sicherlich die wachsende Bedeutung von Studiengebühren in vielen Ländern. Auf diesen Aspekt werden wir in Abschnitt 5.4 eingehen. Hier wird nur auf die unterschiedlichen Formen der Allokation des Basisbudgets für Lehre eingegangen. Beispiele dafür bieten Großbritannien, Irland und die Tschechische Republik. Diese Systeme bilden immer primär den Bedarf ab und sind durch zentrale Studienplatzbewirtschaftung gekennzeichnet. Durch letzteres ist auch das dänische Modell des Taximeters gekennzeichnet, welches aber im Gegensatz zu den anderen Modellen outputorientiert ist. Alle diese Systeme setzen Anreize für ein Hochschulsystem, welches Studenten schnell und effizient zu ihrem Abschluss führt.

Das britische Modell sieht auch für die Allokation der Basisfinanzierung für Lehre ein explizites Formelbudget vor. Die Kriterien für die Allokation des Basisbudgets in Großbritannien sind Kontinuität, hohe Qualität in der Lehre und Fairness über die Institutionen hinweg. Das Formelbudget berücksichtigt eine Reihe von Kriterien, wie die Studentenzahl, Disziplin-, Studenten- und Institutionsbezogene Faktoren und wird in einem vierstufigen Prozess ermittelt:

- In der ersten Stufe werden die Standardressourcen für die Institutionen berechnet, dabei fließen im Wesentlichen Studentenzahlen und fächerspezifische Faktoren ein.
- In der zweiten Stufe wird für jede Universität die Ressourcenaufstellung der Vergangenheit unter Annahmen über Inflationsentwicklung und Entwicklung der Einkommen aus Studiengebühren fortgeschrieben.
- In der dritten Stufe wird die Differenz der beiden Ressourcenaufstellungen ermittelt.

- In Stufe vier wird basierend auf einem Toleranzband von $\pm 5\%$ die Höhe der Zuwendung an die Universität ermittelt. Hochschulen, die außerhalb des Toleranzbands liegen, werden in das Toleranzband gebracht. Dies kann durch die Anpassung der Ressourcen oder Änderung der Studienplätze erfolgen.

Daneben gibt es spezielle Töpfe, welche zusätzliche gesellschaftliche Ziele verfolgen. Zum Beispiel gibt es finanzielle Anreize für die Unterstützung (über die Universität) von Studenten, die aus einem benachteiligten bzw. nicht-traditionellen Umfeld kommen. Details über die Allokation des GUF für die Lehre gibt HEFCE (2006, 2008).

Das neue irische Modell (vgl. *Strehl et al.*, 2007) ist im Wesentlichen dem englischen Modell nachempfunden. Die Basisfinanzierung für die Lehre wird mit einer Formel, in welche Studentenzahlen und Preisgruppen für unterschiedliche Studien eingehen, ermittelt. Das irische Modell unterscheidet vier Preisgruppen mit unterschiedlichen Gewichten:

- a. Klinische Studien (Medizin): Gewicht 2.3 bis 4
- b. Studien, die Labors benötigen (Natur- und Ingenieurwissenschaften) Gewicht 1.7
- c. Weitere Studien, die Labors u. a. benötigen: Gewicht 1.3
- d. Alle anderen Studien: Gewicht 1.

Auch das tschechische Modell ist im Wesentlichen auf Inputparameter wie die Anzahl der Studenten und die Kosten des spezifischen Studienprogramms aufgebaut. Dazu kommt noch die Anzahl der Absolventen als Outputparameter. Die Parameter der Formeln und die jährliche Wachstumsrate der Studienplätze werden zwischen dem Ministerium und den Hochschulvertretern jährlich verhandelt (vgl. *Strehl et al.*, 2007).

Das dänische Modell unterscheidet sich von den zuvor skizzierten Modellen, weil die Finanzierung direkt mit der Anzahl der Studierenden, die ihre Prüfungen erfolgreich ablegen, in Zusammenhang steht. Es gibt keine Vergütung für nicht bestandene Prüfungen. Dieses Modell ist eine erfolgsorientierte Finanzierung der Lehre und wird Taximeter genannt (vgl. *Strehl et al.*, 2007). Diese "studentischen Vollzeitäquivalenten" werden mit einem Satz für den jeweiligen Studiengang multipliziert. Somit hängt die Finanzierung der Universitäten von den studentischen Vollzeitäquivalenten in den einzelnen Studiengängen ab. Im dänischen Modell werden 12 verschiedene Taximeter für 20 Fächercluster unterschieden, die jeweils jährlich neu festgelegt werden. Die Taximeter werden auf Basis der Durchschnittskosten berechnet. Dabei spielen neben den direkten Kosten der Ausbildung und die dafür notwendige Ausstattung auch Standardkosten eine Rolle, welche die indirekten Kosten von Verwaltung und Gebäuden berücksichtigen. Die Standardkosten wurden anfänglich auf Basis von Durchschnittswerten formuliert und dann fortgeschrieben.

Die Einführung des Taximetermodells erfolgte unter der Bedingung, dass das neue Finanzierungssystem im ersten Jahr kostenneutral für die einzelnen Hochschulen sein sollte. Die Taximeter werden auf der Basis der Erhebung von Durchschnittskosten berechnet. Zwar wird, auch wie in allen anderen Systemen, die Anzahl der Studienplätze an den Universitäten vorgegeben. Die Universitäten können aber selbst entscheiden, wie viele Studienplätze sie in welchen Studiengängen anbieten wollen, damit soll die Flexibilität auf veränderte Nachfragebedingungen gewährleistet werden. Nur für wenige sehr teure Studiengänge wie Medizin sind die Studienplätze auf nationaler Ebene festgelegt.

Die Universitäten erhalten die Basisfinanzierung als Pauschalbetrag, für den keine Verwendungsvorgaben bestehen. Im Rahmen der Autonomie können sie diese Mittel frei zwischen Ausbildung, Forschung und Gemeinkosten allozieren.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass das Taximeter-System explizit keine Qualitätsprüfung beinhaltet. Die Qualitätssicherung – das Problem ist in diesem Fall "grade inflation" (die allzu großzügige Notengebung) – wird durch andere Mechanismen erreicht. Das Dänische Evaluierungsinstitut (EVA) führt regelmäßig Evaluierungen durch, daneben gibt es noch die externe Prüfung. Eine negative Evaluierung hat keinen Einfluss auf die Allokation der Mittel, allerdings hat das Ministerium Möglichkeiten, direkt einzugreifen.

Leistungssteuerung bei Forschungsfinanzierung

Die zwei dominanten Finanzierungsformen für die universitäre Forschungsfinanzierung sind die institutionelle Basisfinanzierung sowie die Forschungsfinanzierung durch kompetitives Anwerben von Projekten bei Forschungsförderungsfonds. Die internationale Tendenz zeigt, dass im Zuge von Leistungsvereinbarungen auch die Basisfinanzierung zunehmend leistungsorientiert vergeben wird.

Ein Großteil der Ausgaben für akademische Forschung wird – über alle Länder hinweg – für die Wissenschaftsdisziplinen Naturwissenschaften und Humanmedizin ausgegeben. Nimmt der Anteil für die Naturwissenschaften im Jahr 2003 in der Schweiz und in Österreich einen Wert von bis zu 30% an, so erzielen die Ausgaben für Humanmedizin in Ländern wie Schweden und den Niederlanden einen ähnlich hohen Wert. Die Ausgaben für Geistes- und Sozialwissenschaften variieren im Vergleich dazu erheblich. So weisen Finnland und Dänemark einen Anteil von etwa 30% der Gesamtausgaben für Geistes- und Sozialwissenschaften aus, während andere Länder 20% und weniger hierfür ausgeben.

Der Anteil der institutionellen Basisfinanzierung für Forschung ist in den meisten EU Ländern im letzten Jahrzehnt gesunken, während der Anteil der privaten und öffentlichen finanzierten Drittmittel gestiegen ist. Allerdings müssen dabei zwei Fakten berücksichtigt werden: Erstens wird der überwiegende Anteil an den Ausgaben für die akademische Forschung von der öffentlichen Hand getragen. Selbst in den USA wird die Grundlagenforschung nahezu ausschließlich durch öffentliche Subventionen und Forschungsprojekte finanziert. Zweitens wird die Basisfinanzierung selbst zunehmend an Hand von Leistungskriterien und Indikatoren vergeben. Ein Extrembeispiel stellt die Allokation der Grundfinanzierung für Forschung in Großbritannien dar, welche extrem selektiv auf die besten Forschungsstandorte nach Wissenschaftsdisziplinen getrennt vergeben wird. Andererseits gewinnen bei der kompetitiven Forschungsförderung thematische Programme zunehmend an Bedeutung. Diese Entwicklungen legen nahe, dass es sehr schwierig, wenn nicht unmöglich ist, einen systematischen Zusammenhang zwischen spezifischem Finanzierungsmix und wissenschaftlicher Performance festzustellen, ohne die sehr spezifischen institutionellen Ausprägungen zu berücksichtigen. Ein Beispiel dafür ist das Schweizerische Hochschulsystem, welches in den internationalen Forschungsrankings – egal wie diese kompiliert werden – in den vordersten Rängen aufscheint. Wie *Leitner et al.* (2007) beschreiben, ist das Schweizer Hochschulsystem eines, welches sehr wenig kompetitive Steuerung kennt. Der Großteil der Forschungsfinanzierung wird über eine Basisfinanzierung bereitgestellt, die kaum Performance-Steuerung kennt. Die wissenschaftliche Exzellenz wird

hier primär durch die intrinsische Motivation der Forscher und einer universitären Kultur der Exzellenz sichergestellt. Das Gegenbeispiel ist Großbritannien, hier wurde sogar die Allokation der institutionellen Basisfinanzierung kompetitiv gestaltet.

Leitner et al. (2007) haben vor allem die Länder Schweiz, Niederlande, Großbritannien, Schweden und Finnland untersucht, aber auch weitere Länder in ihre Betrachtung mit einbezogen. Von diesen Ländern wurden im Wesentlichen drei verschiedene Strategien verfolgt. Die Schweiz und die Niederlande haben den Anteil der kompetitiven Finanzierung nur geringfügig ausgebaut, während Finnland und Schweden diesen Anteil stark erhöht haben. Großbritannien hat sowohl die Allokation der institutionellen Basisfinanzierung stark kompetitiv ausgerichtet als auch den Drittmittelanteil moderat erhöht. Leistungsanreize wurden dort vor allem mit dem RAE (siehe Box 2) intendiert. Die starke Ausrichtung der Basisfinanzierung an wissenschaftlicher Exzellenz hat dazu geführt, dass Forschungsförderungsfonds stärker den Nutzeraspekt (Missionsorientierung) berücksichtigen.

Box 2: Der Research Assessment Exercise

Der Research Assessment Exercise (RAE) ist ein Peer Review Verfahren, welches regelmäßig alle fünf Jahre für die vier Founding Councils (HEFCE – England, SHEFC – Schottland, HEFCW – Wales, DELNI – Nordirland) durchgeführt wird, um die Forschungsqualität der britischen Universitäten zu evaluieren. Im RAE wird die Forschung qualitativ mittels Peer Reviews, also durch andere Wissenschaftler, bewertet. Die zentralen Kriterien sind die Qualität von jeweils vier eingereichten Veröffentlichungen pro Wissenschaftler aus den vorhergehenden vier (für Geistes- und Sozialwissenschaftler sechs) Jahren sowie die Drittmittelanwerbungen, Anzahl der Forscher und Forschungsstudenten. Die Richtlinien für das Evaluierungskomitee sind allerdings nicht vollkommen fixiert, sondern erlauben dem Komitee, diese an die Wissenschaftsdisziplin anzupassen. Im Rahmen des RAE wurden auch Informationen über aktive Forscher erhoben, die für die Allokation der Mittel durch die Founding Councils über die Wissenschaftsdisziplinen hinweg verwendet werden. Das qualitative Urteil des RAE gilt bis zur nächsten Evaluationsrunde (etwa sechs Jahre) und bestimmt in dieser Zeit im Wesentlichen die Höhe des Forschungszuschusses. Auf der Basis von erbrachten Leistungen (Publikationen) werden also zukünftig erwartete Leistungen gefördert.

RAEs haben bisher 1986, 1989, 1992, 1996, 2001 und 2008 stattgefunden. Beim letzten RAE wurden wichtige Änderungen vorgenommen, denn die Kosten des RAE sind vergleichsweise hoch. Diese werden von der HEFCE (Higher Education Funding Council for England), auf ca. 67 Mio. Euro oder ca. 0,6% der zu verteilenden Mittel beziffert. Der Hauptanteil der Kosten geht auf die Durchführung des Peer Reviews zurück. Deshalb wurde die Vorgehensweise geändert. Bis 2008 wurde der RAE für 68 unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen getrennt vorgenommen. Für den RAE 2008 wurden 67 Teilkomitees in 15 Komitees zusammengefasst, und neben Publikationen, Drittmitteln und Forschern auch die Dimensionen Reputation (esteem) und Forschungskultur (environment) berücksichtigt. Im Jahr 2003 schlug das Roberts-Komitee eine Vereinfachung des Verfahrens vor, um ein verbessertes Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag auf Hochschulebene zu erreichen: Auf Basis von quantitativen Kennzahlen sollte ermittelt werden, welche Hochschulen eine grundsätzliche Forschungsstärke vorzuweisen hatten. Nur diese auserlesene Gruppe würde dann am RAE teilnehmen. Die anderen Universitäten würden um Mittel aus einem kleineren Forschungsfonds auf Basis von quantitativen Kriterien konkurrieren. Dieser Vorschlag wurde allerdings von den Hochschulen abgelehnt. Sie befürchteten, dass dies zur Verstetigung der bestehenden Forschungslandschaft führen und den Wettbewerbscharakter des Verfahrens aushebeln würde.

Q: *Leitner et al. (2007)*.

Übersicht 5.4: Vor- und Nachteile unterschiedlicher Finanzierungsformen

Leistungsorientierte Basisfinanzierung (auf Basis von Indikatoren)

- + Outputorientierung
- + Leistung kann auf Basis der Indikatoren belohnt werden
- + Anreiz, dass Forschung ordnungsgemäß finalisiert wird
- + Ermöglicht relativ gute Planung
- + Sicherung einer soliden Grundausbildung (in Bezug auf Indikatoren zur Lehre)
- Möglicherweise kurzfristige oder falsche Ausrichtung
- Fördert kaum interdisziplinäre Kooperationen
- Kann zu einer Homogenisierung der Forschungsansätze führen
- Kaum Anreiz für riskantere Projekte und Forschungsstrategien
- Führt zur "Publikationsinflation" und der Publikation der kleinsten möglichen Einheit (Umkehrung der Anreizfunktion, wenn Indikatoren zur Zielfunktion werden)
- Belohnt vergangene Leistungen
- Fördert nicht die Vielfalt der Forschungsaktivitäten und -outcomes
- Kann nicht für alle Wissenschaftsdisziplinen gleich angewandt werden, da die relevanten Indikatoren unterschiedlich bedeutend sind

Kompetitive Forschungsfinanzierung (mittels Projekte und Programme)

- + Wird als effektives Verfahren betrachtet
- + Möglichkeit, Themen zu priorisieren und flexibel, auf neue Themen zu setzen (z. B. Programme)
- + Diversifikation der Finanzierungsquellen verstärkt Kooperation und Vernetzung
- + Mögliches Feedback aus Reviews ermöglicht lernen
- + Ermöglicht die Rechenschaftslegung (Accountability)
- Zunehmend geringere Erfolgsraten aufgrund steigender Nachfrage
- Erschwert mitunter Entwicklung von Nachwuchswissenschaftlern/innen, im Besonderen die langfristige Karriereplanung
- Aufwand für Formulierung der Anträge sowie für die Projektabwicklung
- Geringe Anreize, riskantere und längerfristige Projekte durchzuführen
- Risiko, wenn mit neuen, weniger bekannten Partnern zusammengearbeitet wird (vor allem bei Programmen)
- Häufig als intransparent empfunden
- Reviewergebnisse nicht immer stimmig
- Förderung von nicht-risikoreichen Projekten

Q: Leitner et al. (2007).

Die von Leitner et al. (2007) vorgenommene Analyse der Wirkungen auf die Forschungsperformance liefert jedoch keine Evidenz für die Überlegenheit einer dieser drei Strategien. Wie die Bewertung der Länder zeigt, verlangt das Ziel der stärkeren Effizienz- und Outcomeorientierung nicht zwangsläufig eine starke Umschichtung hin zu mehr kompetitiver Projektförderung. Beide Finanzierungsformen haben unterschiedliche Vor- und Nachteile, das Verhältnis bzw. die Balance zwischen institutioneller Basisfinanzierung und kompetitiver Forschungsfinanzierung wird dabei in allen Ländern in der rezenten Forschungspolitik diskutiert.

Diese Befunde illustrieren, dass es nicht gerechtfertigt ist, pauschal, wie etwa im EUPOHITE Projektbericht zur Innovationspolitik in High-Tech Sektoren (Reiss et al., 2003, p. 62) zu schließen: "Competitive funding by research councils or funding organisations may lead to more effective performance than the provision of block grants to public research institutes because it is a flexible system benefiting from peer review procedures", ohne dafür klare Befunde zu liefern. Ebenso wenig kann ein Grenzwert abgeleitet werden, ohne den jeweiligen Kontext zu berücksichtigen, wie etwa "a dependency (higher than 50 percent) on such external funding may result in quality decline and eventually put the institution at risk due to volatile income streams and insufficient cost coverage" durch die Studie der European University Association (Conraths – Smidt, 2005, p. 24).

Bei der Beurteilung der Auswirkungen ist damit im Allgemeinen zu berücksichtigen, wie das Wissenschafts- und Innovationssystem strukturiert ist, und wie das Finanzierungsmodell im Detail umgesetzt wurde. Die Frage der optimalen Balance ist demgemäß vor allem von der

konkreten Ausgestaltung bzw. Ausprägung der Universitätsfinanzierung, der öffentlichen Förderlandschaft und dem Wissenschaftssystem abhängig.

Ein wichtiger Parameter zur Beurteilung der Effekte kompetitiver Forschungsfinanzierung ist die Erfolgsrate bei Projekteinreichungen. Hier wird in der Literatur etwa von 30% als optimaler Wert ausgegangen, ein Level, das aufgrund der zunehmenden Nachfrage jedoch vielfach gesunken ist. Bei der US-amerikanischen National Science Foundation (NSF) ist die Erfolgsrate von 2000 bis 2005 etwa von 33% auf 23% gesunken, in Finnland ist sie bei den Academy of Science Projektförderungen zwischen 2001 und 2005 von 28% auf 17% gefallen.

Österreichs derzeitige Strategie ist vor diesem Hintergrund wohl mit jener der Niederlande vergleichbar. In Österreich wird zum einen versucht, durch leistungsorientierte Basisfinanzierung und interne Zielvereinbarungen Anreize zu fördern. Zum anderen wird durch die Publikation von Indikatoren im Rahmen der Wissensbilanz auch die Transparenz erhöht, was ebenfalls Anreize setzt. Auch wurde in Österreich in den letzten Jahren der Anteil der kompetitiven Forschungsförderung ausgeweitet, wenngleich in nicht so starkem Umfang wie in Schweden oder Finnland.

Die Höhe der Forschungsfinanzierung durch die Wirtschaft befindet sich in Österreich auf einem durchschnittlichen Niveau und ist im Verhältnis zur gesamten Finanzierung wie in anderen Ländern damit bescheiden. Hier ist nicht davon auszugehen, dass dieser Anteil zukünftig stark gesteigert werden kann. Auch wenn es keine internationalen Statistiken über die Form der Zusammenarbeit zwischen Industrie und Universitäten gibt, ist zu vermuten, dass längerfristige Partnerschaften oder gar die Förderung von Forschungsprogrammen durch die Industrie in Österreich eher die Ausnahme als die Regel sind. Eine Änderung des Stiftungsrechts könnte in diesem Zusammenhang dazu führen, den Universitäten mehr privates Geld in Form von Stiftungsvermögen zukommen zu lassen. Dies würde allerdings eine Änderung der Stiftungskultur erfordern. Darüber hinaus zeigt sich, wenn man die verfügbaren Zahlen für den Anteil der durch Unternehmen finanzierten Hochschulforschung betrachtet, dass seit Mitte der 1990er-Jahre die EU-15-Länder im Schnitt einen höheren Anteil der durch die Wirtschaft finanzierten F&E an Universitäten (HERD) aufweisen als die USA. Dies hält für den Anteil des durch die Wirtschaft finanzierten HERD als auch für den Anteil am BIP (vergleiche OECD, 2008).

Probleme der Performance-Steuerung

Ein zentrales Thema in der Debatte um die Performance-Steuerung ist die Herausforderung, die Outputs von Hochschulen korrekt zu messen (Geuna – Martin, 2003). In der Literatur werden verschiedene Probleme diskutiert, wie Beschränkungen bei der Verfügbarkeit von Indikatoren, oder zu viele Indikatoren, die im Konflikt miteinander stehen können.

Eine zweite Gruppe an Herausforderungen betrifft die Auswirkungen der Etablierung von Leistungsindikatoren auf das organisatorische Verhalten. Leistungsindikatoren können zu einer Überbewertung quantitativer Aspekte führen, während die Qualität weniger berücksichtigt wird. Die Organisationen orientieren sich an den Leistungsindikatoren. Dies kann ein Problem für die Hochschulbildung ("grade inflation") und die Forschung ("Menge statt Qualität der Publikationen") sein (z. B. Taylor – Taylor, 2003). Besonders bei der Forschung besteht die

Gefahr, dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem zu einer Homogenisierung der Forschung führt, weil "sichere" Forschung belohnt wird (z. B. *Geuna – Martin, 2003; Taylor – Taylor, 2003*). Besonders in Großbritannien haben diese Bedenken eine besondere Rolle gespielt, wobei es im Wesentlichen um die Homogenisierung der Forschung und die "Manipulierung" des Forschungsoutputs ging, insbesondere hinsichtlich der Einreichung für den Research Assessment Exercise (RAE). In Großbritannien wurden die Leistungsindikatoren mit der Zeit angepasst. Auch in Dänemark war das Problem von Qualität vs. Quantität ein zentraler Punkt in der Diskussion um das leistungsorientierte Finanzierungssystem. Um den Gefahren einer Reduktion der Qualität der Lehre als Konsequenz des output-orientierten Finanzierungssystems bereits frühzeitig entgegenzutreten, wurde ein Evaluierungszentrum eingerichtet, welches regelmäßig die Lehre evaluiert. Daneben gibt es in Dänemark eine Tradition der externen Prüfungen. Dennoch hat die Diskussion um die Anreizwirkungen nicht wirklich aufgehört.

5.3.4 Zusammenfassung und Vorschlag

Österreich hat jetzt erste Erfahrung mit der Leistungssteuerung der Universitäten gesammelt. Die Umsetzung der Leistungssteuerung wurde eher vorsichtig angegangen, wie die Prüfung des Rechnungshofs in aller Deutlichkeit zeigt. Insgesamt wird die Konzeption aber als gelungen eingeschätzt (vgl. *Strehl et al., 2007*). Die Implementierung einer Leistungssteuerung ist ein langwieriger Prozess, der lange Zeit erfordert. Im Hinblick darauf ist das Fehlen einer explizit kommunizierten Strategie überraschend.

Die Erfahrungen anderer europäischer Länder zeigen, dass das österreichische Modell der Leistungsvereinbarungen und Formelbudget keineswegs eine radikale Variante darstellt. Hier sollte das existierende System re-fokussiert werden:

- Die Indikatoren für die Leistungsvereinbarungen sollten klarer definiert werden. Weniger Indikatoren würden die Transparenz und Lenkungsfunktion unterstützen.
- Eine stärkere Einbeziehung der Kosten ist notwendig, um die Lenkungsfunktion in Richtung einer effizienten Bereitstellung von Leistungen – insbesondere in der Lehre – zu stärken. Dies impliziert, dass die Anzahl der Studierenden eine Zielgröße ist, somit festgelegt werden muss.
- Die Indikatoren, die derzeit für die Forschung verwendet werden, legen zu wenig Gewicht auf die Qualität der Forschung. Hier sollte bei den Publikationen zumindest eine Differenzierung nach Qualität, wenn nicht auf Zitationsanalysen zurückgegriffen werden. Dies ist nicht in allen Wissenschaftsbereichen möglich, sodass unterschiedliche Methoden der Qualitätsfeststellung nebeneinander existieren müssen (vgl. *Hözl, 2006*).
- Leistungsvereinbarungen und Formelbudget sind so zu gestalten, dass Universitäten sehr wohl finanzielle Verluste erleiden können, ansonsten ist das Leistungsbudget eine Verschwendung von Ressourcen. Dies sollte innerhalb eines Toleranzbands passieren, sodass Universitäten sich längerfristig daran orientieren können.

Die internationalen Erfahrungen zeigen klar, dass ein Leistungsbudget schrittweise eingeführt werden muss, damit es seine Wirkung optimal entfalten kann. Dies erfordert auch das Gebot der Schaffung von Planungssicherheit für die Universitäten. Weitere Vorschläge sind:

- Explizite Trennung der Budgets für Forschung und Lehre nach englischem Vorbild. Dies würde den unterschiedlichen Zielsetzungen der Finanzierung von Lehre und Forschung Rechnung tragen. Mittel für die Lehre werden eher "bedarfsorientiert" vergeben. Das Ministerium könnte dabei einen Teil des Budgets für explizite Lenkungseffekte zurückhalten, um über Prämien für gewünschte Leistungen zusätzlich Anreize zu schaffen.
- Die Forschungsfinanzierung sollte "kompetitiv" vergeben werden, zum einen über die Projektfinanzierung des Forschungsförderungs fonds, zum anderen sollte auch die Basisfinanzierung an die Universitäten qualitätsorientiert vergeben werden. Gute Forschungsuniversitäten erhalten mehr Mittel für die Forschung als durchschnittliche Forschungsuniversitäten.
- Lenkungseffekte, die die Qualität der Lehre sollen so implementiert werden, dass die Universitäten einen Anreiz haben, dass ihre Studenten die Regelstudienzeit einhalten können.

Die Trennung der Basisfinanzierung in Forschungs- und Lehrbudget würde die Integration der drei Sektoren Universitäten, Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen in ein einheitliches Finanzierungssystem ermöglichen. Mit dem Bologna-Prozess gibt es eine Anpassung der Ausbildung an Universitäten und Fachhochschulen. Die Möglichkeit, dass beide Institutionen Bachelor- und Masterabschlüsse vergeben können, hat zu einer Konsolidierung in der Ausbildungslandschaft geführt. Insofern sind die Unterschiede in den Finanzierungsmodellen nicht angebracht. Der Lenkungseffekt wird intransparent und es ist sehr schwer, kohärente Anreize über alle Institutionen hinweg zu geben. Eine Allokation des Lehrbudgets mit uniformen Standardkosten wäre ein Schritt in die Richtung eines differenzierten Hochschulsystems. Die Integration der Fachhochschulen in die Allokation des Forschungsbudgets könnte langfristig auch in Angriff genommen werden; dazu würde es aber einer strengen qualitätsorientierten Allokation der Mittel zwischen den einzelnen Institutionen benötigen.

Wie die Universitäten oder Fachhochschulen ihre Gelder dann effektiv vergeben, sollte weitgehend den Universitäten im Rahmen ihrer Autonomie überlassen werden, vielleicht mit der Ausnahme, dass keine Doktoratsstudien über das Lehrbudget finanziert werden dürfen, da dieses die Trennung zwischen Lehr- und Forschungsbudget unterlaufen würde.

Eine langfristige Strategie, die mittelfristig angepasst wird, ist notwendig, um diese Reformen stückweise umzusetzen. Eine Möglichkeit dabei wäre, zusätzliche Mittel nur mehr kompetitiv zu vergeben und schrittweise die bisherigen Mittel mehr und mehr kompetitiv zu vergeben, um den Universitäten die Möglichkeit zu geben, langfristig die Kostendifferentiale bei der Lehre auszugleichen.

5.4 Studiengebühren und Einkommensabhängig rückzahlbare Studiendarlehen

Wie der Überblick über die Leistungssteuerung der Lehre gezeigt hat, benötigt jede Leistungssteuerung eine Studienplatzbewirtschaftung, um funktionieren zu können. Allerdings ist eine zentrale Studienplatzbewirtschaftung nach Studien für alle Hochschulstudien nicht wirklich wünschenswert (Barr, 2004). Ein Element der dezentralen Steuerung sind Studiengebühren. Wie Barr (2004) ausführt, zeigt die internationale Evidenz, dass die "good practice" aus einer

Mischung von Studiengebühren, einkommensabhängig rückzahlbaren Studiendarlehen und dem Recht der Universitäten, Studenten zu selektieren, besteht.

Die Begründung von Studiengebühren besteht darin, dass die Absolventen einen Beitrag zu den Kosten des Hochschulsystems leisten sollen, weil es (1) erhebliche Evidenz dafür gibt, dass die Hochschulbildung zu erheblichen privaten Erträgen für die Absolventen führt (*Blundell et al.*, 2000), der insgesamt geringe Evidenz für soziale Erträge und externe Effekte gegenübersteht (z. B. *Canton et al.*, 2001, *Barr*, 2004); (2) weil Hochschulbildung nicht nur ein Investitionsgut, sondern auch ein Konsumgut ist⁹⁰). Gegen Studiengebühren spricht die Verschärfung negativer Verteilungseffekte.

In den jetzigen Hochschulsystemen werden die Kosten des Hochschulstudiums vom Staat getragen und die Lebenshaltungskosten im Wesentlichen durch private Quellen (Eltern, eigenes Arbeitseinkommen) oder staatliche Stipendien bestritten. Weil die Lebenshaltungskosten einen erheblichen Anteil der Studienkosten ausmachen, impliziert diese Art der Finanzierung deutliche Vorteile für Kinder aus der Mittel- und Oberschicht, weil der Finanzkraft der Eltern eine erhebliche Rolle zukommt. Wenn die Absolventen diese Kosten tragen würden (in Form einer Umkehrung des Prinzips der Pensionsversicherung), dann könnte dies die Verbindung Hochschulstudium mit der Einkommenssituation der Eltern brechen.

Hier setzt die Idee von Studiendarlehen an, die einkommensabhängig zurückbezahlt werden (vgl. *Barr*, 2004). Ohne Einführung dieser Art von Darlehen, deren Höhe neben den Studiengebühren auch die Lebenshaltungskosten abdecken muss, sollte keine Erhöhung oder Differenzierung der Studiengebühren erfolgen (vgl. *Jacobs – Van der Ploeg*, 2006, *Barr*, 2004; *Biffel – Bock-Schappelwein – Ruhs*, 2002). Einkommensabhängige Darlehen wurden in England, Kanada, Australien und Neuseeland eingeführt. Das optimale Design ist immer noch work-in-progress (vgl. *Barr*, 2004). Insbesondere die australischen Erfahrungen zeigen, dass einkommensabhängige Darlehen bestimmte Charakteristika haben sollen:

- Einkommensabhängige Rückzahlung muss den Effekt haben, dass Absolventen mit geringen Lebenseinkommen geringere Rückzahlungen leisten als Absolventen mit hohem Lebenseinkommen.
- Die Darlehen sind so zu bemessen, dass sie Studiengebühren und realistische Lebenshaltungskosten umfassen.
- Einkommensabhängige Rückzahlung bedeutet, dass erst ab einer gewissen Einkommensgrenze das Darlehen zurückbezahlt wird, die Rate steigt mit dem Einkommen.

Erfolg oder Misserfolg hängt vom Design des Systems ab. Die Beschreibung eines implementierbaren Systems geht weit über den Gegenstand dieser Studie hinaus. Insgesamt zeigt sich, dass bei einem vorteilhaften Design:

- öffentliche Mittel für Lehre auf strategische Ziele konzentriert werden können,
- verteilungspolitische Verzerrungen reduziert werden und
- ein solches System auch differenzierte Studiengebühren ermöglicht, welche notwendig sind, um eine wettbewerbliche Lenkung des tertiären Bildungssystems zu ermöglichen.

⁹⁰) Anders ist die Verteilung der Studierenden über Studienrichtungen nicht erklärbar. Dies bedeutet aber, dass monetäre Erträge die privaten Erträge weit unterschätzen.

Studiengebühren und Studiendarlehen sind in vielen europäischen Ländern ein Tabuthema, wegen der vermeintlichen verteilungspolitischen Implikationen. Hier muss festgehalten werden, dass die Verteilungswirkungen des offenen Hochschulzugangs nicht optimal sind. So zeichnet die alte, aber nicht weniger relevante Studie von Guger (1994) ein skeptisches Bild von der Umverteilungswirkung des freien Hochschulzugangs. Nach Guger würden Studiengebühren gekoppelt mit gezielten Fördermaßnahmen (z. B. Darlehen) eine bessere Verteilungswirkung aufweisen.

5.5 Skalenerträge bei Hochschulen

Für eine wettbewerbliche Organisation der Forschungsfinanzierung spielt die Größe der Universitäten eigentlich kaum eine Rolle, außer es geht um Infrastruktur. Allerdings muss eine gewisse minimale Effizienzgröße bestehen, die zwischen den Disziplinen unterschiedlich ist. Fördergelder bei Forschungsförderungsfonds werden auf Basis von einzelnen Projekten vergeben und universitätsübergreifenden Forschungsprojekten sind keine Grenzen gesetzt.

Bei der wettbewerblichen Organisation von der Forschungsfinanzierung für Lehre sind regionale und lokale Monopolstellungen von Universitäten klar und deutlich erkennbar. Derartige Monopolstellungen untergraben wegen der relativ geringen Mobilität der Masse der Studenten die Möglichkeiten zur wettbewerblichen Steuerung. Zum einen gibt es deutliche Evidenz dafür, dass das Zusammenlegen von Ausbildungsangeboten auf bestimmte Standorte aus diesem Grund negative Wohlfahrtseffekte hat. *Kelchtermann – Verboven (2008)* analysieren die Effekte der Reduktion der Diversität des Bildungsangebots in Flandern. Ihr Ergebnis zeigt klar, dass solche Maßnahmen kontraproduktiv sind, wegen der Unwilligkeit der Studenten, an weiter entfernten Universitäten zu studieren. Darüber hinaus sind die Einsparungen hinsichtlich fixer und variabler Kosten im Verhältnis zu den Wohlfahrtsverlusten der Studenten gering: "While there may be fixed cost as well as variable cost savings from cutting the expensive programs, these apparently do not outweigh the large consumer losses because of a relatively low student mobility. Put differently, while there is frequent duplication of fixed costs because programs are available at multiple campuses, this is typically not inefficient because of the students limited willingness to travel to other campuses." Dieses Argument beruht keineswegs auf einem Wettbewerbsargument. Ein Wettbewerb zwischen Studenten benötigt eine Reduktion der Anbieterkonzentration. Eine oft mit Skaleneffekten argumentierte Zusammenlegung von Studienplätzen führt aber zu Monopolpositionen, die den Wettbewerb untergraben. Vor allem für Bachelor- und Masterstudien ist einer Konzentration eine Absage zu erteilen. International gibt es kaum Evidenz für Skaleneffekte, die nicht mit einer Reduktion der Ausbildungsqualität in Zusammenhang stehen, außer für sehr kleine Universitäten. In der Forschung spielen Skaleneffekte nur bei extrem teurer Forschungsinfrastruktur eine wichtige Rolle. Allerdings ist Forschungskollaboration besonders in der Grundlagenforschung nicht an räumliche Konzentration gebunden. *Bonaccorsi et al. (2008)* dokumentieren, dass potentielle Skalenerträge spezifisch für jedes wissenschaftliche Feld sind. Es gibt keine empirische Unterstützung für eine allgemeine Politik, die größeren Universitäten eine höhere Effizienz nachweist. *Bonaccorsi et al. (2008)* schließen aus ihren Ergebnissen, dass die Differenzierung des Bildungs- und Forschungsangebots wichtiger als die Größe der Universitäten ist.

5.6 Reformen in der Universitätsorganisation

Insgesamt zeigen internationale Vergleiche der Forschungsleistung von Universitäten einen Abstand Österreichs zur internationalen Spitze, der mit dem hohen Einkommensniveau in Österreich kontrastiert. In Bemühungen um eine Stärkung der universitären Forschungsleistung spielen neben Finanzierungsfragen die Organisation und die damit verbundenen Anreizsysteme eine wichtige Rolle. Mit der Stärkung der universitären Autonomie im Rahmen des UOG wurde ein wichtiges organisatorisches Element eingeführt, welches dezentrale Entscheidungen ermöglicht und damit die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit als auch die internationale Konkurrenzfähigkeit der Universitäten steigern soll. Wie *Janger – Pechar (2008)* zeigen, ist die Attraktivität und Anreizfunktion für Forscher nicht allein auf monetäre Anreize beschränkt, sondern eng mit organisatorischen Aspekten verbunden, die das Wissenschaftsministerium als zentraler Regulator des Hochschulsystems beeinflussen kann. Ohne Laufbahnstellen und Perspektiven für frühe, eigenständige Forschung – und das impliziert forschungsorientierte Doktorate als Befähigungsnachweis für eigenständige Forschung – können Universitäten weder die talentiertesten jungen ForscherInnen rekrutieren, noch diesen Arbeitsbedingungen bieten, die sie ihr wissenschaftliches Potential ausschöpfen lässt. *Janger – Pechar (2008)* zeigen, dass Österreichs Universitäten derzeit nur suboptimale Rahmenbedingungen für die Entstehung und Nachhaltigkeit wissenschaftlicher Qualität bieten.

Laut *Janger – Pechar (2008)* sind für eine Verbesserung der Situation forschungsorientierte Doktoratsstudien, die zu früher eigenständiger Forschung befähigen; ein Organisations- und Laufbahnmodell, das jungen ForscherInnen schon früh, d. h. nach Abschluss des Doktoratsstudiums autonome Forschung und unbefristete Karriereperspektiven ermöglicht. Der Berufungsprozess für Laufbahnstellen muss ähnlichen strengen Kriterien folgen wie jetzt der Berufung zum Professor in Österreich; die Evaluierung nach einer mehrjährigen Bewährungsphase, die zur *tenure* führt, soll die Habilitation ersetzen wie im nordamerikanischen System. Standeskategorien, welche wohl für einen Teil der Ineffizienz des derzeitigen Universitätssystems verantwortlich sind, werden in einem solchen Modell obsolet.

Grundsätzlich gibt es zwischen den Schlüsselakteuren der österreichischen Hochschulpolitik Einvernehmen über die Notwendigkeit eines Laufbahnschemas (*Janger – Pechar, 2008*). Der Schlüssel zur umfassenden Realisierung eines *tenure track* liegt in einer Modifikation jener Passagen des UG 2002, die an einer Unterscheidung in professorale und nicht-professorale Kurien (§ 94) und an einem gesonderten Berufungsverfahren für ProfessorInnen (§ 98) festhalten. Diese Bestimmungen schließen eine kontinuierliche Laufbahn für das akademische Personal aus. Die Passagen zur Habilitation (§ 103) und Teile der Senatsbestimmungen (§ 25) würden entsprechend an Bedeutung verlieren. Der österreichischen Kollektivvertrag, der ein *tenure track*-ähnliches Modell vorsieht, leidet unter dem mangelnden kompetitiven Eintritt in das Laufbahnschema – es ist kein strenges Berufungsverfahren vorgesehen. Weiters wird als Qualifikation der in Frage kommenden MitarbeiterInnen ein Master/Diplom oder ein Doktors/PhD Abschluss definiert. Gemäß internationalen Standards können weder der österreichische Master/Diplom- noch der traditionelle österreichische Doktorsabschluss als ausreichende Eingangsqualifikation in das Laufbahnschema betrachtet werden, weil diese im Gegensatz

zum angelsächsischen Doktoratssystem nicht ausschließlich auf die Ausbildung von Forschern orientiert sind.

Übersicht 5.5 zeigt überblicksmäßig die unterschiedlichen Organisationsmodelle. Der Unterschied zwischen der Organisation der Forschung in Österreich und Nordamerika besteht vor allem in drei Punkten: (1) In Nordamerika erlangen UniversitätsforscherInnen in der Regel wesentlich früher die Befähigung zum eigenständigen Forschen (PhD-Studium); (2) der Eintritt in das Laufbahnschema erfolgt über eine kompetitive Berufung, der damit verbundene Universitätswechsel erfolgt wesentlich früher als in Österreich; (3) mit dem Eintritt in das Laufbahnschema ist auch gleichzeitig die völlig eigenständige Forschung möglich, die Assistenzprofessoren befinden sich auf der gleichen Ebene wie die *full professors* (Faculty-Modell).

Die Produktivität junger WissenschaftlerInnen, die Bedeutung einer positiven Evaluierung im *tenure track*-System und die Bedeutung des Faktors Zeit in der Forschung sprechen für eine tendenzielle Umkehr des aktuellen Verhältnisses zwischen Lehre und Forschung – jüngere sollten eher weniger lehren, etablierte ForscherInnen dafür eher mehr. Dafür gibt es in internationalen Systemen unterschiedliche Steuerungsmechanismen, z. B. spezifische Regelungen für WissenschaftlerInnen in der Bewährungsphase, Anpassung der Lehr- und Forschungsaufgaben über Evaluierung der Forschungsleistung, nach Drittmittelinwerbung, Schaffen der Position eines Senior Lecturers⁹¹⁾, etc.

Die Studie von Janger – Pechar (2008) liefert weitere Ansätze für Veränderungsmöglichkeiten, die nicht weiter vertieft werden können. Darunter finden sich Perspektiven zur Forschungsfinanzierung (mehr Fokus auf leistungsabhängige oder qualitätsorientierte Forschungsfinanzierung) bis hin zu Berufungsverfahren.

⁹¹⁾ Am MIT gibt es neben dem akademischen Kernpersonal (insg. 1.008 Professoren) noch 511 *senior lecturers*, *lecturers* sowie emeritierte Professoren.

Übersicht 5.5: Vergleich österreichisches System mit nordamerikanischem/r Laufbahnschema & Universitätsorganisation

Nordamerika		Österreich alt		Österreich neu mit KV	
Formeller Schritt	Ergebnis	Formeller Schritt	Ergebnis	Formeller Schritt	Ergebnis
Abschluss PhD-Programm	Befähigung zur eigenständigen Forschung	Abschluss trad. Doktoratsstudium	Befähigung zur eigenständigen Forschung nicht gesichert (qualitativ hochwertige PhD Abschlüsse sind Ausnahme)	Abschluss trad. Doktoratsstudium	Befähigung zur eigenständigen Forschung nicht gesichert (qualitativ hochwertige PhD Abschlüsse sind Ausnahme)
Evt. Post-doc Phase (Berufung zum <i>assistant prof.</i> auch direkt möglich)	Weiteres Sammeln von Erfahrung für eigenständige Forschung; Publikationen für Bewerbung in Laufbahnschema	Evt. post-doc Phase		Evt. post-doc Phase	
Kompetitives Berufungsverfahren für <i>idealerweise Uni-wechsel</i>	Einstieg in Laufbahnschema, also Karriereperspektiven bis zum <i>full professor</i> ; gleiche Rechte und Pflichten wie <i>full professors</i> ; Beginn eigenständiger Forschung; Universitätswechsel	Unterschiedliche Formen befristeter Stellen für Assistenzprofessur; in der Regel keine kompetitive Rekrutierung	Arbeiten an Habilitation; Publikationen können der Habilitation dienen, müssen aber nicht; Forschungsmittelbewilligung zum Teil abhängig von "vollen" Professoren	Assistenzprofessur mit Qualifikationsvereinbarung (kann auch schon vor/im Doktorat erfolgen)	Eintritt in Laufbahnschema ohne kompetitives Berufungsverfahren; Karriereperspektiven bis zum assoziierten Professor; Forschungsmittelbewilligung zum Teil abhängig von "vollen" Professoren
Promotion + Tenure nach erfolgreicher Evaluierung	Wenn positiv, Verbleib an Universität, Aufstieg zum <i>associate professor</i>	Habilitation	Befähigung zur eigenständigen Forschung; weiterhin nicht gleiche Rechte wie Professoren, eingeschränkte Dispositionsmöglichkeiten; keine definierten Karriereperspektiven	Habilitation/positive Evaluierung der Qualifikationsvereinbarung	Befähigung zur eigenständigen Forschung; weiterhin eingeschränkte Dispositionsmöglichkeiten
Promotion nach erfolgreicher Evaluierung	Aufstieg zum <i>full professor</i>	Kompetitives Berufungsverfahren für Professorenstelle	Erstmals uneingeschränkte Disposition über Forschung möglich; alle Rechte; idealerweise Uniwechsel	Kompetitives Berufungsverfahren für Professorenstelle	Erstmals uneingeschränkte Disposition über Forschung möglich; alle Rechte; idealerweise Uniwechsel

Q: Janger – Pechar (2008).

6. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Das Hochschulsystem stellt für eine wissensbasierte Ökonomie eine essentielle Infrastruktur dar. Realistischerweise ist selbst bei prognostizierten demographischen Veränderungen nicht davon auszugehen, dass die Studentenzahl massiv schrumpfen wird. Die allgemeine Tendenz zur Höherqualifizierung steht dem entgegen und mit einem relativen Anstieg der Nachfrage nach Quantität und Qualität der tertiären Bildung kann gerechnet werden. Dies erfordert zusätzliche finanzielle Aufwendungen, insbesondere wenn Österreich relativ zur OECD eine überdurchschnittliche Forschungsquote anstrebt. Langfristig ist das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Ziel, insgesamt ca. 2% des BIP für das tertiäre Bildungssystem

aufzuwenden (*European Commission, 2006*) sinnvoll. Derzeit wird in Österreich ca. 1,3% des BIP für das tertiäre Bildungssystem ausgegeben⁹²⁾.

Ein solcher Schritt muss auch als Antwort auf die Hochschulexpansion in den USA, Kanada und auch im fernen Osten gesehen werden. In den USA, Kanada, Chile und Südkorea gehen mehr als 2% des BIP an die Universitäten, davon ein erheblicher Teil als private Finanzierung (vorwiegend Studiengebühren und Spenden), selbst China liegt mit einem BIP-Anteil von 1,4% (1998: 0,7%) vor Österreich. In den Ausgaben pro Student liegt Österreich über dem OECD-Durchschnitt. Dies legt nahe, dass die geringen Ausgaben in % des BIP mit einer relativ geringen Effizienz des Hochschulsystems Hand in Hand gehen⁹³⁾. Dies zeigt deutlich auch die Kritik des *Rechnungshofes* (2009) bei der Prüfung der Steuerung und Leistungserbringung der österreichischen Universitäten. Die derzeit implementierte Variante der Leistungsvereinbarungen ist unterdeterminiert und nicht an Kosten orientiert. Die wichtigsten verwaltungspolitischen Reformen müssen daher an einer Erhöhung der Effizienz ansetzen. Erhebliche zusätzliche Mittel für die Universitäten sind allein bei einem Redesign der Universitätsfinanzierung und der organisatorischen Struktur der Universitäten sinnvoll und effizient einzusetzen.

An der Autonomie der Universitäten ist nicht zu rütteln, doch muss die Autonomie durch klare Steuerung und Governance der Universitäten begleitet werden. Das Fehlen einer umfassenden Strategie für den Hochschulsektor wurde auch vom Rechnungshof beanstandet und ist nicht nur dem Ministerium anzulasten, sondern auch Ausdruck von Politikversagen in der Hochschulpolitik. Allgemeine gesellschaftliche Zielvorgaben müssen in Form einer langfristigen und umfassenden Strategie formuliert werden und dann mit Hilfe von "Stöcken und Karotten" über die Zuteilung öffentlicher Mittel an die Universitäten gesteuert werden. Elemente einer derartigen Strategie erfordern:

- Die Finanzierung der Ausbildung ist von der Finanzierung der Forschung zu trennen. Dabei soll die Doktoratsausbildung allein über Forschungsmittel finanziert werden. Die Allokation der Ausbildungsfinanzierung soll grundlegend auf Basis Standardkosten nach Studiengängen erfolgen, erfordert allerdings auch eine Studienplatzbewirtschaftung. Die Forschungsfinanzierung soll kompetitiv erfolgen, zum Teil über die Basisfinanzierung wie in Großbritannien und zum anderen auf Projektbasis über den FWF. Eine einseitige Ausweitung der Forschungsförderung hin zur Projektförderung zu Lasten der Basisfinanzierung ist in der derzeitigen Situation nicht zielführend. Weil Universitäten ein Kuppelprodukt von Lehre und Forschung produzieren ist diese Trennung nicht ganz trivial, aber um Anreize zu setzen notwendig.

⁹²⁾ Dies mag zunächst etwas im Widerspruch zum geforderten Focus auf eine Stärkung der Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel erscheinen. Allerdings hat Österreich im internationalen Vergleich eine geringe Bildungsbeteiligung im tertiären Bereich und in bestimmten Bereichen der Lehre ein ungünstiges Betreuungsverhältnis. Eine Ausweitung der Bildungsbeteiligung wird aber trotz Einsparungen durch Effizienzgewinne zu einer Erhöhung der Ausgaben der Universitäten führen. Es wird hier nicht empfohlen, dass diese Ausweitung der gesellschaftlichen Ausgaben für das tertiäre Bildungssystem von der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden oder andere öffentlichen Körperschaften) getragen werden soll. Im Gegenteil, durch die Einführung von Studiengebühren in Verbindung mit angemessenen einkommensabhängig rückzahlbaren Studiendarlehen soll der wesentliche Teil der Expansion privat von den Studierenden getragen werden, sodass sich die staatliche Finanzierung auf jene Bereiche konzentrieren kann wo die Begründung für staatliche Finanzierung besonders stark ist (z. B. Grundlagenforschung, Orchideenfächer, Förderungen zum Schließen von Skill Gaps, usw.).

⁹³⁾ Allerdings ist eine ernstzunehmende Feststellung von Ineffizienzen auf Basis dieser Daten nicht möglich, darüber hinaus ist die Messung von Effizienz von Universitäten – sie produzieren vor allem nicht direkt marktfähige Produkte, Forschungsergebnisse und Humankapital – immer noch ein offenes Forschungsgebiet.

- Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen und Universitäten sind im Lehrbudget als Teil desselben institutionell differenzierten Systems tertiärer Bildung gleich zu behandeln. Dies betrifft insbesondere auch die Allokation finanzieller Ressourcen aus dem Basisbudgets für Lehre.
- Universitäten sollte die Möglichkeit, Studenten zu selektieren, eingeräumt werden (für PhD, Masterstudien und Bachelorstudien), wenn die Nachfrage nach Studien das Angebot an der Universität übersteigt. Für Master- und Doktoratsstudien ist dies unbedingt notwendig (vgl. *Jacobs – van der Ploeg, 2006, S. 559*). Die Selektionsmechanismen für Bachelorstudiengänge und Masterstudiengänge müssen mit den im Rahmen einer langfristigen Strategie für die Hochschulen formulierten Kriterien für den Hochschulzugang im Einklang stehen und sollen regelmäßig evaluiert werden.
- Aus budget- und verteilungspolitischen Gründen ist nicht einsichtig, dass die zusätzlichen Ausgaben für das tertiäre Bildungssystem allein vom Staat getragen werden sollen. Die internationale Evidenz zeigt, dass die wesentlichen Unterschiede im Finanzierungsmix von Hochschulen vor allem die private Finanzierung der Lehre und nicht die privaten Finanzierung der Forschung betreffen:
 - Stufenweise Erhöhung und eventuell Differenzierung von Studiengebühren gekoppelt an die Einführung von Studentendarlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung⁹⁴). Langfristig sollen dadurch der private Finanzierungsanteil an der Universitätsfinanzierung angehoben und Lenkungseffekte durch die eigenständige Verteilung der Studierenden an die einzelnen Studienorte erzielt werden.
- Eine stärkere wettbewerbliche Lenkung des Marktes für tertiäre Ausbildung erfordert die Erosion von lokalen und regionalen Monopolen. Daher ist der Konzentration von Ausbildungsangeboten eine Absage zu erteilen. Im Gegenteil, für regionale und lokale Monopolmärkten sollen (neue) Fachhochschulen zur Belebung des Wettbewerbs auf der Ebene der Bachelorstudien beitragen. Im Bereich der Masterstudien ist der Wettbewerb bereits eher interregional und im Bereich der PhD-Studien sind die Universitäten einem europäischen Wettbewerb ausgesetzt. Hier sollen die Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass es keine Hindernisse für universitätsübergreifende PhD Studien gibt.

In der Anpassung der Rahmenbedingungen muss der Faktor Zeit aus unterschiedlichen Gründen mitberücksichtigt werden. Die internationalen Erfahrung zeigen klar, dass explizite Leistungsorientierung schrittweise eingeführt werden muss, damit sie ihre Wirkung optimal entfalten kann. Dies erfordert auch das Gebot der Schaffung von Planungssicherheit für die Universitäten.

⁹⁴) Ohne Einführung dieser Art von Darlehen, deren Höhe neben den Studiengebühren auch die Lebenshaltungskosten abdecken muss, soll keine Erhöhung und Differenzierung der Studiengebühren erfolgen (vgl. *Jacobs – Van der Ploeg, 2006; Barr, 2004; Biffi – Bock-Schappelwein – Ruhs, 2002*). Die Studie von *Guger (1994)* zeichnet ein skeptisches Bild von der Umverteilungswirkung des freien Hochschulzugangs. Nach *Guger* würden Studiengebühren gekoppelt mit gezielten Fördermaßnahmen (z. B. Darlehen) eine bessere Verteilungswirkung aufweisen.

Literaturhinweise

- Acemoglu, D., Robinson, J.A., "Economic Backwardness in Political Perspective", *American Political Science Review*, 100, 2006, 115-131.
- Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., The Causal Impact of Education on Economic Growth: Evidence from U.S., Paper presented at the Brookings Paper on Economic Activity Conference, Spring 2009, Washington D.C.
- Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Collel, A., Sapir, A., "Why reform Europe's universities?", *Bruegel Policy Brief* 04/2007.
- Aghion, P., Howitt, P., "Appropriate Growth Policy: An Integrating Framework", *Journal of the European Economic Association*, 4, 2006, 269-314.
- Barr, N., "Higher education funding", *Oxford Review of Economic Policy*, 20, 2004, 264-283.
- Bauwens, L., Mion, G., Thisse, J.-F., The resistible decline of European science, *CEPR Discussion Paper No. 6625*, 2008.
- Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., C. Ruhs, *Systeme der Förderung des Universitätsstudiums im Ausland*, WIFO, Wien, 2002.
- Blundell, R., L. Dearden, A. Goodman, Reed, H., "The returns to higher education in Britain: Evidence from a British cohort", *Economic Journal*, 110, 2000, 82-99.
- Bonaccorsi A., Daraio C., Raty T, Simar L., Efficiency and University Size: Discipline-wise evidence from European universities, *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, WP 10265, 2008.
- Canton, E., Venniker, R., Jongbloed, B., Koelman, J., Meer van der, P., Vossensteyn, H., *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.
- Cohen, W. M., Nelson, R. R., Walsh, J. P., "Links and Impacts: The Influence of Public Research on Industrial R&D", *Management Science* 48, 2002, 1-23.
- Conraths, B., Smidt, H., "The funding of University-Based Research and Innovation in Europe, An exploratory study", *EUA Publications*, 2005, 1-40.
- Europäische Kommission, *Das Modernisierungsprogramm für Universitäten umsetzen: Bildung, Forschung und Innovation*, Kommunikation KOM(2006) 208 endgültig, Brüssel, 2006.
- Frolich, N., *The politics of steering by numbers - Debating performance-based funding in Europe*, Rapport 3, 2008, NIFU-STEP, Oslo.
- FWF Der Wissenschaftsfonds, *Der Wettbewerb der Nationen oder wie weit Österreich von der internationalen Spitze entfernt ist*, Wien, 2007.
- Geuna, A., Martin, B. R., "University Research Evaluation and Funding: An International Comparison", *Minerva*, 41, 2003, 277-304.
- Guger, A. *Verteilungswirkungen der gebührenfreien Hochschulbildung in Österreich*, Studie im Auftrag des Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, WIFO, Wien, 1994.
- Hayek, F. A., "Die Anmaßung von Wissen", *ORDO*, 26, 1973, 12-21.
- Hözl, W., *Definition von Exzellenz im Hochschulwesen*, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung, Dezember 2006.
- HEFCE, *Funding Higher Education in England*, HEFCE, London, 2006/17.
- HEFCE, *Funding Higher Education in England*, HEFCE, London, 2008/33.
- Jacobs, B., Van der Ploeg, F., "Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective", *Economic Policy*, 47, 2006, 537-585.
- Janger, J., Pechar, H., *Bieten Österreichs Universitäten bereits optimale organisatorische Rahmenbedingungen für die Entstehung und Nachhaltigkeit wissenschaftlicher Qualität*, Studie im Rahmen des Österreichischen Forschungsdialogs, beauftragt durch das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWV), Wien, 2008.
- Kelchtermans, S., Verboven, F., "Regulation of program supply in higher education: Lessons from a funding system reform in Flanders", *CESifo economic studies*, 54(2), 2008, 204-228.
- Krueger, D., Kumar, K., "US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education", *Journal of Monetary Economics*, 51, 2004, 161-190.
- Leitner, K.-H., Hözl, W., Nones, B., *Finanzierungsstruktur von Universitäten: Internationale Erfahrungen*, mimeo, TIP Studie im Auftrag des BMVIT, BMBWK, BMWA, 2007.

- Leo H. (Koordination), Falk, R., Friesenbichler, K.S., Hözl, W., Teilstudie 8: Forschung und Innovation als Motor des Wachstums, in: Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, 2006.
- OECD, Education at a Glance, OECD, Paris, 2008.
- Narin, F., Hamilton, K.S., Olivastro, D., "The increasing linkage between U.S. technology and public science", Research Policy, 26(317), 1997.
- Reinstaller, A. Unterlass, F., Prean, N., Gibt es ein "Europäisches Paradoxon" in Österreich?: Die Beziehung zwischen Wissenschaft und ihrer industriellen Nutzung, Studie im Rahmen des Österreichischen Forschungsdialogs, beauftragt durch das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF), Wien, 2008.
- Reiss, T. (Koordination), Efficiency of innovation policies in high technology sectors in Europe (EPOHITE), Contract No.HPV1-CT-2001-00005, Final Report, 2003, DG Research, Brussels.
- Salter, A., Martin, B., "The economic benefits of publicly funded basic research: A Critical Review", Research Policy, 30, 2001, 509-532.
- Strehl, F., Reisinger, S., Kalatschan, M., "Funding systems and their effects on higher education systems, OECD Education Working Papers, 2007, 6, Paris.
- Taylor, J., Taylor, R., "Performance indicators in academia: An X-efficiency approach?" Australian Journal of Public Administration, 2003, 62(2), 71-82.
- Universities UK, Funding research diversity, Evidence Ltd (www.universitiesUK.ac.uk/diversity), 2003.
- Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., "Growth, distance to frontier and composition of human capital", Journal of Economic Growth, 11(2), 2006, 97-127.

Angelika Pasterniak

6. Das Förderungswesen in Österreich – Effizienzprobleme in der Förderungsverwaltung

6.1 Problemstellung

Österreich weist im internationalen Vergleich außerordentlich hohe Ausgaben für Förderungen aus. Untersuchungen des WIFO (*Pitlik et al., 2008*) zeigen, dass auch bei einer Berücksichtigung "struktureller Einflussfaktoren" die tatsächlich getätigten Staatsausgaben für Subventionen und Vermögenstransfers ganz erheblich über den zu erwartenden Ausgaben liegen. Die ausgeprägte Förderungsneigung der Gebietskörperschaften (und ihrer an- oder ausgegliederten Förderungsgesellschaften) ist aus finanzwissenschaftlichem Blickwinkel möglicherweise darauf zurückzuführen, dass in der österreichischen Finanzverfassung das Prinzip der institutionellen Kongruenz von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung ausgehebelt ist.

Öffentliche Förderungen werden in Österreich regelmäßig von beliebigen Gesellschaften des Privatrechts oder von öffentlichen Fonds vergeben, wodurch Gebietskörperschaften die Möglichkeit haben, auch außerhalb ihres bundesverfassungsmäßigen Kompetenzbereichs tätig zu werden. Als Konsequenz hat sich in Österreich ein nahezu unüberschaubares Geflecht von Förderungsschwerpunkten und -aktionen herausgebildet. Prozesse der inter- und intragovernmentalen Abstimmung fehlen weitgehend, weshalb Effizienzverluste zu vermuten sind.

In diesem Kapitel werden in Hinblick auf die Effizienz von Verwaltungsstrukturen und -prozessen Probleme der Förderungsverwaltung in Österreich herausgearbeitet. Der Fokus liegt dabei auf der Bundes- und Landesebene. Die Gemeindeebene bleibt aufgrund des begrenzten Rahmens dieser Arbeit ausgeklammert. Schwerpunktmäßig wird auf den vielschichtigen Bereich der Wirtschaftsförderung eingegangen.

Einleitend wird zunächst die Organisation des Förderungswesens in Österreich skizziert (Abschnitt 6.2). Dabei wird auch versucht, die Größenordnung dieses Bereichs aufzuzeigen. In Abschnitt 6.3 wird der Bereich der Wirtschaftsförderung näher betrachtet, indem ausgewählte Aspekte der Organisationsformen dargestellt werden. Effizienzprobleme des Förderungswesens und Reformvorschläge hinsichtlich Kompetenzverteilung und Performancesteuerung werden in Abschnitt 6.4 diskutiert. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der zentralen Aussagen (Abschnitt 6.5).

6.2 Das Förderungswesen in Österreich im Überblick

6.2.1 Begriff und Umfang der Förderungen

Der Begriff der Förderung ist ein österreichisches Spezifikum. Im wissenschaftlichen Sprachgebrauch wird in der Regel von Subventionen gesprochen, wobei dieser Begriff auf die Förderung des privaten Unternehmenssektors abstellt. Unter Subventionen werden Geldleistungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand an Unternehmen ohne marktliche Gegenleistung verstanden (vgl. *Andel, 1988, Recktenwald, 1983*). In dieser engen Auslegung fallen

Transferzahlungen an private Haushalte, intergovernmentale Transfers oder Entwicklungshilfeleistungen nicht darunter (vgl. *Andel*, 1988). Der in der Finanzstatistik verwendete Förderungsbegriff in Österreich ist dagegen weiter gefasst: Gemäß finanzwirtschaftlicher Gliederung des Bundeshaushaltes (§ 20, Abs. 5 BHG) fallen unter direkte Förderungen alle zins- oder amortisationsbegünstigten Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine Leistung gewährt, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, ohne dafür unmittelbar eine entsprechende geldwerte Gegenleistung zu erhalten. Nicht dazu zählen jedenfalls Ausgaben gemäß § 12 F-VG 1948 und Zuschüsse mit Sozialleistungscharakter.

Weniger detailliert erfolgt die finanzwirtschaftliche Abgrenzung der Förderungsausgaben in der für die Länder und Gemeinden relevanten Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (kurz "VRV"; Anlage 4, Anmerkung 16). In der VRV werden darunter alle "Ausgaben für Maßnahmen Dritter, die zur Erfüllung kultureller, sozialer, wirtschaftlicher sowie sonstiger staatspolitischer und gesellschaftspolitischer Aufgaben getroffen werden, soweit hierfür keine unmittelbare Gegenleistung erfolgt", subsumiert.

Gemäß finanzwirtschaftlicher Gliederung nehmen die Förderungsausgaben in den Haushalten der Bundesländer einen hohen Stellenwert ein (Übersicht 6.1). Im Jahr 2007 machen sie zwischen ca. 21 (Niederösterreich) und 46% (Vorarlberg) der Gesamtausgaben der Landeshaushalte⁹⁵⁾ aus. Das sind durchschnittlich 30% der Haushaltsausgaben. Im Vergleich hat der Bund lediglich rund 6% der Gesamtausgaben (allgemeiner Haushalt) für Förderungen aufgewendet.

Übersicht 6.1: Ausgaben für Förderungen 2007

	Gesamtausgaben (Mio. €)	Förderungsausgaben (Mio. €)	Anteil an Gesamtausgaben (%)
BGLD	1.060	331	31,2
KTN	2.157	581	26,9
NÖ	7.372	1.538	20,9
OÖ	4.753	1.540	32,4
SBG	1.900	499	26,3
STMK	4.532	1.548	34,2
TIR	2.595	1.089	42,0
VBG	1.240	569	45,9
Summe	25.608	7.695	30,1
Bund	72.332	4.222	5,8

Quelle: Rechnungsabschlüsse 2007, Statistik Austria; Werte für Wien nicht verfügbar.

Die Verteilung der Förderungsausgaben innerhalb der Länderhaushalte konzentriert sich stark auf die Bereiche der sozialen Wohlfahrt und Wohnbauförderung, Gesundheit und Wirtschaftsförderung (Übersicht 6.2). Die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern in den Gebarungsgruppen 4 und 5 dürften auf die länderspezifischen Besonderheiten bei der Finanzierung des Gesundheitswesens (insbesondere der Krankenanstalten) zurückzuführen sein. Auffallend im Ländervergleich ist – wie in der vorigen Übersicht – die hohe Bandbreite

⁹⁵⁾ Finanzwirtschaftliche Gliederung 4 bis 7.

der Förderungsausgaben im Bereich der Wirtschaft (hoher Anteil im Burgenland, geringer Anteil in Vorarlberg).

Übersicht 6.2: Anteil an Förderungsausgaben nach Gruppen 2007, in %

Gebarunggruppen	BGLD	KTN	NÖ	OÖ	SBG	STMK	TIR	VBG	Gesamt
00 Vertretungskörper und allg. Verwaltung	1,7	2,4	2,7	1,6	1,6	1,5	1,2	0,5	1,7
01 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,2	1,3	0,9	0,8	1,2	0,8	0,9	1,1	1,0
02 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	6,3	9,5	4,3	10,6	9,3	9,7	5,3	7,4	7,8
03 Kunst, Kultur und Kultus	3,0	3,1	6,5	5,0	6,1	5,5	4,4	5,2	5,2
04 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	52,2	30,5	29,5	26,4	43,4	29,9	53,8	42,2	35,3
05 Gesundheit	2,0	25,5	17,5	16,9	5,6	28,0	2,6	14,2	16,3
06 Straßen- und Wasserbau, Verkehr	3,1	1,3	5,8	9,6	6,6	4,2	7,2	9,1	6,3
07 Wirtschaftsförderung	23,2	17,1	13,2	13,2	12,3	10,9	13,7	10,1	13,3
08 Dienstleistungen	0,0	0,0	5,9	1,8	0,0	0,0	0,3	0,3	1,6
09 Finanzwirtschaft	7,2	9,3	13,7	14,1	13,9	9,5	10,7	10,0	11,6
SUMME Gesamthaushalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Rechnungsabschlüsse 2007, Statistik Austria.

In der funktionalen Ausgabengliederung des Bundes stellt sich die Verteilung der Förderungsausgaben folgendermaßen dar (Übersicht 6.3):

Übersicht 6.3: Anteil an Förderungsausgaben des Bundes in funktionaler Gliederung 2005-2007, in %

Bezeichnung	2005	2006	2007
Erziehung und Unterricht	2,7	2,8	3,0
Forschung und Wissenschaft	8,7	8,7	10,8
Kunst	2,4	2,3	2,5
Kultus	0,0	0,0	0,0
Gesundheit	2,0	1,5	0,8
Soziale Wohlfahrt	18,4	22,1	22,8
Wohnungsbau	0,0	0,0	0,0
Straßen	0,0	0,0	0,0
Sonstiger Verkehr	3,6	3,3	3,6
Land- und Forstwirtschaft	45,4	42,7	38,7
Energiewirtschaft (Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwirtschaft)	0,0	0,0	0,0
Industrie und Gewerbe (einschließlich Bergbau)	1,5	1,8	0,6
Öffentliche Dienstleistungen	8,7	8,4	9,2
Private Dienstleistungen (einschließlich Handel)	1,2	1,0	1,4
Landesverteidigung	0,1	0,0	0,0
Staats- und Rechtssicherheit	0,0	0,0	0,0
Übrige Hoheitsverwaltung	5,3	5,4	6,4
SUMME	100,0	100,0	100,

Quelle: Förderungsbericht 2007 der Bundesregierung.

Die Förderungsausgaben des Bundes sind im Bereich der Agrarförderungen am höchsten, wenngleich abnehmend – eine Kategorie, die in der Gruppengliederung der Bundesländer in die Gruppe der Wirtschaftsförderung fällt –; und am zweithöchsten sind die Förderungsausgaben im Bereich der sozialen Wohlfahrt. Ansteigend sind die Förderungsausgaben für Forschung und Wissenschaft, ebenfalls bedeutsam sind die Förderungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen.

Definiert man direkte Förderungen hingegen gemäß VGR als Summe von Subventionen und Vermögenstransfers, so liegt der Anteil der direkten Förderungen im Zeitraum 2005 bis 2008 auf Bundesebene bei etwas über 12% und auf Landes- sowie Gemeindeebene leicht ansteigend zwischen 12 und 13% (Übersicht 6.4). Daraus ergibt sich ein Förderungsanteil von etwa 11% der gesamten Staatsausgaben (konsolidiert). Das entspricht ca. 5,5% des Bruttoinlandsproduktes.

Übersicht 6.4: Öffentliche Ausgaben für direkte Förderungen in Österreich 2005-2008

	Gesamtausgaben (Mio. €)	Direkte Förderungen (Mio. €)	Anteil (%)	% des BIP
2005				
Bundesebene	67.330	8.373	12,4	3,4
Landesebene	21.691	2.537	11,7	1,0
Gemeindeebene	18.545	2.273	12,3	0,9
Sozialversicherung	41.018	248	0,6	0,1
Gesamt (konsolidiert)	122.004	13.431	11,0	5,5
2006				
Bundesebene	69.247	8.890	12,8	3,5
Landesebene	23.088	2.959	12,8	1,2
Gemeindeebene	19.229	2.341	12,2	0,9
Sozialversicherung	42.847	233	0,5	0,1
Gesamt (konsolidiert)	127.194	14.423	11,3	5,6
2007				
Bundesebene	71.052	8.884	12,5	3,3
Landesebene	23.550	3.038	12,9	1,1
Gemeindeebene	20.220	2.636	13,0	1,0
Sozialversicherung	44.949	254	0,6	0,1
Gesamt (konsolidiert)	131.824	14.812	11,2	5,5
2008				
Bundesebene	72.761	9.011	12,4	3,2
Landesebene	24.798	3.283	13,2	1,2
Gemeindeebene	21.258	2.775	13,1	1,0
Sozialversicherung	47.027	266	0,6	0,1
Gesamt (konsolidiert)	137.308	15.336	11,2	5,4

Quelle: VGR, Eurostat; direkte Förderungen: Summe Subventionen und Vermögenstransfers (konsolidiert).

In der VGR-Abgrenzung (Übersicht 6.5) sind die Fördermittel auf Bundesebene auf den Bereich der wirtschaftlichen Angelegenheiten konzentriert (COFOG-Gliederung). Ebenfalls hoch sind die Förderungen des Wohnungswesens und der kommunalen Dienstleistungen. Auf Landes- und Gemeindeebene zeigt sich ein stark abweichendes Bild. Dort liegen die höchsten Förderungsausgaben im Gesundheitsbereich (bedingt durch die ausgegliederte Krankenanstaltenfinanzierung). Weiters ist der Bereich der wirtschaftlichen Angelegenheiten von großer Bedeutung. An dritter Stelle kommt auf Gemeindeebene bereits der Bereich der Umweltförderungsausgaben.

Übersicht 6.5: Aufteilung der direkten Förderausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG-Kategorien) 2007, in %

Anteil (%)	Bundes- ebene	Landes- ebene	Gemeinde- ebene	Sozial- versicherung	Gesamt
Hoheitsverwaltung, Verteidigung, Sicherheit & Ordnung	11,0	5,3	7,1	0,0	8,8
Wirtschaftl. Angelegenheiten	51,3	19,9	32,1	0,0	42,4
Umwelt	1,2	1,8	11,8	0,0	3,7
Wohnung und kommunale Dienste	20,1	5,7	9,1	0,0	5,5
Gesundheit	8,8	57,9	27,1	0,0	29,2
Kultur, Freizeit, Religion, Sport	1,1	4,3	8,1	0,0	3,5
Bildung	2,2	3,2	3,5	0,0	2,6
Soziale Sicherung	4,2	2,0	1,1	100,0	4,2
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: VGR, Eurostat.

6.2.2 Organisation des Förderungswesens

Öffentliche Förderungen können in Österreich sowohl hoheitlich als auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung – mittels Förderungsvertrag – vergeben werden. Die Entscheidung über die Form der Aufgabenerfüllung obliegt der jeweiligen Gebietskörperschaft. Häufig werden privatrechtliche Subventionen auf Grundlage spezifischer Gesetze gewährt, die jedoch nur Innenwirkung haben, dem Subventionswerber jedoch keinen Rechtsanspruch auf Förderung einräumen. Durchsetzbare Ansprüche entstehen erst dann, sobald ein privatrechtliches Rechtsgeschäft mit Bindungswirkung zustande kommt. Nachdem das Legalitätsprinzip in der Privatwirtschaftsverwaltung nach hL keine Geltung besitzt, findet eine Subventionsvergabe zum Teil auch ohne die Existenz spezieller Förderungsgesetze statt (Kahl – Weber, 2008, S. 261). Jedenfalls ist jedoch das Diskriminierungsverbot bei der Vergabe zu beachten, d.h. die Subventionsvergabe muss nach einheitlichen Kriterien abgewickelt werden, die alle Antragsteller gleich behandelt (siehe auch den Textkasten "Hoheitsverwaltung versus Privatwirtschaftsverwaltung").

Nachdem die Bundesverfassung die Gebietskörperschaften ermächtigt, nahezu uneingeschränkt in allen Bereichen Förderungen zu vergeben (Art. 17 bzw. 116 Abs. 2 B-VG), sind Doppel- oder Mehrfachförderungen durch unterschiedliche Gebietskörperschaften nicht auszuschließen. Außerdem leidet die Transparenz der Förderungslandschaft, da inhaltliche Überschneidungen auch innerhalb von Gebietskörperschaften vorkommen können, wenn unterschiedliche Förderungseinrichtungen mit thematisch gleichen oder ähnlichen Förderungsbereichen betraut sind (z. B. Technologieförderung durch FFG und AWS) bzw. thematisch gleiche Förderungen sowohl hoheitlich als auch privatrechtlich vergeben werden.

Eine gewisse kompetenzmäßige Selbstbeschränkung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung hat sich der Bund in seinen Allgemeinen Rahmenrichtlinien für Förderungen (ARR 2004) auferlegt: Er darf nur in solchen Bereichen Förderungen vergeben, in denen er laut Bundesverfassung für Gesetzgebung und Vollziehung zuständig ist. Ausnahmen gibt es im Bereich des Schulwesens, sofern die Interessen an der Förderung über einzelne Bundesländer hinausgehen, und im Falle des Vorliegens von Sonderrichtlinien (§ 3 ARR 2004). Diese Klausel erweitert den Handlungsspielraum allerdings nahezu beliebig.

Hoheitsverwaltung versus Privatwirtschaftsverwaltung

Das Bundesverfassungsgesetz ermächtigt die Gebietskörperschaften (Art. 17 B-VG Bund und Länder, Art. 116 Abs. 2 B-VG die Gemeinden), staatliche Handlungen in Privatrechtsformen auszuüben. Im Gegensatz zur Hoheitsverwaltung tritt der Staat in der Privatwirtschaftsverwaltung "nicht als Träger seiner hoheitlichen Befugnisse auf, sondern bedient sich für sein Handeln der Rechtsformen, die auch dem Rechtsunterworfenen zur Verfügung stehen" (Antoniolli – Kojas, 1996, S. 23). Als wichtigste Bereiche der Privatwirtschaftsverwaltung nennen Antonioli und Kojas (1996, S. 41) die Führung öffentlicher Unternehmungen, die Gewährung von Subventionen und die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellen sich im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung Fragen, inwieweit der Staat jegliche Wirtschaftstätigkeit ausüben darf, ob das Legalitätsprinzip und die Grundrechte gelten, sowie ob sich der Staat seinen Verpflichtungen durch die Wahl einer privatwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung entziehen kann (vgl. Österreich-Konvent, 2004).

Die Ermächtigung, bestimmte Bereiche der öffentlichen Verwaltung auch privatrechtlich vorzunehmen, ermöglicht einer Gebietskörperschaft ein "Ausbrechen" aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung. Eine Gebietskörperschaft kann Aufgaben übernehmen, die ihr laut Bundesverfassung nicht zukommen. Beschränkt ist die Kompetenzfreistellung der nicht-hoheitlichen Verwaltung lediglich durch das "Rücksichtnahmegebot", das ein Unterlaufen der gesetzlich verfolgten (verfassungsrechtlichen) Regelungszwecke verbietet (Baumgartner, 2003, S. 8).

Problematisch ist die Privatwirtschaftsverwaltung, sobald der Staat in die privatrechtliche Aufgabenerfüllung "flüchtet", um das öffentlich-rechtliche Rechtsschutzsystem zu umgehen. Während gegen Akte der Hoheitsverwaltung Einspruch im Rahmen des staatlichen Rechtsschutzsystems erhoben werden kann, muss bei privatrechtlichen Akten, z. B. Verträgen, ein ordentliches Gericht angerufen werden. Weiters besteht bei privatwirtschaftlichem Handeln des Staates oft kein Rechtsanspruch (z. B. bei Wirtschaftsförderungen) wenngleich eine Bindung der Privatwirtschaftsverwaltung an die Grundrechte ("Fiskalgeltung" der Grundrechte) existiert. Insbesondere das Gleichheits- und Gleichbehandlungsgebot ist von Bedeutung. Daraus wird ein Kontrahierungszwang (zu angemessenen Bedingungen) abgeleitet (vgl. Baumgartner, 2003, S. 8f).

Strittig ist die Geltung des Legalitätsprinzips (Art. 18 B-VG). Die Gültigkeit wird nach herrschender Lehrmeinung verneint. In der Ausschussvorlage 242 des Österreich-Konvents (2004, S. 3) wird diesbezüglich dennoch festgestellt, dass in Fällen, wo das Privatrecht keine ausreichenden Regelungen vorsieht, eine gesetzliche Fundierung der privatrechtlich geführten Verwaltung zu erfolgen hat. In der Praxis werden tatsächlich oftmals Selbstbindungs- oder Statutargesetze – gerade im Bereich der Förderungsverwaltung – erlassen, die jedoch nur eine Innenwirkung besitzen. Als problematisch wird gesehen, dass im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung das Amtshaftungsrecht nicht zum Tragen kommt. Allenfalls können Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden (vgl. Baumgartner, 2003, S. 9).

Unberührt von der Wahl zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung unterliegen alle staatlichen Handlungen der parlamentarischen Kontrolle.

Hinweise auf Doppelgleisigkeiten können anhand von Förderungsberichten gewonnen werden. Allgemeine Förderungsberichte bieten der Bund und die Länder Oberösterreich, Steiermark sowie Vorarlberg (im Rahmen des Rechenschaftsberichtes der Landesregierung) an. Daneben ist in vielen Bundesländern sowie beim Bund eine Berichterstattung aufgrund von

Spezialgesetzen vorgesehen, so z. B. im Bereich der Sport-, Kultur-, Jugend-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsförderung.

Ein wesentliches Merkmal des österreichischen Förderungswesens ist, dass es keine zentrale, gesamthafte Steuerung gibt. Förderungen werden von den jeweiligen zuständigen Verwaltungsstellen im Rahmen ihres Aufgabenbereiches vergeben. Koordinierende Aufgaben kommen allenfalls dem Bundesfinanzministerium bzw. den Landesfinanzabteilungen zu (z. B. in Salzburg; siehe Rechnungshofbericht Serie Salzburg 2008/2) bzw. haben diese Stellen einen inhaltlichen Überblick, sofern Förderungsberichte erstellt werden (siehe dazu auch Rechnungshofbericht Serie Vorarlberg 2007/4).

Sofern nichts anderes vereinbart ist, entscheiden im Rahmen der Hoheitsverwaltung die Minister bzw. die Landesregierungen oder – je nach Landesverfassung bzw. Geschäftsordnung der Landesregierung – auch die Landesräte über die Förderungsvergabe. In der Privatwirtschaftsverwaltung kann diese Entscheidungsbefugnis auch an ein Gremium oder Einzelpersonen einer Förderungseinrichtung übertragen werden. Zum Teil sind für die Vergabe der Fördermittel allgemeine Förderungsrichtlinien anzuwenden. Solche Richtlinien sind für Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg über das Internet verfügbar. Die Richtlinien enthalten insbesondere Regelungen zum Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen, Förderungsarten, Förderungsformen, Förderungsbedingungen, Ausschließungsgründe, zur Auszahlung und Rückzahlung. Die Richtlinien gelten, soweit keine anderweitigen Spezialrichtlinien zur Verfügung stehen. Die Bundesrahmenrichtlinie und die steirische Rahmenrichtlinie sind jedoch nur für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung anzuwenden, während die oberösterreichische Richtlinie nur für den hoheitlichen Bereich gilt. Im Vergleich zu den anderen Landesrichtlinien sind die Bundesrichtlinie (ARR 2004) und die steirische Richtlinie deutlich detaillierter, indem sie genaue Vorgaben zur Förderungsabwicklung, insbesondere zu den Förderungsverträgen treffen.

Wenngleich in den Förderungsrichtlinien eine Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwendung vorgesehen ist, schreibt lediglich die Bundesrichtlinie eine systematische Evaluierung der eingesetzten Mittel vor. Eine Performanctesteuerung ist somit nicht vorhanden. Die Mittelverwendung unterliegt lediglich den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit, die auch für die Rechnungshofprüfungen heranzuziehen sind (Art. 126b Abs. 5 B-VG). Ein Rückkoppelungsprozess à la Zielplanung – Umsetzung (Vergabe der Fördermittel) – Evaluierung – Zielplanung etc. ist gesetzlich nicht vorgesehen.

6.3 Die Wirtschaftsförderung in Österreich

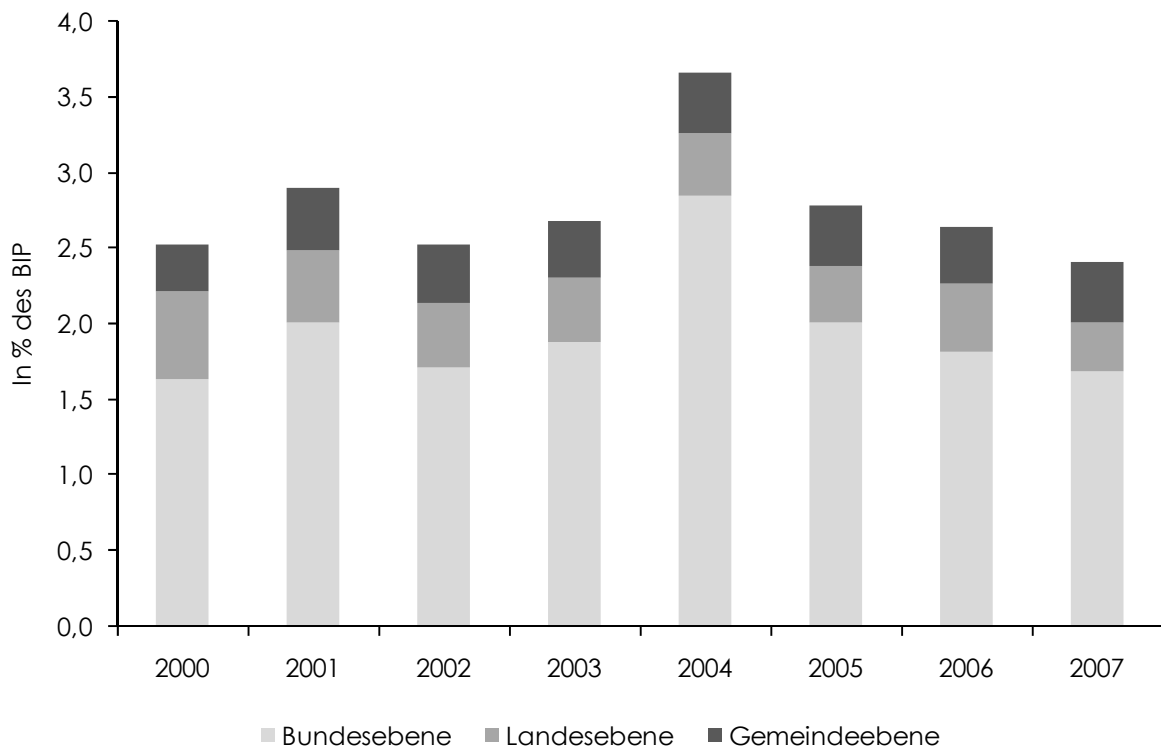
Exemplarisch wird nun der Bereich der Wirtschaftsförderung der Bundesländer herausgegriffen, um Effizienzprobleme des Förderungswesens im Detail zu analysieren. Speziell in diesem Bereich werden Förderungen in einer Vielzahl verschiedener Organisationsformen abgewickelt.

6.3.1 Begriff und Umfang der Wirtschaftsförderung

Unter Wirtschaftsförderungen, Unternehmensförderungen oder Subventionen werden gemäß nationalem Wirtschaftsverwaltungsrecht "vermögenswerte Leistungen aus öffentlichen Mitteln, die durch Verwaltungsträger (Subventionsmittler) an Private gewährt werden, und deren

Leistung an ein bestimmtes, im öffentlichen Interesse liegendes Verhalten des Subventionsempfängers gebunden ist [...]" (Kahl – Weber, 2008, S. 260), verstanden. Dieser Subventionsbegriff ist lenkungsrechtlich motiviert, mit dem Ziel der einzelwirtschaftlichen Steuerung oder Marktkorrektur, während der Beihilfenbegriff des EU-Rechts wettbewerbsrechtlich begründet liegt (siehe dazu auch den Kasten zur Wirtschaftsförderung im Rahmen der EU). Als "Beihilfe" wird die Begünstigung eines Unternehmens verstanden, die den Wettbewerb verfälscht bzw. zu verfälschen droht (Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag). Der subventionspolitische Spielraum der Gebietskörperschaften wird in diesem Bereich durch das strikte Beihilfenrecht eingeschränkt.

Übersicht 6.6: Entwicklung der Ausgaben für direkte Förderungen in der COFOG-Abteilung wirtschaftliche Angelegenheiten 2000-2007



Quelle: VGR, Eurostat; 2004: Abzug des ÖBB-Schuldenerlasses von 6,1 Mrd. € auf Bundesebene.

In der Praxis wird zwischen direkten und indirekten Wirtschaftsförderungen unterschieden. Unter direkten Wirtschaftsförderungen werden Finanzhilfen an den Unternehmenssektor subsumiert. Darunter fallen einmalige Zuschüsse, Zinsenzuschüsse, begünstigte Darlehen, Bereitstellung von Eigenkapital und Haftungsleistungen (siehe *Bittermann, 1995, S. 10*). Unter indirekten Förderungen werden dagegen steuerliche Förderungen verstanden, die einen Einnahmenverzicht des Staates bewirken (*Bittermann, 1995, S. 11*). Ausgangspunkt der vorliegenden Analyse sind direkte Förderungen im Unternehmenssektor, die an der Betriebsebene ansetzen. Darunter fallen letztlich auch betriebliche Arbeitsmarktförderungen oder Tourismusförderungen, sofern sie Tourismusbetriebe betreffen. Nicht darunter fallen dagegen rein arbeitskräftebezogene Arbeitsmarktförderungen und Förderungen tourismusvermarktender Initiativen (z. B. die Tourismuswerbung).

Wirtschaftsförderung im Rahmen der EU

Die EU-Wettbewerbspolitik hat zur Aufgabe, den Gemeinsamen Markt vor Verfälschungen zu schützen. Grundpfeiler dieser Politik sind das Verbot staatlicher Beihilfen, das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen und das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung. Ausnahmen vom Beihilfenverbot werden durch das Beihilfenrecht (Art. 87 und 88 EG-Vertrag) geregelt. Der Rechtsrahmen gewährleistet, dass alle europäischen Unternehmen die gleichen Wettbewerbsbedingungen vorfinden und ein schädlicher Subventionswettbewerb verhindert wird. Weiters können durch die Regelung von Ausnahmetatbeständen EU-Wirtschaftspolitik-kompatible Maßnahmen gefördert werden. Die jüngste Reform des Beihilfenrechts fördert die Neuausrichtung auf die Lissabon-Ziele durch eine Konzentration auf F&E&I-Maßnahmen, Risikokapitalbeihilfen, Ausbildungsbeihilfen, Maßnahmen zugunsten erneuerbarer Energien bzw. des Klimaschutzes und andere Umweltschutzbeihilfen. Die Beihilfenkontrolle soll weiters prüfen, ob die Maßnahmen geeignet sind, die gemeinsamen Ziele zu erreichen (*Europäische Kommission, 2008B*).

Als Beihilfen qualifizierte Förderungen müssen folgende Kriterien erfüllen (Art. 87 (1) EG-Vertrag; *Europäische Kommission, 2008B, S. 5f*): 1. Transfer staatlicher Mittel, 2. Entstehen eines wirtschaftlichen Vorteils, 3. selektive Gewährung, die sich nachteilig auf das Gleichgewicht zwischen konkurrierenden Unternehmen auswirkt, 4. Auswirkung auf Wettbewerb und Handel zwischen Mitgliedstaaten (Ausnahme de minimis-Beihilfen). Wichtige Ausnahmen davon sind in Art. 87 (3) EG-Vertrag geregelt und betreffen Regionalbeihilfen, "sonstige horizontale Vorschriften" und sektorbezogene Vorschriften, für die es eigene Regelungen gibt.

Unter "sonstige horizontale Vorschriften" fallen (*Europäische Kommission, 2008B, S. 8*):

Beihilfen für den Klima- und den Umweltschutz;

Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation;

Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten;

Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen;

Beschäftigungsbeihilfen;

Ausbildungsbeihilfen;

Risikokapitalbeihilfen; und

Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Beihilfen, die nicht den Ausnahmen unterliegen, müssen bei der Europäischen Kommission angemeldet und genehmigt werden. Alle gemeldeten Beihilfen bzw. Beihilfenprogramme werden von der Europäischen Kommission erfasst und im regelmäßigen Anzeiger für staatliche Beihilfen ausgewertet. So kann beispielsweise gezeigt werden, dass der Anteil der Beihilfen, die den Umweltschutz bzw. Energieeinsparungen betreffen, deutlich gesteigert werden konnte, während sektorale Beihilfen abnahmen (*Europäische Kommission, 2008A*).

Österreich liegt im Jahr 2007 bei den staatlichen Beihilfen für den Industrie- und Dienstleistungssektor mit 0,3 % des BIP deutlich unter dem EU-15- bzw. EU-27-Schnitt von 0,4% des BIP (*Europäische Kommission, 2008A*).

In der VGR-Abgrenzung der direkten Förderungen als Summe der Subventionen und Vermögenstransfers (s. o.) kann man in der COFOG-Abteilung wirtschaftliche Angelegenheiten seit dem Ausreißer von 3,7% des BIP im Jahr 2004 einen leicht rückläufigen Trend der Ausgaben auf 2,4% des BIP im Jahr 2007 erkennen (Übersicht 6.6). Dieser beruht vor allem auf rückläufigen Ausgabenquoten des Bundes.

6.3.2 Organisation der Wirtschaftsförderung

Bei der Organisation der Wirtschaftsförderung auf Bundes- und Landesebene kommen vier Modelle zum Einsatz, wobei diese in der Regel parallel zur Anwendung kommen. Die Förderungsabwicklung kann erfolgen (Rieger – Platzer, 2008)

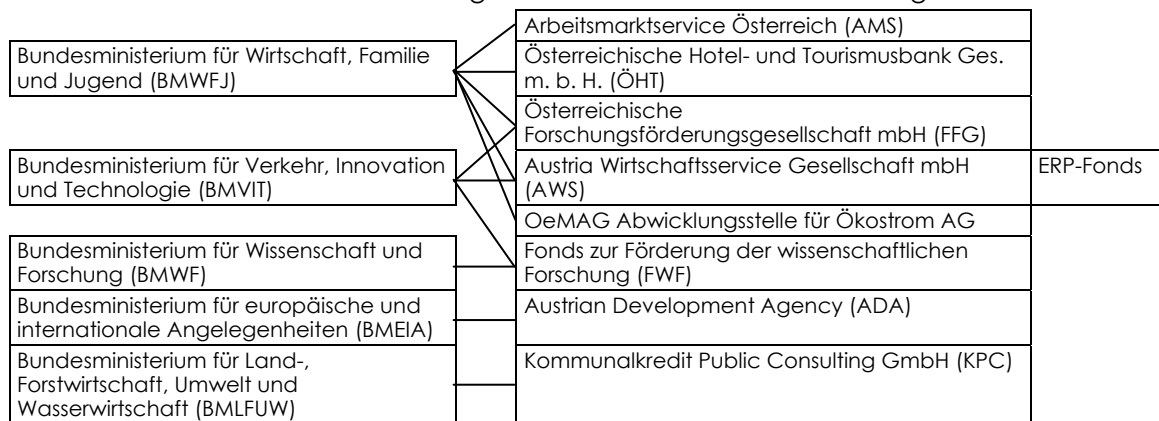
- durch das zuständige Ministerium/die zuständige Abteilung der Landesregierung;
- unter Zuhilfenahme von Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit (z. B. FWF, ERP);
- aus der Bundes- bzw. Landesverwaltung ausgegliederte Gesellschaften (GmbH) oder an diese übertragene Förderungsleistungen;
- Contracting Out von Förderungsleistungen (z. B. Kommunalkredit Public Consulting GmbH).

Im Folgenden werden zunächst die Organisation der Wirtschaftsförderung auf Bundes- und Landesebene im Detail präsentiert und im Anschluss daran verschiedene Aspekte des Förderungswesens gegenübergestellt.

Wirtschaftsförderung auf Bundesebene

Derzeit ist die Unternehmensförderung auf Bundesebene auf fünf Ministerien kompetenzmäßig aufgeteilt (Übersicht 6.7). Die Förderkoordination und die Abstimmung übernimmt das Bundeskanzleramt (Rieger – Platzer, 2008). Die aktuelle Struktur ergibt sich aus einer Konsolidierung bestehender Förderungseinrichtungen. So wurden im Austria Wirtschaftsservice (AWS, s. u.) die Finanzierungsgarantie Gesellschaft, die BÜRGES Förderungsbank und der ERP-Fonds zusammengefasst.

Übersicht 6.7: Überblick über die Organisation der Wirtschaftsförderung auf Bundesebene



Quelle: Rieger – Platzer (2009).

Im Folgenden werden die wichtigsten Förderungsinstitutionen auf Bundesebene vorgestellt, die unternehmensbezogene Wirtschaftsförderungsmittel vergeben (siehe Rieger – Platzer, 2008, S. 12ff):

Als Finanzierungs- und Förderungsbank der Republik bietet die **Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH (AWS)** seit 2002 die unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderungen des Bundes an. Der **ERP-Fonds** wurde dem AWS angegliedert. Er vergibt Mittel zu günstigen Konditionen für ambitionierte Wachstumsprojekte, KMU, Regionen, Technologie, Internationalisie-

rung und Infrastruktur. Weiters obliegt ihm die Abwicklung der Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung.

2005 wurden der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft, die Technologie-Impulse-Gesellschaft mbH, das Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation und die Austrian Space Agency in der **Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG)** zusammengefasst und sie ist nun die zentrale Institution zur Förderung der anwendungsorientierten Forschung.

Im **Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF)** sollen nicht auf Gewinn gerichtete Forschungsvorhaben im Bereich der Grundlagenforschung gefördert werden.

Die **Österreichische Hotel- und Tourismusbank Ges.m.b.H. (ÖHT)** ist eine Spezialbank zur Finanzierung und Förderung von Investitionen im Tourismus. Sie dient auch als Treuhandbank des ERP-Fonds.

Die **Kommunalkredit Consulting GmbH (KPC)** – eine Tochter der Kommunalkredit Austria AG – hat ihren Schwerpunkt in der Förderung der Umwelt. Sie managt derzeit Bundes- und Landesförderungen, die umwelt-, klima- und energiepolitische Zielsetzungen verfolgen. Förderungen gemäß Ökostromgesetz werden hingegen durch die **Abwicklungsstelle für Ökostrom AG (OeMAG)** betreut.

Die **Austrian Development Agency (ADA)** soll die Internationalisierung in neuen Märkten von Entwicklungs- und Transformationsländern unterstützen. Sie bietet Feasibility-Studien, Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften.

Wirtschaftsförderung auf Landesebene

Im Vergleich zur Bundesebene sind die Kompetenzen der Förderungsvergabe bei der betrieblichen Wirtschaftsförderung auf Landesebene weniger zersplittert (mit Ausnahme von Wien). Zumeist wird die betriebliche Wirtschafts- und Tourismusförderung in einer Förderstelle abgewickelt – in einigen Fällen konkurrierend sowohl im Amt der Landesregierung als auch in Fonds bzw. Förderungsgesellschaften (Übersicht 6.8, für Details siehe die Übersicht A0 im Anhang). Unüberschaubar wird das System erst dann, wenn die "unterstützenden" Gesellschaften der Bundesländer zur Beratung, Beteiligungsfinanzierung, Kredit- und Garantiegewährung betrachtet werden. Die Forschungs- und Technologieförderung wird zunehmend ebenso in eigenen Gesellschaften speziell abgewickelt. In der Regel hat aber nur eine Stelle Entscheidungsgewalt über die Förderungsvergabe (Ausnahmen bilden insbesondere Salzburg und Tirol).

Übersicht 6.8: Überblick über die Organisation der Wirtschaftsförderung auf Landesebene

Bundesland	Amt der Landesregierung	Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit, Förderungsgesellschaft	Weitere unterstützende Gesellschaften
BGLD		Wirtschaftsservice Burgenland AG (WiBAG)	
KTN		Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds (KWF)	Entwicklungsagentur Kärnten GmbH (EAK) BABEG Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungsgesellschaft m.b.H.
NÖ	(Abteilung Wirtschaft, Tourismus und Technologie)	NÖ Wirtschafts- und Tourismusförderungsfonds	Ecoplus.Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH NÖG Niederösterreichs Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H. RIZ Niederösterreichs Gründeragentur Ges.m.b.H. Accent Gründerservice GmbH tecnet capital Technologiemanagement GmbH NÖBEG Beteiligungsfinanzierungen GmbH, NÖ Bürgschaften GmbH
OÖ	Dir. Landesplanung, wirt. u. ländliche Entwicklung, Abt. Wirtschaft		Oö. Unternehmens Beteiligungs Gesellschaft mbH (UBG) Oö. KreditGarantie Gesellschaft mbH (KGG) Oö. Technologie- und Marketinggesellschaft mbH (TMG)
SBG	Abt. 15, Referat Wirtschafts-u. Technologieförderung	Salzburger Wachstumsfonds	SUBG Salzburger Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH SKGG Salzburger Kredit Garantie Gesellschaft mbH Innovationsservice Salzburg
STMK	(Abteilung Wirtschaft)	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (SFG)	Steirische Beteiligungsfinanzierungsgesellschaft mbH Innofinanz Steiermärkische Forschungs- und Entwicklungsförderungsgesellschaft m.b.H.
TIR	Wirtschaftsabteilung	Tiroler Wirtschaftsförderungsfonds Fonds der Tiroler Zukunftsstiftung	
VBG	Gruppe VI Wirtschaft		Wirtschafts-Standort Vorarlberg GmbH
W	MA 5 Finanzwirtschaft, Haushaltswesen und Statistik (MA 4 Allgemeine Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten; Abgaben)	Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (WWFF) Wiener Arbeitnehmer/innen Förderungsfonds (WAFF) Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds	Wiener Kreditbürgschaftsgesellschaft Wiener Risikokapitalfonds ZIT Zentrum für Innovation und Technologie GmbH Departure – wirtschaft, kunst und kultur gmbh

Quelle: Websites der Landesregierungen bzw. Förderungsgesellschaften, Wirtschaftsberichte.

Organisationsstrukturen

Die Wirtschaftsförderung der Bundesländer ist im direkten Vergleich sehr unterschiedlich geregelt. Vollständig im Bereich der Landesverwaltung wird die Förderung in Oberösterreich und Vorarlberg abgewickelt, ein großer Teil auch in Salzburg und Tirol. Salzburg und Tirol bedienen sich jedoch für Teilbereiche (Salzburger Wachstumsfonds: Steigerung von Innovationskraft, Wertschöpfung und Wachstum der Unternehmen; TWFF: Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Kleinstunternehmen, Tiroler Zukunftsstiftung: Standortentwicklungsagentur) Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit. Im Gegensatz zum Salzburger Wachstumsfonds und zur Tiroler Zukunftsstiftung ist der Tiroler Wirtschaftsförderungsfonds jedoch nicht als eigenständige Organisationseinheit zu betrachten, sondern lediglich als Träger für ein Sondervermögen

zu sehen, weshalb er auch keine eigenen Organe besitzt (§ 8 T-WFFG: Verwaltung durch Landesregierung).

Die übrigen Bundesländer entschieden sich für eine "ausgelagerte" Wirtschaftsförderung. Während Kärnten, Niederösterreich und Wien Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit gründeten, lagerten das Burgenland und die Steiermark die Wirtschaftsförderung in privatrechtliche Gesellschaften (AG bzw. GmbH) aus. Die Fonds-Lösung Niederösterreichs ist – ähnlich wie beim Tiroler Wirtschaftsförderungsfonds – nicht als organisatorische Auslagerung zu sehen, da die Verwaltung des Fonds im Amt der Landesregierung vorgenommen wird und der Fonds auch nicht nach außen in Erscheinung tritt. Dagegen ist der Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds und der Wiener Wirtschaftsförderungsfonds als eigenständige Institution zu betrachten, deren Leitung durch eine von der Landesregierung getrennte Geschäftsführung erfolgt. In diesem Sinne bestehen in Kärnten und Wien größere Ähnlichkeiten zu den privatrechtlich geführten Gesellschaften Burgenlands (WiBAG) und der Steiermark (SFG).

Etwas komplexer ist die Situation auf Bundesebene. Dort ist die Wirtschaftsförderung auf mehrere organisatorische Einrichtungen verteilt (siehe Übersicht 6.7) und ist größtenteils privatwirtschaftlich organisiert. Die wichtigste Einrichtung für die Vergabe von Unternehmensförderungen ist das Austria Wirtschaftsservice, das durch Konsolidierung verschiedener Gesellschaften geschaffen wurde.

Insgesamt präsentiert sich der Bereich der Wirtschaftsförderung hinsichtlich seiner organisatorischen Strukturen recht heterogen. Eine inhaltliche und zahlenmäßige Gesamtschau dieses Förderungsbereiches lässt sich daher aufgrund unterschiedlicher Berichts- und Rechnungslegungspflichten nicht sinnvoll erstellen.

Politische Kontrolle

Ausgelagerte Förderungseinrichtungen sind dem Landtag bzw. dem Nationalrat im Allgemeinen nicht direkt berichtspflichtig, wodurch der politische Einfluss des Gesetzgebers beschränkt wird. Immerhin hat der Landtag in Niederösterreich und in der Steiermark die Möglichkeit, Mitglieder in Organe der Förderungsinstitutionen zu entsenden. Trotz verminderter politischer Kontrollmöglichkeiten ist anzuerkennen, dass die Publizität der Förderungsaktivitäten im Falle des Vorliegens von eigenen Förderungsgesetzen zumindest rechtlich geregelt ist, sodass eine mehr oder weniger aussagekräftige Zusammenstellung der verausgabten Fördermittel verpflichtend angeboten werden muss. Bis auf Kärnten (§ 33 Abs. 3 K-WFG) erstreckt sich diese Berichtspflicht allerdings nicht auf einzelne Förderfälle.

Das AWS muss aufgrund gesetzlicher Vorgaben lediglich Informationen für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling bereitstellen (gemäß § 15b Abs. 2 BHG). Diese Informationen dienen der Aufsicht durch die Bundesregierung; sonstige über die gesellschaftsrechtlichen Veröffentlichungspflichten einer GmbH hinausragenden Berichtspflichten zur parlamentarischen Kontrolle sind nicht vorgesehen. Der Förderungsbericht der Bundesregierung gibt über den Bereich der Wirtschaftsförderung jedenfalls nur oberflächlich Auskunft. Auffallend ist weiters, dass keinerlei Berichterstattung in Tirol und beim WWFF vorgesehen ist. Dementsprechend karg ist auch die Zusammenstellung über gewährte Landesförderungen im Tiroler Wirtschaftsbericht. Das Bundesland Oberösterreich bietet ebenfalls keinerlei Zusammenschau der Wirt-

schaftsförderungsausgaben, wenngleich es einen Online-Förderungsbericht führt, der alle Förderungen ab 4.000 Euro enthält (ausgenommen sensibler Bereiche). Dagegen sind im Salzburger Förderungsbericht alle gesetzlich geregelten Förderungen ausgenommen, worunter auch die Wirtschaftsförderung fällt.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass durch die Wahl der Organisation die politische Kontrolle durch die Legislative erheblich beschränkt wird. Durch schwer erhältliche, unvollständige und unübersichtliche Förderungsberichte wird auch die Transparenz der Gebarung gegenüber der Öffentlichkeit stark eingeschränkt.

Förderungsrichtlinien und Förderungsvergabe

Die Vergabe der Fördermittel ist an Richtlinien gebunden. Diese sind im Allgemeinen über das Internet zu beziehen. Die einzige Ausnahme bildet Tirol, wo lediglich Informationsblätter verfügbar sind. In der Mehrzahl der Bundesländer existiert auch eine allgemeine Rahmenrichtlinie zur Gewährung von Wirtschaftsförderungen (Burgenland, Steiermark, Tirol: nur für Zukunftsstiftung) bzw. es liegen allgemeine Förderungsbestimmungen (Niederösterreich, Vorarlberg) vor – in Kärnten lediglich in Form der Allgemeinen Geschäftsbedingungen des KWF. Darin sind regelmäßig Zielsetzung der Wirtschaftsförderung, Förderungsschwerpunkte, Grundsätze, Förderungswerber und ausgeschlossene Förderungswerber, Antragstellung und Förderungsverfahren, Rückzahlungsgründe, Berichtspflichten sowie Datenschutz geregelt. Keine Richtlinien dieser Art gibt es in Oberösterreich, Salzburg, Tirol und beim WWFF. In Oberösterreich und Salzburg gibt es zumindest allgemeine Förderungsrichtlinien (s.o.), die anwendbar sind, soweit keine Sonderrichtlinien vorliegen. Ähnlich verhält es sich beim Bund. Für die Vergabe von Fördermitteln durch das AWS sind die "Allgemeinen Rahmenrichtlinien" (ARR 2004) anzuwenden, sofern das "AWS-Errichtungsgesetz" keine abweichenden Bestimmungen enthält.

Förderzusagen

Die Förderungsentscheidung wird bei eigenständigen Förderungseinrichtungen in der Regel durch ein gesetzlich bevollmächtigtes Gremium vergeben (Burgenland, Salzburg, der Steiermark und in der Tiroler Zukunftsstiftung, ERP-Fonds) oder es kann die Geschäftsführung ermächtigt werden, die Entscheidung in bestimmtem Umfang selbständig zu treffen (Kärnten, Steiermark, Tiroler Zukunftsstiftung, AWS). Bei organisatorisch nicht eigenständigen Fonds (Niederösterreich und Tiroler Wirtschaftsförderungsfonds) bzw. beim WWFF erfolgt die Förderungsentscheidung durch die Landesregierung oder das inhaltlich zuständige Regierungsmitglied. Auch beim AWS ist der Wirtschafts- und – je nach gesetzlicher Förderungsgrundlage (siehe Übersicht A0) – unter Umständen auch der Finanzminister in die Förderungsentscheidung eingebunden.

Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung

Die aktuellen Schwerpunktsetzungen der Wirtschaftsförderung sind an den Katalog der Gruppenfreistellungsverordnungen für horizontale Vorschriften des EU-Beihilfenrechts angelehnt (siehe den Textkasten "Wirtschaftsförderung im Rahmen der EU"). Auch Zorn (2007) sieht eine Europäisierung des nationalen Förderungssystems seit dem EU-Beitritt im Jahr 1995.

Alle Bundesländer bieten Förderungen im Bereich F&E&I, KMU und Bildung bzw. Qualifizierung (in Wien durch den WAFF) an. Zumeist ist auch die Zufuhr von Risikokapital vorgesehen (oftmals durchgeführt von Spezialbanken). Gut kann man das an den Förderungsschwerpunkten der ausgelagerten Förderungsinstitutionen erkennen. Gefördert werden insbesondere auch die "traditionellen" Bereiche der Investitionen und Betriebsansiedlungen. Zumeist sind auch Förderungen für die Sicherung der Nahversorgung und Infrastruktur vorgesehen. Besonderes Augenmerk wird in einigen Bundesländern außerdem auf die Internationalisierung und Standortentwicklung gelegt. Ein relativ neuer Schwerpunkt ist die Förderung von Umweltschutzmaßnahmen, der erst im August 2008 in die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung der EU aufgenommen wurde. Burgenland ist z. B. derzeit damit beschäftigt dafür eigene Förderungsrichtlinien auszuarbeiten. Auf Bundesebene liegen die Schwerpunkte in ähnlichen Bereichen, wobei die Förderungsleistung je Fall am höchsten bei den Regional- und Wachstumsförderungen liegt.

Bei Betrachtung der Übersichten in einschlägigen Förderungs- oder Wirtschaftsberichten der Bundesländer bzw. des AWS fällt auf, dass Förderhöhe und Fallzahlen zum Teil deutlich auseinanderklaffen (siehe Übersichten A1-A11 im Anhang). Besonders hohe Ausgaben werden in den Bereichen Innovation und Technologie – beim AWS für Regional- und Wachstumsförderungen – getätigt, während die Zahl der Förderfälle bei KMU-Förderungen insb. im Bereich der Gründung und der Investition besonders hoch ausfällt. Ein umfassender Vergleich der Förderungsstatistiken ist jedoch aufgrund der völlig unterschiedlichen Darstellungen ("Förderhöhe, Barwerte, Zuschüsse, Ausgaben" etc.) und nur ansatzweise vergleichbaren Förderungsschwerpunkten in den jeweiligen Förderungs-, Wirtschafts- oder Jahresberichten nicht möglich.

Mehrjährige Förderungsstrategien

Wie oben erwähnt, leiten sich die Förderungsschwerpunkte vermehrt aus dem EU-Beihilfenrecht ab, während allgemeine wirtschaftspolitische Strategien von nachgeordneter Bedeutung sind. Verschiedene Bundesländer haben eigene, mehrjährig gültige Wirtschaftsleitbilder bzw. -strategien formuliert, in denen auch das Thema Wirtschaftsförderung behandelt wird. Darunter fallen Kärnten, Salzburg, die Steiermark, Tirol und Vorarlberg. Für die Standort- und Technologiepolitik hat Oberösterreich ein Programm erstellt. Diese Programme sind zum Teil sehr ausführlich und basieren auf einer detaillierten Analyse des wirtschaftlichen Umfeldes sowie der Stärken und Schwächen des eigenen Bundeslandes. Auf Bundesebene wird kein vergleichbares Programmplanungsdokument veröffentlicht, wenngleich das AWS verpflichtet ist, ein Mehrjahresprogramm zu erstellen und dem jeweiligen Finanz- und Wirtschaftsminister zur Genehmigung vorzulegen. Die zersplitterte Förderungslandschaft des Bundes (Übersicht 6.7) erschwert jedoch die Verfolgung einer Gesamtstrategie von allen mit der Wirtschaftsförderung betrauten Förderungseinrichtungen.

Förderungsstatistik

Die relative Bedeutung der Förderungsschwerpunkte lässt sich nur schwer nachvollziehen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Förderungsstatistik in den einzelnen Bundesländern nicht vergleichbar ist. Zum Teil werden nur Daten über die innerhalb der Förderungsein-

richtungen abgewickelten Aktionen präsentiert; manchmal sind EU-Kofinanzierungsmittel der Bundesländer bereits enthalten oder auch EU-Strukturfondsmittel. Schließlich kommt auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Förderungsvergabe nicht zum Ausdruck. Immerhin werden von den Bundesländern Förderungsmitel nicht nur für eigene Förderungsprogramme aufgewendet, sondern es werden auch Anschlussförderungen an Bundesförderaktionen (z. B. für Jungunternehmer, den Gründungsbonus oder den Nachfolgebonus des AWS oder die TOP-Tourismusförderung der ÖHT) gewährt. Im Allgemeinen lässt sich das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesmitteln nicht nachvollziehen. Wenngleich der Leistungsbericht des AWS im Vergleich mit den Berichten der Bundesländer deutlich ausführlicher und ausgereifter scheint, ist auch hier das Zusammenspiel zwischen den Gebietskörperschaften nicht dokumentiert. Außerdem wäre es wünschenswert, im Leistungsbericht die Belastung des Bundeshaushaltes stärker herauszuheben.

Evaluierung

Lediglich von geringer Bedeutung ist die Evaluierung von Förderungsprogrammen. Eine durchgehende Evaluierung erfolgt nicht und ist auf Länderebene auch gesetzlich in der Regel nicht vorgesehen; einzig das Kärntner Wirtschaftsförderungsgesetz behandelt dieses Thema. Etwas fortschrittlicher sind diesbezüglich die gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene. Das AWS muss bspw. einen Evaluierungsplan ausarbeiten. Auch die ARR 2004 schreiben eine institutionalisierte Evaluierung vor.

Die Praxis zeigt⁹⁶⁾, dass Aktionen bzw. Programme mit relativ geringen Förderhöhen und einer Vielzahl von Förderfällen (Bagatellförderungen) tendenziell nicht evaluiert werden; lediglich die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel wird dokumentiert. Inhaltliche Evaluierungen werden dagegen in der Regel für Förderungsprogramme mit besonders hohen Fördermitteln durchgeführt. Dort wird auch im Detail geprüft, ob die erwarteten Wirkungen tatsächlich eingetreten sind (bspw. wie viele Arbeitsplätze geschaffen wurden) – regional- oder makroökonomische Studien werden nur unregelmäßig vorgenommen. Für die systematische Durchführung entsprechender Studien werden zu hohe Kosten vermutet.

Die Ergebnisse der zum Teil extern vergebenen Evaluierungen werden zwar bei Anpassungen der Förderungsprogramme herangezogen, jedoch auch dieser Bereich ist weder gesetzlich noch durch Richtlinien geregelt. Ein Wegfall von Förderungsprogrammen ist allerdings eher unwahrscheinlich, solange die finanzielle Lage der jeweiligen Gebietskörperschaft nicht entsprechend angespannt ist. So werden bspw. in Vorarlberg die Programme solange verfeinert, solange entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

6.4 Effizienzprobleme in der Förderungsverwaltung und Reformvorschläge

Im folgenden Abschnitt werden Effizienzprobleme der Förderungsverwaltung erläutert und Reformvorschläge zur Effizienzverbesserung präsentiert. Zunächst werden die Kritik des Rechnungshofes und dessen Reformvorschläge vorgestellt. Im Anschluss werden – bezugnehmend auf die vorangegangenen Darstellungen des Förderungswesens und der Organisation der Wirtschaftsförderung – Fragen der Kompetenzverteilung und Performancesteuerung näher

⁹⁶⁾ Telefoninterviews mit Vertretern der zuständigen Abteilungen der Landesregierungen.

behandelt. Auf die Rechnungshofvorschläge wird nur ansatzweise Bezug genommen, wenn- gleich deren Umsetzung als wichtig und notwendig erachtet wird.

6.4.1 *Rechnungshofkritik und Reformvorschläge*

Die Förderungsverwaltung in Österreich wird regelmäßig vom Rechnungshof kritisiert. In seinen Berichten 1998 (Nr. 5) und 2005 (Nr. 13) hat der Rechnungshof verschiedene Kritikpunkte aus früheren Evaluierungen zusammengefasst. Darin wird kritisiert, dass die österreichische Förderungslandschaft zersplittert und schwer überschaubar sei. Es erfolgen Mehrfachförderungen durch Einrichtungen des Bundes und der Länder. Förderungskonzepte enthalten keine ausreichend quantifizierte Förderungsziele, und Förderungsstrategien werden nicht detailliert ausgearbeitet. Es existieren konkurrierende Förderungsrichtlinien bei koordinierten "Förderungspaketen", die unter Umständen widersprüchlich seien. Zum Teil werden Bagatellförderungen vergeben und die Eigenleistungen werden vom Rechnungshof tendenziell als zu gering eingestuft. Die Förderungskontrolle könne nicht ausreichend durchgeführt werden, da die Gebietskörperschaften keinen detaillierten Überblick über die vergebenen Förderungen (Anzahl und Umfang) haben. Ebenso sei die Kontrolldichte gering. Schließlich wird die mangelnde Evaluierung beklagt, wodurch keine systematische Wirkungsanalyse zum Einsatz komme, die eine Neuausrichtung des Förderungswesens ermögliche.

Der Rechnungshof regt in seiner Studie zur Ausgabeneinsparung (*Rechnungshof, 2007*) daher an, das gesamte Förderungswesen in Österreich zu evaluieren. Aus den zahlreichen Empfehlungen des Tätigkeitsberichts 2005 werden notwendige Maßnahmen einer Verwaltungsreform identifiziert. In den aktualisierten Vorschlägen des Rechnungshofs zur Verwaltungsreform werden die bereits vorliegenden Empfehlungen ergänzt und verfeinert, sodass eine Liste an konkreten Maßnahmenvorschlägen zur Effizienzsteigerung oder Qualitätsverbesserung, die nach Ansicht des Rechnungshofes überwiegend kurzfristig umzusetzen sei, entstanden ist (*Rechnungshof, 2009; Übersicht 6.9*).

Einige Maßnahmen dieser Art wurden bereits im Rahmen des Österreich-Konvents diskutiert. Im Endbericht (*Österreich-Konvent, 2005, S. 170f*) werden die Notwendigkeit einer weitgehenden Koordinierung des Förderungswesens zwischen den Gebietskörperschaften, die Schaffung eines Evaluierungssystems, die Vereinheitlichung und inhaltliche Erweiterung von Subventionsberichten sowie eine Vervollständigung und möglichst starke Vereinheitlichung von Förderungsrichtlinien erwähnt. Über die ebenfalls angedachte Förderungsdatenbank (*Österreich-Konvent, 2004*) konnte anscheinend keine Einigung erzielt werden.

Übersicht 6.9: Rechnungshofvorschläge zur Reform des Förderungswesens

Themenbereich	Maßnahme
Evaluierung des Förderungssystems	Evaluierung des gesamten österreichischen Systems; Verringerung der Anzahl an Förderungsstellen
Gestaltung und Abwicklung	Evaluierung quantifizierter Förderungsziele; Reduktion und Konzentration von Förderungseinrichtungen; nachvollziehbare Förderungskonzepte; Vermeidung überschneidender Förderungsbereiche; Förderungsdatenbank; akkordierte Vorgehensweise bei mehreren Finanzierungspartnern; Vermeidung von Bagatellförderungen
Förderungsstrategien, Ziele und Schwerpunkte, Nachhaltigkeit	Festlegung detaillierter Förderungsstrategien und –konzepte sowie Definition der Förderungsziele und –schwerpunkte zur Steuerung des Förderungswesens; Vermeidung von Überschneidungen
Operative Ziele und Kriterien, Evaluierung	Definition von messbaren, operativen Zielen und Kriterien zur regelmäßigen Evaluierung der Zielerreichung
Koordination der Förderstellen	Koordination und Abstimmung bei ressort- oder gebietskörperschaftenübergreifenden Förderungsmaßnahmen
Gesamtösterreichische Förderdatenbank	Einrichtung einer gesamtösterreichischen, zentral geführten Förderdatenbank, Zusammenführung von Datenbanksystemen bei EU-Förderungen
Kosten-Nutzen zu Verwaltungsaufwand	Erhebung des Verwaltungsaufwandes für die einzelnen Förderbereiche und Ermittlung von Vergleichszahlen; angemessenes Verhältnis von Förderungseffekt und Verwaltungsaufwand
Verfahren	Nachvollziehbarkeit der einzelnen Bearbeitungsschritte und Transparenz der Förderungsentscheidung durch Darstellung der maßgeblichen Kriterien in den Förderungsakten
Förderverträge	Genau Spezifizierung der geförderten Leistungen und ihrer Qualität im Förderungsvertrag; Verpflichtung zu effizientem Projektmanagement und –controlling in Förderverträgen im Forschungsbereich sowie Abschluss von Zielvereinbarungen; Abschluss mehrjähriger Förderungsvereinbarungen mit Theatern
Aufgabentrennung	Trennung von Projektbearbeitung und Abrechnungskontrolle
Kontrolle	Sicherstellung einer ausreichenden Förderungskontrolle; zeitnahe Fristen zur Vorlage von Verwendungsnachweisen; Prüfung anhand von Originalbelegen
Vor-Ort-Kontrollen	Durchführung von (stichprobenartigen) Vor-Ort-Kontrollen
Kontrollsysteme	Sicherstellung der Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei der Abwicklung von Förderprogrammen der EU; klare personelle und organisatorische Trennung von Verwaltungsbehörde und Zahlstelle
Förderstandards	Festlegung einheitlicher, an den "Allgemeinen Rahmenrichtlinien" orientierter Förderstandards für humanitäre Hilfsprojekte, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden

Quelle: Rechnungshof 2009/1, lfd. Nr. 222-237.

6.4.2 Kompetenzverteilung: Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Problemfelder

Öffentliche Förderungen können in Österreich sowohl hoheitlich als auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung vergeben werden. Die Entscheidung der Form obliegt der jeweiligen Gebietskörperschaft, wodurch sich Kompetenzüberschneidungen sowohl inter- (z. B. Sport-, Kultur-, Wirtschaftsförderung) als auch intragovernmental (z. B. Arbeitsmarktförderung durch das AMS oder durch Wirtschaftsförderungsorganisationen, Technologieförderung durch die FFG oder das AWS) ergeben können. Letzteres kann durch ein paralleles Angebot hoheitlicher und privatrechtlicher Förderungen bzw. privatrechtlicher Förderungen verschiedener eigenständiger Förderungseinrichtungen (z. B. Fonds) entstehen. Doppelgleisigkeiten

und Mehrfachförderungen lassen sich nur mit viel Aufwand aufdecken, nachdem keine österreichweite Förderungsdatenbank existiert, und selbst innerhalb einzelner Gebietskörperschaften werden die Förderungen in der Regel nur von der jeweils zuständigen Behörde erfasst.

Exemplarisch wurde der Bereich der Wirtschaftsförderung ausgewählt, um zu zeigen, dass sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene F&E-, Technologie- und KMU-Förderung stattfindet. Gerade auf Landesebene werden in den meisten Fällen standortpolitische Zielsetzungen verfolgt, während auf Bundesebene im Allgemeinen eine generelle Förderung der unternehmerischen Tätigkeit vorgenommen wird (z. B. Jungunternehmensförderung, Gründungsbonus). Ohne eigene Steuerkompetenzen verlagert sich das kompetitive Verhalten der Länder im innerösterreichischen Standortwettbewerb auf den Bereich der Subventionsausgaben und induziert damit einen – nach Auffassung der Theorie des Fiskalwettbewerbs – ineffizienten Subventionswettbewerb. Im gegenwärtigen System der "Förderungskonkurrenz" besteht daher kein Anreiz, den Förderungsbereich möglichst gering zu halten.

Reformvorschläge

Ein Grundsatz eines effizienten Staatsaufbaus besagt, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung übereinstimmen müssen. Die Zusammenlegung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung wäre ein erster Schritt. Der Orientierungspunkt müsste die Kompetenzverteilung laut Bundesverfassung sein. Jedoch ist dort derzeit die Aufgabenverteilung nicht zufriedenstellend geregelt. Im Rahmen des Österreich-Konvents wurden deshalb einige Reformvorschläge diskutiert, wenngleich sich auch darin "überlappende" Bereiche finden. Einen weitgehenden Konsens gab es, dass z. B. die Bereiche Sport, Tourismus und kulturelle Angelegenheiten in die Kompetenz der Bundesländer fallen. "Gewerbe und Industrie" sind dem Bund zuzuordnen, wenngleich es insbesondere im Anlagenrecht und Energiewesen abweichende Vorschläge gab. Der Bereich der Landwirtschaft wurde mehrheitlich den Bundesländern zugeordnet (*Österreich-Konvent, 2005*).

Eine entsprechende Entflechtung würde potentielle Mehrfachförderungen durch mehrere Gebietskörperschaftsebenen verhindern, hätte aber zum Nachteil, dass gewisse überregionale Aspekte bei Länderzuständigkeiten oder regionale Aspekte bei Bundeszuständigkeiten nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden könnten. Man müsste daher für eine eindeutige Kompetenzverteilung die einzelnen Förderungsbereiche noch stärker unterteilen oder – in gewissen Bereichen – klar definierte geteilte bzw. gemeinschaftliche Zuständigkeiten⁹⁷ in Kauf nehmen. Am Beispiel der Wirtschaftsförderung wäre zunächst eine Klassifizierung der Förderungsprogramme vorzunehmen. Dabei könnten die "Freistellungskategorien" (s. o.) des EU-Beihilfenrechts als Vorbild dienen. Dort, wo überregional ähnliche Zielsetzungen zu vermuten sind, sollte – gemäß den Kompetenzabgrenzungsvorstellungen des Österreich-Konvents – der Bund zuständig sein (Fall 1), während aus standortpolitischen Überlegungen in einigen Kategorien der Bund Basisförderungen anbieten könnte, die von den Bundesländern aufgestockt werden dürfen (Fall 2, z. B. in Form von Anschlussförderungen). Aufgrund der Zuordnung des

⁹⁷) In Anlehnung an das "Drei-Säulen-Modell" zur Kompetenzverteilung des Österreich-Konvents: exklusive Kompetenzen des Bundes und der Länder sowie geteilte/gemeinschaftliche Zuständigkeiten von Bund und Ländern (siehe Endbericht des Österreich-Konvents, 2005).

Bereiches "Gewerbe und Industrie" zur Bundeskompetenz, gäbe es in diesem Vorschlag keine eigenständige Subventionskompetenz der Länder. Übersicht 6.10 zeigt einen Versuch der Verteilung von Förderungskompetenzen im Bereich der betrieblichen Wirtschaftsförderung. Die Abgrenzung müsste sich daran orientieren, ob lokal begrenzte Interessen vorhanden sind.

Übersicht 6.10: Mögliche Kompetenzverteilung der Wirtschaftsförderung zwischen Bund und Ländern

Fall 1: ausschließliche Bundeszuständigkeit	Fall 2: Basisförderung durch den Bund, ergänzende Förderung durch Länder möglich
Beihilfen für den Klima- und den Umweltschutz Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation Ausbildungsbeihilfen	Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen Beschäftigungsbeihilfen Risikokapitalbeihilfen Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Der Bereich der Landwirtschafts- und Tourismusförderung wäre – folgt man dem Kompetenzordnungsvorschlag des Österreich-Konvents – ausschließlich auf Landesebene anzusiedeln. Die Verteilung der Landwirtschaftsförderungsmittel der EU ist zur verwaltungstechnischen Vereinfachung dennoch auf Bundesebene abzuwickeln.

Inhaltliche Überschneidungen in Förderungseinrichtungen einzelner Gebietskörperschaften (z. B. zwischen AWS und FFG) müssten von der jeweiligen Gebietskörperschaft erfasst und koordiniert werden.

In allen Förderungsbereichen mit geteilten Zuständigkeiten ist weiters bei der Erarbeitung von Rahmenrichtlinien eine stärkere bundesweite Koordinierung anzuraten, da bei kombinierten Förderaktionen zwischen Bund und Land möglicherweise unterschiedliche Richtlinien konkurrieren (s. o.). In der Praxis kommt zumeist jene Richtlinie zur Anwendung, die in der abwickelnden Institution gilt. Abweichungen der Richtlinien könnten unter Umständen den bundes- oder landesgesetzlichen Regelungen widersprechen, weshalb aus organisatorischer Sicht eine Abstimmung der Landes- mit der Bundesrahmenrichtlinie (ARR 2004) für Förderungen von Vorteil wäre.

Abschließend sei angemerkt, dass der Österreich-Konvent selbst eine Entflechtung der Zuständigkeiten für Förderungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung ablehnt und dagegen auf einen umfassenden, koordinierten Informationsaustausch zwischen den Gebietskörperschaften abzielt (Österreich-Konvent, 2005).

6.4.3 Performancesteuering

Problemfelder

Ein wesentlicher Mangel der Förderungsverwaltung in Österreich ist, dass es keine zentrale Steuerung gibt. Dies bedingt, dass lediglich das Finanzministerium bzw. die Landesfinanzabteilungen einen gewissen Gesamtüberblick über das Förderungswesen haben. Manche Bundesländern und auch der Bund erstellen immerhin einen Gesamtförderungsbericht (s. o.), der jedoch in keinem Fall einen Analyseteil enthält. Mangelnde Steuerung besteht aber nicht nur

bei der Abstimmung zwischen verschiedenen Förderungsgebieten, sondern auch innerhalb der Förderungsgebiete ist zum Teil keine einheitliche Strategie zu erkennen.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung gibt es immerhin einige Bundesländer (Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg), die versuchen, die Förderungsprogramme aus einer mehrjährigen Gesamtwirtschaftsstrategie abzuleiten. Auch das AWS muss mehrjährig gültige Förderungsrichtlinien ausarbeiten, die auf Ministerebene abgesegnet werden. Der Rückkoppelungsprozess mittels Evaluierung funktioniert aber in der Regel nur unzureichend. Detaillierte Evaluierungen werden vor allem für Förderungsprogramme mit hohen Einzelförderungen durchgeführt, deren Ergebnisse aber nicht für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Welche Auswirkungen die Ergebnisse auf zukünftige Förderungsprogramme haben, ist unklar. Systematische (volkswirtschaftliche) Analysen über die Wirkung der Wirtschaftsförderung insgesamt sind gesetzlich nicht vorgesehen.

Eine fehlende Steuerung bedingt in der Regel ein ineffizientes Verhalten. Es werden erhebliche Geldmittel aufgewendet, deren Wirkung nicht klar ist. Zum einen kann die Wirkung nicht gemessen werden, weil die Zielvorgaben nicht ausreichend spezifiziert sind, zum anderen ist nicht bekannt, wie viel Ressourcen insgesamt für Förderungen aufgewendet werden. Dieses Problem besteht sowohl auf der Ebene einzelner Gebietskörperschaften als auch gesamtösterreichisch, da es keine vereinheitlichte Förderungsstatistik – ja nicht einmal einen einheitlichen Förderungs-begriff – gibt. Eine systematische, gesamthafte Evaluierung für Förderungs-(teil)systeme wird somit verunmöglicht und als Folge kommt es zu einem Wildwuchs an Förderungsprogrammen, da eine qualifizierte Aufgabenkritik fehlt.

Im Detail ergeben sich weitere Probleme, die aus der privatrechtlichen Tätigkeit der Förderungsverwaltung entstehen: So ist von einer Beschränkung der politischen Kontrollmöglichkeiten auszugehen. Hier sind die gleichen Kritikpunkte wie bei der Ausgliederungsdiskussion (Rechnungshof, Reihe Bund 2001/5) von Bedeutung. Die parlamentarische Kontrolle von Handlungen, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung stattfinden, ist deutlich erschwert. Die Auskunftsrechte können lediglich über die zuständigen Regierungsmitglieder wahrgenommen werden. Die Geschäftsführer von privatrechtlich organisierten Gesellschaften, unterliegen nicht der parlamentarischen Kontrolle, wenngleich derartige Förderungseinrichtungen der Rechnungshofaufsicht unterliegen. Bspw. sind die im Rahmen der Landesverwaltung geführten Wirtschaftsförderungsfonds Niederösterreichs und Tirols auch als "Flucht" aus dem Haushaltsrecht zu sehen, da die starren Haushaltsgrundsätze auf "Nebenhaushalte" nicht automatisch anzuwenden sind. So muss die temporäre Spezialität nicht eingehalten werden, d. h. Haushaltsmittel verfallen am Ende des Jahres nicht. Weiters erlaubt eine institutionelle Auslagerung, Fremdkapital aufzunehmen – so z. B. in Kärnten, Niederösterreich, der Steiermark und Tirol im Rahmen der Wirtschaftsförderung, wodurch eine "graue" Finanzschuld aufgebaut wird (siehe dazu die Anmerkung des Rechnungshofs zum KWF; Reihe Kärnten 2006/3). Eine Fremdkapitalaufnahme kann unter Umständen den Handlungsspielraum in der Zukunft erheblich einschränken.

Die Führung ausgelagerter Förderungseinrichtungen bedingt somit einen Verstoß gegen den Grundsatz der Budgeteinheit. Letztlich sind sowohl die Budgettransparenz als auch die politische Kontrolle gefährdet, da die Nachvollziehbarkeit der Förderungsaktivitäten von der Berichterstattung der Förderungsinstitutionen abhängig ist. Positiv sind Fonds- oder GmbH-

Lösungen dahingehend zu beurteilen, dass in diesen Fällen die Vergabe der Förderungen in der Regel gesetzlich klar geregelt ist und dadurch nicht nach Ermessen erfolgen kann. Die gesetzlichen Regelungen sehen zum Teil auch eine Berichterstattung an den Landtag bzw. den Nationalrat vor, die ohne entsprechende Regelung nicht zustande käme.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Steuerung der ausgelagerten Förderungseinheiten vorwiegend über Inputs und über (mehr oder weniger) detaillierte Rechtsvorschriften erfolgt. Eine Steuerung über Outcome-Indikatoren und über regelmäßige Evaluierungen der Fördererfolge findet nicht statt. Auch die Zielvorgaben an die ausgelagerten Einheiten sind nur vage formuliert und in den seltensten Fällen quantifiziert.

Reformvorschläge

Eine Reform der Förderungsverwaltung müsste sich an der Public Management-Philosophie orientieren (siehe dazu z. B. *Albertshauser, 2007*): Strategische Vorgaben kommen von der Politik, während die Umsetzung durch die Verwaltung erfolgt. Besonders wichtig für die Subventionsverwaltung sind die Vornahme einer Aufgabenkritik (Subventionskritik) und die Performanceorientierung mittels Definition von Zielen und deren systematische Evaluierung. Genau dort setzt auch eine FiFo-Studie für Deutschland über Zielvorgabe und Erfolgskontrolle in der Subventionspolitik an. Das darin vorgestellte Konzept zur optimalen Subventionskontrolle sowie die Forderungen nach einer erhöhten Transparenz, einer flächendeckenden Subventionsüberprüfung und einer systematischen Tiefenevaluierung sollten auch in Österreich reformleitend sein (siehe dazu den Textkasten "FiFo-Studie zur Subventionspolitik").

In der Umsetzung sind jedoch eine Vielzahl von Schwierigkeiten zu berücksichtigen, die sich zum Teil auch in aktuellen nationalen und internationalen Erfahrungen bei der Anwendung von Public Management-Konzepten widerspiegeln:

- Die Ziel- und Strategiebildung ist durch Informationsasymmetrien erschwert, wenn bspw. Experten der Förderstellen Politiker beraten und somit einen entscheidenden Einfluss auf Ziele und Budgetmittel ausüben können. Hier tritt das klassische Bürokratieproblem, das Niskanen in seinen Arbeiten ausführlich thematisiert hat, nochmals verschärft auf. Es ist daher unabdingbar, dass in der Politik vor der Etablierung von Fördereinrichtungen auch die entsprechenden Förderungsziele qualitativ und quantitativ festgelegt werden. Dabei handelt es sich um eine Aufgabe der Politik, und nicht um eine der Förderungsbürokratie.
- Verkompliziert wird die Situation aber zusätzlich dadurch, dass unklare Rollen oder Rollenkonflikte der Ministerien bzw. der Ämter der Landesregierungen aufgrund der vielfach vorliegenden Doppelstellung als Eigentümer von Förderstellen und als Leistungsbesteller bei diesen Einrichtungen vorliegen. Diese Problematik könnte anhand aktueller Evaluierungen von Ausgliederungen in Österreich untersucht werden⁹⁸⁾.
- Wie bereits in Kapitel 3 diskutiert, ist auch die strikte Steuerung über quantifizierte Zielvorgaben werden, wie sie z. B. im Vereinigten Königreich vorgenommen wird, nicht völlig unkritisch zu betrachten. Insbesondere der damit verbundene organisatorische

⁹⁸⁾ Aktuelle Ergebnisse von umfassenden Studien zur Evaluierung von Ausgliederungen (*FGG, 2001, Leitsmüller – Rossmann 2001, KDZ, 1999, Obermann et al., 2002*) liegen nicht vor. Ein Update zur Leitsmüller-Rossmann-Studie wird derzeit im Auftrag der Arbeiterkammer erstellt.

Aufwand muss der tatsächlichen Steuerungsrelevanz bzw. dem Steuerungsgewinn gegenübergestellt werden⁹⁹⁾), wenngleich ebenso der Gewinn aufgrund einer erhöhten Transparenz und quantifizierter Zielvorgaben berücksichtigt werden muss.

- Entsprechende Reformen müssen weiters gewährleisten, dass eine Subventionskritik oder aber auch eine Zusammenlegung von Förderstellen nicht bloß zu Mittelumschichtungen, sondern gerade aufgrund der im EU-Vergleich stark erhöhten Förderausgaben in Österreich auch zu Mitteleinsparungen führen. Mögliche Einsparungen können jedoch durch erhöhte administrative Anforderungen an das Antrags- und Evaluierungssystem und der damit einher gehenden Bürokratisierung geringer ausfallen als von der Politik erhofft. Es liegt mithin wieder der typische trade-off zwischen einer 'unbürokratischen' Mittelvergabe einerseits und einem zieladäquaten Mitteleinsatz andererseits vor: Gerade der leichte und unbürokratische Zugang zu Förderungsmitteln, der zu einer Verringerung des administrativen Aufwands im Staat und bei den Antragstellern führen dürfte, erzeugt umgekehrt möglicherweise erhebliche Folgekosten durch einen weniger effizienten Einsatz der gewährten Förderungsmittel. Bei der Planung neuer Prozesse ist ein hohes Augenmerk auf solche Kosten-Nutzen-Überlegungen zu legen.

FiFo-Studie: Zielvorgabe und Erfolgskontrolle in der Subventionspolitik

Im Rahmen einer international vergleichenden Studie wurden die Zielvorgabe und Erfolgskontrolle in der Subventionspolitik vom Fifo Köln (*Thöne – Ruther, 2002*) in den Ländern Australien, Dänemark, Neuseeland, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten von Amerika untersucht. Im Detail wurden auch die Erfolgsbedingungen für eine Subventionskontrolle bzw. einen -abbau betrachtet, d. h. dass ein Subventionsabbau auch ohne systematische, institutionalisierte Kontrolle erfolgt.

In der Studie wurde festgestellt, dass der Subventionsabbau Ergebnis diskretionärer politischer Entscheidungen, ohne systematische Subventionskontrolle, war. Vielmehr war der Subventionsabbau Folge wirtschafts- und finanzpolitischer Krisen und der Umsetzung liberaler Wirtschaftskonzepte. Dennoch hatten Krisenperioden auch zur Umsetzung von Reformen der Steuerungssysteme (Public Management-Reformen) geführt. Eine systematische Subventionskontrolle konnte nur im Vereinigten Königreich in Teilbereichen festgestellt werden. Generell waren Subventionen in den untersuchten Ländern kein viel beachtetes Thema. Mit Ausnahme der Schweiz (s. u.) war die Transparenz im Subventionswesen viel niedriger als in Deutschland.

Eine optimale Subventionskontrolle sei gemäß der Studie allokativ, instrumentell und operativ anzusetzen. Eine allokativ Subventionskontrolle beurteilt die Angemessenheit einer Intervention hinsichtlich der Realallokation. Die instrumentelle Kontrolle prüft für jedes Förderungsprogramm bzw. jede Einzelmaßnahme die Eignung bezüglich der Erreichung der gesetzten Ziele. Auf der operativen Ebene werden Effektivität und Effizienz beurteilt. Abschließend werden in der Studie vier Module zur Verbesserung der Subventionskontrolle in Deutschland vorgeschlagen: Transparenz (Subventionsbericht, Veröffentlichung von Evaluierungsergebnissen, zusammenfassende Darstellung der Evaluierungsergebnisse), breitenwirksame (flächendeckende) Subventionsüberprüfung, systematische Tiefenevaluierung (externe, unabhängige, wissenschaftliche Evaluierungen nach einheitlichem Vorgehen) und stärkere Beachtung der steuerlichen Subventionen.

⁹⁹⁾ Kritische Stimmen über den mangelnden "Informationsgehalt" bzw. die mangelnde Aussagekraft von Leistungsindikatoren gab es bspw. im Vereinigten Königreich (*Marr, 2008*) oder in den Niederlanden (*Tijsseling – van Uden, 2004*).

Für eine verbesserte Performanctestuerung in der österreichischen Förderungsverwaltung wäre zunächst eine bessere Erfassung der Förderausgaben erforderlich. Bei der Wirtschaftsförderung sollten die Förderaktionen bzw. –programme standardisierten Schwerpunkten, die aus der EU-Beihilfenregelung bzw. bewährten Gliederungen aus Förderungsdatenbanken entnommen werden, zugeordnet werden. Die Förderhöhe könnte idealerweise nach dem Konzept des Förderbarwerts¹⁰⁰⁾ berechnet werden, um ein umfassendes Bild der staatlichen Förderung zu erhalten; bspw. würde der Vorteil von zinsbegünstigten Krediten und Darlehen dadurch quantifiziert werden. Gleichzeitig sollte die bereits vom Rechnungshof geforderte Förderungsdatenbank entwickelt werden, um die österreichweite Gesamtsicht zu stärken. Mögliche Ausgabeneinsparungen können nur dann entsprechend aufgezeigt werden, wenn umfassende Informationen über das Förderungswesen vorliegen. Auch eine allenfalls denkbare föderale Entflechtung oder Optimierung von Förderungsbereichen ließe sich erst dann vornehmen.

Der Schweizer Subventionsbericht

Im Subventionsbericht des Schweizer Bundesrates werden Subventionsprogramme des Bundes regelmäßig (mindestens alle sechs Jahre) hinsichtlich ihrer Notwendigkeit überprüft. Im Detail werden für die einzelnen Subventionen das Verfahren zur Subventionsgewährung, die finanzielle und materielle Steuerung der Subventionen sowie deren Bedeutung und Perspektiven gezeigt (Subventionsbericht 2008). Der Bericht enthält außerdem konkrete Empfehlungen und Prüfaufträge für einzelne Subventionen. Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; seit 2008) kam es außerdem zu einer Entflechtung von Aufgaben und Finanzierung, wodurch verschiedene Subventionen auf Bundesebene entfielen. Inhaltlich unterscheidet sich der Subventionsbericht der Bundesebene in der Schweiz somit substantiell vom Förderungsbericht der österreichischen Bundesregierung: Während im österreichischen Bericht lediglich Tabellen zu den Förderausgaben und gesetzlichen Regelungen geboten werden, enthält der Schweizer Bericht umfassende Informationen und Bewertungen der einzelnen Subventionen in Textform. Vergleichbare Informationen wie im österreichischen Bericht sind dagegen über die Website der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Form einer Subventionsdatenbank (<http://www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsdb.php>) verfügbar.

Reformbedarf besteht nicht nur bei der Zielbildung und der Evaluierung, auch eine adäquate politische Kontrolle muss sichergestellt werden. Auch hier kann eine öffentlich zugängliche Förderungsdatenbank einen positiven Beitrag leisten. Weiters müssten systematisch für zentrale Förderungsbereiche Berichte an den Nationalrat bzw. die Landtage vorgelegt werden – unabhängig davon, welche Form der Förderungsverwaltung gewählt wurde. Solche Berichte existieren bereits z. B. in den Bereichen der Sport-, Kultur-, Jugend-, Forschungs-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsförderung¹⁰¹⁾. Nicht zuletzt sollte – zumindest in mehrjährigen Abständen – ein Gesamtförderungsbericht erstellt werden, in dem ein Analyseteil einen zentralen Stellenwert einnimmt und eine umfassende Subventionskritik enthält. Als Vorbild könnte dabei der

¹⁰⁰⁾ Abzinsung aller in Zukunft zu erwartenden Förderungen bzw. Einsparungen bei Zins- oder Steuerzahlungen.

¹⁰¹⁾ Beispiele auf Bundesebene: Grüner Bericht – über die Lage der österreichischen Landwirtschaft, Forschungs- und Technologiebericht, Hochschul-, Kultur-, Kunst-, Sport-, Familien- Jugend-, KMU- bzw. Mittelstandsbericht. Darüber hinaus veröffentlichen die Förderungseinrichtungen Jahresberichte.

Bericht des Schweizer Bundesrates dienen (siehe Textkasten Schweizer Subventionsbericht). Für die Entwicklung eines Analyseteils könnten auch die österreichischen Beispiele des Forschungs- und Technologieberichtes sowie des Universitäts- bzw. Hochschulberichtes herangezogen werden. Berichte über einzelne Förderungsbereiche sollten im Idealfall ein "Puzzlestück" eines Gesamtförderungsberichtes sein, wozu insgesamt eine stärkere Standardisierung vonnöten wäre.

In einer mehrjährigen Förderungsvereinbarung könnten sich die Gebietskörperschaften über einen Gesamtfördertopf einigen, um das Gesamtvolumen der Förderungen zu begrenzen. Basierend auf dem verhandelten Förderungsbudget sollten mehrjährige Strategie- und Maßnahmenpläne entwickelt werden, nach denen die Mittel verausgabt werden. Die Kontrolle erfolgt laufend im Rahmen von Förderungsberichten sowie in Form eines Endberichtes über die Erreichung der in den Förderungsstrategien gesetzten (quantitativen) Ziele (Evaluierungsbericht). Programme, die nicht geeignet waren, die Förderungsziele zu erreichen, müssten verpflichtend überarbeitet werden. Unterstützend ist ein gesamtösterreichischer Benchmarking-Vergleich von Erfolgsindikatoren (z. B. im Bereich der Wirtschaftsförderung die Reduktion der Arbeitslosigkeit oder die Anzahl der Firmenneugründungen) vorzunehmen, wozu wiederum eine vereinheitlichte Förderungsstatistik vonnöten wäre (s. o.).

Dieses Vergabeverfahren könnte auf Gebietskörperschaftsebene fortgesetzt werden: Ministerien bzw. Landesamtsdirektionen unterbreiten mehrjährige Förderungskonzepte, anhand dessen sowohl ein Gesamtbudget als auch Teilbudgets für Förderungen einer Gebietskörperschaft beschlossen werden. Die Konzepte sollten wiederum klare und quantifizierbare Zielvorgaben und einen Evaluierungsplan enthalten. Laufende und abschließende Evaluierungen müssen verpflichtend für die darauffolgende Förderungsperiode herangezogen werden. Ansatzweise gibt es auf Länderebene bereits Planungszyklen im Bereich der Wirtschaftsförderung (dargestellt zum Beispiel in der steirischen Wirtschaftsstrategie 2006 "Innovation serienmäßig").

Wenngleich es nicht einfach erscheint, eine Gesamtkoordination der Gebietskörperschaften umzusetzen, muss eine Reform des Förderungswesens dennoch gewährleisten, dass die Politik ihrer Steuerungsfunktion im Förderungsbereich nachkommt. Dazu ist es notwendig, ein erhöhtes Bewusstsein über Ziele, Umfang und Wirkungen der Förderungen zu schaffen.

6.5 Zusammenfassung

Österreich weist im internationalen Vergleich außerordentlich hohe Ausgaben für Förderungen aus. Untersuchungen des WIFO (*Pitlik et al., 2008*) zeigen, dass auch bei einer Berücksichtigung "struktureller Einflussfaktoren" die tatsächlich getätigten Staatsausgaben für Subventionen und Vermögenstransfers ganz erheblich über den zu erwartenden Ausgaben liegen.

Öffentliche Förderungen werden in Österreich regelmäßig von beliebigen Gesellschaften des Privatrechts oder von öffentlichen Fonds vergeben, wodurch Gebietskörperschaften die Möglichkeit haben, auch außerhalb ihres bundesverfassungsmäßigen Kompetenzbereichs tätig zu werden. Als Konsequenz hat sich in Österreich ein nahezu unüberschaubares Geflecht von Förderungsschwerpunkten und -aktionen herausgebildet. Prozesse der inter-

und intragovernmentalen Abstimmung fehlen weitgehend, weshalb Effizienzverluste zu vermuten sind.

In diesem Kapitel wurden die Effizienz der Strukturen und Prozesse der Förderungsverwaltung in Österreich durchleuchtet. Dabei wurde schwerpunktmäßig der Bereich der Wirtschaftsförderung betrachtet. Im Folgenden werden die zentralen Probleme und eine Reihe von Reformvorschlägen zusammengefasst.

6.5.1 Zentrale Effizienzprobleme der Förderungsverwaltung

Wie schon der Rechnungshof bemängelt, ist die Förderungslandschaft in Österreich zersplittert und schwer überschaubar. Dies beruht auf einer mangelnden Kompetenzabgrenzung, verursacht durch die "Generalklausel" in der Bundesverfassung, in der die Gebietskörperschaften ermächtigt werden, privatwirtschaftlich ohne Einschränkung tätig zu werden. Diese Form der öffentlichen Tätigkeit kommt gerade in der Förderungsverwaltung häufig zum Einsatz. Die unklare Kompetenzverteilung bewirkt konkurrierende Förderaktionen und ermöglicht Mehrfachförderungen sowohl inter- als auch intragovernmental.

Im Förderungswesen findet weiters keine zentrale Steuerung statt. Zieldefinitionen sind nicht operationalisiert und Strategien nicht detailliert ausgearbeitet. Es werden weder die Förderungsausgaben, noch die Wirkungen adäquat erfasst, wodurch Evaluierungen nicht systematisch vorgenommen werden können und somit auch nur ansatzweise eine Rückkoppelung der Evaluierungsergebnisse für zukünftige Planungen vorgenommen wird.

Ein generelles Problem des österreichischen Bundesstaats, das sich auch auf die Förderungsverwaltung auswirkt, ist das Auseinanderfallen von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung. Die Bundesländer haben nur wenige Anreize (z. B. im Rahmen des innerösterreichischen Stabilitätspaktes), bestehende Ausgabenprogramme zu überdenken, solange ausreichend Finanzmittel über den Finanzausgleich zufließen.

Nicht zuletzt muss beachtet werden, dass die mangelnde Dokumentation und die unübersichtliche Organisation des Förderungswesens die politischen Kontrollmöglichkeiten beschränkt. Analog zur Diskussion der Problematik von Ausgliederungen muss, sofern die Förderungsverwaltung ausgelagert wurde, eine mangelnde Transparenz der öffentlichen Tätigkeiten, eine Gefährdung der Budgeteinheit und unter Umständen die Entstehung einer "grauen" Finanzschuld angenommen werden.

6.5.2 Reformvorschläge

Aufgrund der aufgezeigten Probleme fordert der Rechnungshof eine generelle Evaluierung des österreichischen Förderungswesens. Dazu müsste man zunächst die Förderungsausgaben adäquat erfassen, wozu eine Standardisierung der Förderungsstatistik erforderlich wäre. Auch eine zentrale österreichische Förderungsdatenbank brächte mehr Transparenz und förderte die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften. Mehr Transparenz ermöglicht nicht zuletzt eine verbesserte politische Kontrolle.

Eine Entflechtung des Förderungssystems kann ohne eine Bereinigung der föderativen Kompetenzverteilung nach dem B-VG kaum gelingen. Ein zentraler Vorschlag dieser Untersuchung ist daher die eindeutige Verteilung der Kompetenzen zwischen Gebietskörperschaften

im Förderungswesen. Ansatzpunkt dazu müsste die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung sein. Im Rahmen des Österreich-Konvents wurden Vorschläge zur Neuordnung der Kompetenzen gebracht, die auch bei einer Reform als Vorbild dienen könnten. Dennoch wird es erforderlich sein, in genau definierten Bereichen geteilte Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zuzulassen. Förderungsaktivitäten sollten jedenfalls klar geregelt sein und gegebenenfalls über vertikale und horizontale Koordinationsmechanismen zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmt werden.

Die österreichweite Steuerung des Förderungswesens könnte im Rahmen eines neu zu entwickelnden Förderungsprogrammzyklus erfolgen. Die Gebietskörperschaften müssten mehrjährige Programme anmelden, auf deren Grundlage die Gesamthöhe des Förderungsvolumens für die gesamte Förderungsperiode festgelegt werden könnte. Am Ende der Förderungsperiode wäre eine verpflichtende Evaluierung vorzusehen, deren Ergebnisse für die Nachfolgeperiode heranzuziehen wären. Dieser Prozess müsste auf die Ebene einzelner Gebietskörperschaften heruntergebrochen werden, um die Förderungsmittel auf die unterschiedlichen Förderungsbereiche aufzuteilen. Bei der Planung und Umsetzung solcher Reformen sind jedenfalls Kosten-Nutzen-Überlegungen mit einzubeziehen.

Wichtig wäre – trotz der oben angesprochenen Probleme – in diesem Kontext auch die Einbeziehung von Performanceindikatoren zur Steuerung auf allen Ebenen der Förderungsvergabe. Die Festlegung von quantifizierbaren Zielindikatoren und Kennziffern für Förderungsprogramme würde die politischen Förderungsgeber zwingen, Subventionsziele offen zu legen und kritisch zu hinterfragen. Ein solches Indikatorensystem dürfte allerdings nicht bloß eine Datenflut auslösen, sondern müsste steuerungsrelevante Informationen bereitstellen.

Eine zusätzliche Effizienzverbesserung des Förderungswesens ließe sich durch standardisierte Förderungsberichte erzielen, die zukünftig auch einen Analyseteil enthalten sollten, in dem die bestehenden Förderungen einer Kritik unterzogen werden.

Große Reformen in der Förderungsverwaltung können nur gesamtösterreichisch angegangen werden. Diese Reformen können jedoch nur gelingen, wenn eine gesamthafte Steuerung, eine bessere Dokumentation und eine verstärkte Evaluation umgesetzt werden.

Literaturhinweise

- Albertshäuser, Ulrich, *Kompaktlehrbuch Makroökonomie, Wirtschaftspolitik, moderne Verwaltung*, Haupt Verlag, Bern – Stuttgart – Wien, 2007.
- Andel, Norbert, Subventionen, in: Albers, W. u. a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 7, 1988, 491-510.
- Antoniolli, Walter, Kojan, Friedrich, *Allgemeines Verwaltungsrecht – Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*, Manz, Wien, 1996.
- Baumgartner, Gerhard, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer, Wien – New York, 2003.
- Bittermann, Franz L., *Unternehmensförderung in Österreich – optimale Finanzierung durch Zuschüsse, Kredite und Steuerbegünstigungen*, Expert-Verlag, Reiningen-Malmsheim, 1995.
- Bröthaler, J., Sieber, L., Schönböck, W., Maimier, A., Bauer, H., *Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen*, Springer-Verlag, Wien – New York, 2002.
- Europäische Kommission, *Anzeiger für staatliche Beihilfen*, COM(2008) 304, final, 2008A.
- Europäische Kommission, *Vademekum EG-Beihilfenrecht*, 2008B.
- Finanzierungsgarantiegesellschaft (FGG), *Evaluierung von Ausgliederungen*, Studie im Auftrag des Bundesministerium für Finanzen (Zusammenfassung), 2001.

- Kahl, Arno, Weber, Karl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Facultas.WUV, Wien, 2008.
- Lehner, Gerhard, Aufgabenorientierter Finanzausgleich, WIFO, Wien, 2003.
- Leitsmüller, Heinz, Rossmann, Bruno, Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt – Eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Kropf Katharina (Hrsg.), Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich; Schriftenreihe der AK: Arbeit-Recht- Gesellschaft, Band 21; Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien, 2001.
- Marr, Bernard, Performance anxiety, www.PublicFinance.co.uk, 18. April 2008.
- Mayerhofer, Peter, Wirtschaftsförderung in Wien: Probleme und Reformvorschläge unter Berücksichtigung der neuen geopolitischen Rahmenbedingungen, WIFO, Wien, 1994.
- Österreich-Konvent, Ausschuss 7: Reformaspekte zur Privatwirtschaftsverwaltung, 242/AVORL-K – Ausschussvorlage, Wien, 2004.
- Österreich-Konvent, Endbericht – Teil 3: Beratungsergebnisse, 1/ENDB-K – Endbericht, Wien, 2005.
- Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum (KDZ), Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat, Perspektivstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, 1999.
- Obermann, Gabriel, Obermair, Anna, Weigel, Wolfgang, Evaluierung von Ausgliederungen – Kriterien für eine umfassende Bewertung, Studie im Auftrag der Standortpartnerschaft WKÖ-GÖD, 2002.
- Pitlik, Hans, Handler, Heinz, Reiter, Joseph, Pasterniak, Angelika, Kostal, Thomas, Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, WIFO, Wien, 2008.
- Rechnungshof, Öffentliche Förderungen, Reihe Bund 1998/5.
- Rechnungshof, Ausgliederung von Staatsaufgaben – Voraussetzungen – Grenzen - Nutzen, Reihe Bund 2001/5.
- Rechnungshof, Öffentliche Förderungen, Reihe Bund 2005/13.
- Rechnungshof, System des Förderungswesens und ausgewählte Förderungsbereiche, Reihe Kärnten 2006/3.
- Rechnungshof, System des Förderungswesens und ausgewählte Förderungsbereiche, Reihe Salzburg 2008/2.
- Rechnungshof, System des Förderungswesens und ausgewählte Förderungsbereiche, Reihe Vorarlberg 2007/4.
- Rechnungshof, Verwaltungsreform; Positionen, Reihe 2007/1.
- Rechnungshof, Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau; Positionen, Reihe 2009/1.
- Recktenwald, Horst C., Lexikon der Staats- und Geldwirtschaft – ein Lehr- und Nachschlagewerk. Vahlen, München, 1983.
- Rieger, Hannah, Platzer, Angela, Handbuch EU-konformer Förderungen – Antworten auf Förderfragen aus der Unternehmenspraxis mit Fallbeispielen, Redline Wirtschaft, Finanzbuch-Verlag, München, 2008.
- Rieger, Hannah, Platzer, Angela, Förderinstitutionen in Österreich; IKB aktuell, Ausgabe Nr. 1026, 31.3.2009.
- Schweizer Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsbericht), 2008.
- Thöne, Michael, Ruther, Peter, Zielvorgabe und Erfolgskontrolle in der Subventionspolitik, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, FiFo, Köln, 2002.
- Tijsseling, I.C., van Uden, P.G.J. (Hrsg.), Made in Holland – Dutch public finance: lessons and experiences, Den Haag, 2004.
- Zorn, Viktor, Das österreichische System der Unternehmensförderung – Genese und Ausblick; Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 2, 2007.

Wirtschafts-, Förderungsberichte und Wirtschaftsstrategien

- AWS, im Fokus – Leistungsbericht 2007.
- Bundesministerium für Finanzen, Förderungsbericht 2007, Bericht der Bundesregierung gemäß § 54 BHG, Wien.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Wirtschaftsbericht Österreich 2008.
- Burgenland, Wirtschaftsförderung, Jahresbericht 2007.
- Kärnten, Finanz- und Wirtschaftsreport 2007/2008.
- Kärnten, Masterplan Kärnten 2004-2014.
- Kärnten, Wirtschaftsbericht 2007, Bericht gemäß § 38 a Abs. 4 des Kärntner Wirtschaftsförderungsgesetzes.
- KWF, Ziel 2 EU-Förderprogramm für Kärnten 2007-2013: Das Jahr 2007.

Niederösterreich, Wirtschafts- und Tourismusbericht 2007.

Oberösterreich, Innovationsprogramm 2010.

Oberösterreich, Förderbericht 2006 (2. Halbjahr) und 2007, <http://www2.land-oberoesterreich.gv.at/internetfoerderbericht/Start.jsp>.

Salzburg, Subventionsbericht des Landes Salzburg für das Haushaltsjahr 2007.

Salzburg, Wirtschaftsförderung 2007+.

Salzburg, Wirtschaftsleitbild Land Salzburg 2003.

Salzburg, Wirtschaftspolitische Bericht 2007.

Steiermark, Wirtschaftsbericht 2007.

Steiermark, Wirtschaftsstrategie "Innovation serienmäßig", 2006.

Tirol, Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht 2007.

Tirol, Wirtschaftsprogramm – Arbeitsmarktprogramm – Tirol 2010.

Vorarlberg, Leitbild 2010+ Wirtschaft Vorarlberg.

Vorarlberg, Rechenschaftsbericht der Vorarlberger Landesregierung, VII. Kapitel Wirtschaft; 55. Beilage im Jahr 2008 des XXVII. Vorarlberger Landtages.

Vorarlberg, Subventionsbericht über die im Berichtsjahr vom Land Vorarlberg gewährten Subventionen gegliedert nach Abteilungen im Jahr 2007; Anhang des Rechenschaftsberichtes der Vorarlberger Landesregierung.

Vorarlberg, Vorarlberger Wirtschaftsförderungsprogramm 2007-2013.

WWFF, Jahresbericht 2007.

Rechtsquellen und Förderungsrichtlinien

Allgemeine Förderungsrichtlinie der Vorarlberger Landesregierung (AFRL), 1.1.2000.

Allgemeine Förderungsrichtlinien des Landes Oberösterreich, Beschluss der Oö. Landesregierung vom 10.12.2007, Fin-010104/187.

Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004), BGBl. II Nr. 51/2004.

Allgemeine Richtlinien für die Gewährung von Förderungsmiteln des Landes Salzburg, Erlass 2/15 vom 23.10.2006.

Bundeshausaltsgesetz (BHG), BGBl. Nr. 213/1986, idgF.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930, idgF.

Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948), BGBl. Nr. 45/1948, idgF.

Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Förderungen des Landes Steiermark, 1.1.2008.

Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997), BGBl. Nr. 787/1996, idgF.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung; „EG-Vertrag“), Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002.

Telefoninterviews

De Costa, Jürgen, Amt der Landesregierung Vorarlberg, 26.2.2009.

Draschl, Werner, Amt der Landesregierung Tirol, Abteilung Wirtschaftsförderung, 26.2.2009.

Herbst, Dr. Gerhard, Amt der Landesregierung Kärnten, 16.2.2009.

Kohrgruber, Dr. Karl-Heinz, Amt der Landesregierung Steiermark, Leiter Abteilung 14, Wirtschaft und Innovation, 2.3.2009.

Maier, Mag. Heinrich, Amt der Landesregierung Salzburg, Abteilung 15, 26.2.2009.

Riess, Mag. Florian, Amt der Landesregierung Niederösterreich, Abteilung Wirtschaft, Tourismus und Technologie, 27.2.2009.

Anhang

Übersicht A0: Organisation der Wirtschaftsförderung auf Bundes- und Landesebene im Überblick

	BGLD – WiBAG	KTN – KWF	NÖ – Wirtschafts- und Tourismustfonds	OÖ
Gesetzliche Regelung	Burgenländisches Landeswirtschaftsförderungsgesetz	Kärntner Wirtschaftsförderungsgesetz (K-WFG)	NÖ Wirtschafts- und Tourismustfondsgesetz	-
Rolle der Landesregierung (Auszug)	Genehmigung von Richtlinien Sitz in Beurteilungskommission (inkl. Vorsitz)	Genehmigung der Förderungsrichtlinien bestellt das Kuratorium Vorgabe wirtschaftspolitischer Ziele und Förderungsschwerpunkte Zustimmung zu Förderungen über 750.000 € Fondsaufsicht Anordnung von Evaluierungen Mitwirkung beim wirtschaftspolitischen Beitrag	Zustimmung bei Aufnahme von Fremdmitteln Erlässt Richtlinien Fondsverwaltung, Geschäftsführung	
Rolle des Landtags	Erhält Bericht der Landesregierung (inkl. Bericht der WiBAG, § 9)	Erhält Bericht der Landesregierung über Fondsgebarung und ihre Auswirkungen (§ 33 Abs. 4)	Entsendet Mitglieder in Kuratorium Erhält Bericht (§ 10) der Landesregierung	
Richtlinienkompetenz	Erstellung von WiBAG, Genehmigung durch Landesregierung	Vorstand erarbeitet Richtlinien, Beschluss durch Kuratorium Strategische Ziele und Schwerpunkte von Landesregierung vorgegeben	Erarbeitung durch zuständige Abteilung im Amt der NÖ Landesregierung Beratung durch Kuratorium Entscheidung obliegt Landesregierung	Landesregierung
Förderzusagen	Beurteilungskommission	Vorstand (2 Geschäftsführer) bis 350.000 € darüber Zustimmung durch Kuratorium ab 750.000 € Genehmigung durch Landesregierung	Landesregierung	Landesregierung

WIFO

Finanzierung	Mittel von Land, Bund, EU Zinserträge veranlagter Förderungsmittel rückgezahlte Mittel sonstige Mittel	Landesbudget (über Landesholding) Rückzahlungen von Darlehen Zinsen von gewährten Darlehen veranlagte Fondsmittel Aufnahme von Anleihen, Darlehen und sonstigen Krediten sonstige Zwendungen und Erträge Zuschüsse anderer Gebietskörperschaften Kostenbeiträge für Dienstleistungen	Landesbudget Darlehen/Kredite des Landes, Bundes und anderen öffentlich- rechtlichen Körperschaften Zinsen veranlagter Fondsmittel Rückflüsse und Zinsen aus gewährten Darlehen/Krediten Aufnahme von Fremdmittel (Zustimmung der Landesregierung) sonstige Einnahmen und Zuwendungen	Landesbudget
Instrumente	Zuschüsse Bereitsstellung von Risikokapital und Darlehen Übernahme von Bürgschaften Beratung, Erstellung von Gutachten, Hilfestellung bei Marktinformationen Unternehmensbeteiligungen Betrieb, Übernahme, Vermittlung aller Geschäfte zur Durchführung der Wirtschafts- und Tourismusförderung	Beratung, Beteiligungen an Aktionen des Bundes, Gewährung von Zinsenzuschüssen Darlehen Investitions-, Bau- und Leasingkostenzuschüssen nicht rückzahlbare einmalige Beihilfen	Darlehen Kredite Beiträge Zuschüsse Haftungen (Bürgschaften und Rückbürgschaften) Beteiligungen	Nicht explizit geregelt
Allgemeine Richtlinien	Wirtschaftsförderung des Landes Burgenland, Rahmenrichtlinie	Allgemeine Geschäftsbedingungen des KWF	Allgemeine Förderungsbestimmungen des NÖ Wirtschafts- und Tourismustfonds	Allgemeine Förderungsrichtlinien des Landes gelten, sofern keine Sonderrichtlinien vorliegen
Wirtschaftsbericht	Wirtschaftsbericht Kärnten Finanz- und Wirtschaftsreport	Wirtschaftsbericht Niederösterreich	Wirtschaftsbericht Niederösterreich	Innovationsprogramm 2010 (Teilbereich)
Mehrfährige Förderungsstrategie	Masterplan Kärnten 2004-2014	Masterplan Kärnten 2004-2014	Masterplan Kärnten 2004-2014	Innovationsprogramm 2010 (Teilbereich)

Aktuelle Schwerpunkte (lt. Website)	Investitionen Internationalisierung & Marketingmaßnahmen Forschung, Entwicklung, Technologie, Innovation Cluster & Netzwerke Beratung Umweltförderungen Weiterbildung Finanzierung (Haftungen, Kapital, Beteiligungen)	Investitionen & Betriebsanstellungen: Gewerbe & Industrie, Tourismus Unternehmens- & Projekt-Entwicklung, Qualifizierung, Cluster Gründer, Unternehmensnachfolge & Jungunternehmer Forschung, Technologieentwicklung, Innovation Finanzierung mit Schwerpunkt Technologie Restrukturierung & Sanierung	Beteiligung, Haftungen Forschung und Entwicklung Internationalisierung Investitionsförderungen Kooperation Nahversorgung Regionsübergreifende und clusterrelevante Projekte Software Tourismus Unternehmensstrategie	OÖ. Gründerfonds Bürgschaften Bildungskonto für Jungunternehmerinnen und Jungunternehmer Jungunternehmerförderung Nahversorgungsprogramm InnovationsassistentInnen/-beraterInnen für KMU Wirtschaftsimpulsprogramm Cluster-Förderungen Energie Contracting Programm Ostereich Energietechnologieprogramm Start-up Förderung (F&E) Tourismusimpulsprogramm
Gesetzliche Regelung	–	SBG – Wachstumsfonds	STMK – SFG	TIR
Rolle der Landesregierung (Auszug)	Fondsvertretung, Geschäftsführung (durch zuständiges Regierungsmitglied) Vorsitz in Fondskommission erhält Bericht der Fondskommission	Salzburger Wachstumsfondsgesetz	Steirisches Wirtschaftsförderungsgesetz 2001 Beschließt Förderungsrichtlinien Gewährung von Förderungen abweichend von Richtlinien Mitwirkung beim Wirtschaftsförderungsbeirat Mitwirkung beim Gesellschaftersausschuss	
Rolle des Landtags	Erhält Bericht der Landesregierung (§ 10 Abs. 3)		Erhält Steirischen Wirtschaftsbericht (§ 9 Abs. 5) Bewilligung von finanziellen Mitteln Teilnahme am Wirtschaftsförderungsbeirat	
Richtlinienkompetenz	Landesregierung Fondskommission legt Strategie fest und erlässt Fondsrichtlinien	Landesregierung	Landesregierung beschließt Richtlinien (enthalten auch Entscheidungskompetenzen)	Landesregierung

Förderzusagen	Landesregierung	Fondscommission bzw. Geschäftsführung (Ermächtigung für bestimmte Fälle)	Durch SFG bzw. Wirtschaftsförderungsbeirat bei mehr als 70 Personen bzw. höher als 100.000 €	Landesregierung
Finanzierung	Landesbudget	Landesbudget Beiträge der Wirtschaftskammer Salzburg Erträge aus dem Fondsvermögen sonstige Zuwendungen und Einnahmen	Landesbudget Refinanzierung am Kapitalmarkt Einnahmen der SFG einschl. Tochtergesellschaften sonstige Mittel	Landesbudget
Instrumente	Nicht explizit geregelt	Einmalige Zuschüsse Zinsen- oder Annuitätenzuschüsse zu Krediten	Finanzielle Hilfestellungen (Beratungs- und Projektkostenzuschüsse) Ausfallsbürgschaften Beteiligung an Förderungsmaßnahmen anderer Institutionen Übernahme von Beteiligungen Sale and Lease Back Venture Capital Dienstleistungen Erwerb/Inbestandnahme/Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen Sachen und Darlehen	Nicht explizit geregelt
Allgemeine Richtlinien	Allgemeine Förderungsrichtlinien des Landes gelten, sofern keine Sonderrichtlinien vorliegen		Allgemeine Rahmenrichtlinie zur Gewährung von Förderungen Richtlinie für die Steirische Wirtschaftsförderung; SFG: Allgemeine Förderungsbedingungen	
Wirtschaftsbericht	Wirtschaftspolitische Bericht		Wirtschaftsbericht Steiermark	Tiroler Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht

Mehrfürige Förderungsstrategie	Wirtschaftsförderung 2007+ Wirtschaftsleitbild	Wirtschaftsstrategie Innovation serienmäßig	Wirtschaftsprogramm – Arbeitsmarktprogramm – Tirol 2010
Aktuelle Schwerpunkte (lt. Website)	<p>Stärkung der Innovationskraft: Betriebliche F+E Förderung Landesrichtlinie zum RWF-Programm COMET Programm Stärkung der regionalen Weitbewerbsfähigkeit in Schwerpunktfeldern: TOP-Tourismus Förderung von Tourismusdestinationen Holzwirtschaft Kreatives Handwerk Landesfilmförderung</p> <p>Stärkung des Standortes: Förderungsinstrumente bei Unternehmensgründungen, Betriebsnachfolge, Coaching Arbeitsmarktrelevante Förderungsinstrumente Nahversorgungsförderung</p> <p>Haftungs- und Risikokapitalinstrumente</p>	<p>Innovation, F&E Standortstrategie und Internationalisierung Cluster, Netzwerke, Stärkefelder Selbständigkeit und unternehmerischer Spirit Betriebliche Qualifizierung Regionen und Infrastruktur Innovative Finanzierung</p>	<p>Beratung Energiesparmaßnahmen Forschungsförderung Impulspaket Internationalisierung Kleinunternehmen Kreatives Handwerk Tirol Kooperationsförderung Nahversorgung Privatizimmeraktion Infrastrukturförderung Sonderprogramme</p>
	<p>Wachstumsprogramm für Kleinstbetriebe Internationalisierung Unternehmenskooperationen und Netzwerke Wirtschaft fördert Familie Betriebliche Gesundheitsförderung Alarmanlagenförderung Betriebliche Energieeffizienz</p>		

	TIR – Wirtschaftsförderungsfonds	TIR – Zukunftsstiftung	VBG	Wien – WWFF
Gesetzliche Regelung	Tiroler Wirtschaftsförderungsfondsgesetz	Gesetz über die Errichtung der Tiroler Zukunftsstiftung	-	Wiener Landes-Stiftungs- und Fonds-Gesetz (+ Fondssatzung)
Rolle der Landesregierung (Auszug)	Fondsverwaltung Erlass einer Rahmenrichtlinie und spezieller Förderungsrichtlinien	Legt strategische Leitlinien fest erfasst Förderungsrichtlinien Mitglied im Kuratorium (+ Vorsitz) erhält Tätigkeitsbericht des Kuratoriums Ermächtigung des Geschäftsführers, Mittel in bestimmter Höhe selbst zu vergeben		Richtlinienkompetenz Trifft Vergabeentscheidungen
Rolle des Landtages				
Richtlinienkompetenz	Landesregierung	Strategische Leitlinien: Vorschlag durch Kuratorium, Beschluss der Landesregierung Richtlinien: Beschluss der Landesregierung	Landesregierung	Landesregierung (MA4 und 5)
Förderzusagen	Landesregierung	Beschluss durch Kuratorium Landesregierung kann Geschäftsführer ermächtigen, die Vergabe in bestimmter Höhe selbstständig vorzunehmen	Landesregierung	Landesregierung (MA4)
Finanzierung	Landesbudget Rückflüsse von Förderungen Erträge aus dem Fondsvermögen Kostenbeiträge für Dienstleistungen sonstige Zuwendungen Aufnahme von Darlehen	Landesbudget Rückflüsse von Förderungen Erträge aus dem Fondsvermögen sonstige Zuwendungen	Landesbudget	Fondsvermögen, unregelmäßige Dotationen aus Landesbudget

Instrumente	Zinsgünstige Darlehen Einmalzuschüsse Übernahme von Bürgschaften, sonstigen Haftungen, Garantien	Zinsen- oder Annuitätenzuschüsse Gewährung von Darlehen Beteiligungen Gewährung von Zuschüssen	Nicht explizit geregelt
Allgemeine Richtlinien		Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus der Tiroler Zukunftsstiftung; Allgemeine Förderungsbedingungen der Tiroler Zukunftsstiftung	Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes: Allgemeine Förderungsbestimmungen
Wirtschaftsbericht			(Rechenschaftsbericht der Landesregierung)
Mehrfährige Förderungsstrategie			Leitbild 2010+ Wirtschaft Vorarlberg Vorarlberger Wirtschaftsförderungsprogramm 2007-2013 (Zusammenfassung der Programme)
Aktuelle Schwer- punkte (lt. Website)	Direktarlehen Jungunternehmer- Prämienförderung	Ansiedlungsberatung Förderungsberatung Regionsberatung Technologiebrokerung Vernetzung Förderungen (Kompetenzzentren, Cluster, Transferprojekte, Forschungsprojekte, Qualifizierung, Standortentwicklung)	Kooperationsprojekte mit Beteiligung von Wiener Clusterunternehmen Innovative Investitionen in der Sachgüterzeugung Unternehmensgründung Nahversorgung Internationalisierung Geschäftsstraßen Innovationsprogramm "Unternehmensdynamik" Garagen Nahrungsmittel Technologie Creative Industries

	BUND – Austria Wirtschaftsservice GmbH	BUND – ERP-Fonds
Gesetzliche Regelung	Austria Wirtschaftsservice –Erichtungsgesetz	ERP-Fonds-Gesetz
Rolle der Bundesregierung (Auszug)	Ausübung der Gesellschafterrechte (BMF) Genehmigung von Mehrjahresprogrammen (BMF + BMWA) Entsendung von 4 Mitgliedern in den Aufsichtsrat (BMWA) Entsendung eines Geschäftsführers (BMWA)	Bestellt 12 Mitglieder der ERP-Kreditkommission nach Kräfteverhältnis im Nationalrat Genehmigung der Geschäftsordnung Genehmigung des Jahresprogrammes der Geschäftsführung Genehmigung von Grundsätzen über die Arten der Investitionsvorhaben aus volkswirtschaftlichen Gründen Fondsaufsicht
Rolle des Nationalrates		Vorschläge für Mitglieder der Kreditkommission Erhält Information über Grundsätze über die Arten Investitionsvorhaben aus volkswirtschaftlichen Gründen Erhält alle zwei Jahre den genehmigten Jahresbericht inkl. aktuelles Jahresprogramm
Richtlinienkompetenz	AWS, Genehmigung durch Bundesminister für Finanzen und Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten	
Förderzusagen (Vergabe)	Garantiegesetz und KMU-Gesetz: BMWFJ bzw. AWS Arbeitsmarktförderungsgesetz: BMWFJ + BMF ERP-Fonds-Gesetz: siehe rechts	ERP-Kreditkommission bzw. Fachkommissionen
Finanzierung	Abhängig von Aufgabe: Garantiegesetz: - KMU-Förderungsgesetz: nach Maßgabe des jeweiligen BFG Arbeitsmarktförderungsgesetz: - ERP-Fonds-Gesetz: siehe rechts	Fondsvermögen, Rückflüsse an Kapital und Zinsen, allfällige Zuwendungen oder sonstige Einnahmen
Instrumente	Abhängig von Aufgabe: Garantiegesetz: Garantien und Zuschüsse KMU-Förderungsgesetz: Annuitäten- Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse, sonstige Geldzuwendungen, sonstige geldwerte Leistungen (z. B. Beratung, Serviceleistung), Haftungen Arbeitsmarktförderungsgesetz: Beihilfen ERP-Fonds-Gesetz: siehe rechts	Zinsgünstige Darlehen Einmalzuschüsse Übernahme von Bürgschaften, sonstigen Haftungen, Garantien (Mittel- und langfristige, verzinsliche Investitionskredite gegen Sicherstellung)

Allgemeine Richtlinien	ARR 2004 soweit nicht Sonderrichtlinien vorliegen	ARR 2004 soweit nicht Sonderrichtlinien vorliegen
Wirtschaftsbericht	Wirtschaftsbericht Österreich: "Im Fokus" (Leistungsbericht)	
Mehrfürige Förderungsstrategie	Auf Programmebene vorhanden	
Aktuelle Schwerpunkte (lt. Website)	Unternehmensförderung (Kreativwirtschaft, Gründung/Nachfolge, Wachstum, Internationalisierung, Umwelt) Eigenkapitalförderung Technologie und Innovation (Finanzierung, Life Science, Patente, Staatspreis Innovation)	Direkte Wirtschaftsförderung und Strukturverbesserung in Industrie und Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Verkehrswirtschaft KMU-, Kleinkredit-, Regional- und Technologieprogramm

Quellen: Landes-Wirtschaftsförderungsgesetze, AWS-Errichtungsgesetz, ERP-Fonds-Gesetz, Websites des Landesverwaltungen bzw. Förderungseinrichtungen; Wien auch Mayerhofer, 1994.

Übersicht A1: Förderausgaben im Burgenland laut Wirtschaftsförderungsgesetz 2007

Schwerpunkte	Genehmigte Förderhöhe (Tsd. €)		Anzahl Anträge		Geschaffene Arbeitsplätze	
		In %		In %		In %
Innovation und Technologie	3.586	53,9	53	20,0	237	48,0
Neuorientierung der Unternehmensstruktur	2.206	33,1	78	29,4	200	40,5
Forschung und Entwicklung	553	8,3	8	3,0	7	1,4
Internationalisierung	57	0,9	9	3,4	1	0,2
Verb. d. Wirtschaftsstr. bgld. Klein- u. Mittelbetriebe	206	3,1	115	43,4	49	9,9
Infrastruktur	48	0,7	2	0,8		
GESAMT	6.656	100,0	265	100,0	494	100,0

Quelle: Wirtschaftsförderung Burgenland, Jahresbericht 2007.

Übersicht A2: Gesamte Wirtschaftsförderausgaben des Landes Burgenland 2007

WiföG national	Landesmittel (Tsd. €)	In %	Fälle	In % nat.
Summe	14.953	100,0	437	100,0
... WiföG Gewerbe/Industrie	6.656	44,5	278	63,6
... WiföG Tourismus	2.039	13,6	120	27,5
Ziel 1-Projekte				
EFRE	9.333		28	
ESF	1.543		154	
GESAMT	25.829			

Quelle: Wirtschaftsförderung Burgenland, Jahresbericht 2007.

Übersicht A3: Wirtschaftsförderausgaben in Kärnten 2007

Geschäftsfelder	Förderbarwert EUR (Tsd. €)		Fälle		Geschaffene Arbeitspl.	
		In %		In %		In %
Beratung und Basisförderung	6.008	19,0	572	70,1	716	39,4
Unternehmensgründung und Betriebsansiedlung	733	2,3	119	14,6	146	8,0
Infrastruktur und Regionalentwicklung	9.249	29,3	37	4,5	190	10,5
Technologiefonds	14.980	47,4	81	9,9	764	42,1
Restrukturierung und Rettungsbeihilfen	631	2,0	7	0,9	0	0,0
GESAMT	31.602	100,0	816	100,0	1.816	100,0

Quelle: KWF, Das Jahr 2007.

Übersicht A4: Wirtschaftsförderungsausgaben in Niederösterreich 2007

Förderaktionen	Genehmigte Zuschüsse nat.		Bevolligungen		Geschaffene Arbeitspl.		Genehmigte Zuschüsse EU	
	(Tsd. €)	In %		In %		In %	(Tsd. €)	
Existenzgründung	618	2,8	841	40,4		0,0		0
Förderung von Betriebsmitteln in der Nahversorgung	597	2,7	126	6,1	21	1,2		0
Förderung von Internationalisierung	672	3,1	48	2,3	114	6,5		35
Förderung von touristischer Infrastruktur	232	1,1	8	0,4	8	0,5		0
Innovation, F&E	1.864	8,5	61	2,9	172	9,8		0
Innovationsassistent	213	1,0	11	0,5	12	0,7		0
Investitionsförderung Tourismus	4.583	20,8	307	14,8	334	19,0		0
Investitionsförderung Wirtschaft	3.140	14,3	557	26,8	867	49,3		0
Kooperationen	77	0,3	6	0,3	4	0,2		0
NÖ Beteiligungsmodell	0	0,0	9	0,4	44	2,5		0
Regionsübergreifende, cluster- u. wirtschaftskonzeptrelevante Proj.	2.662	12,1	60	2,9	161	9,1		0
Softwareförderung	7.106	32,3	32	1,5		0,0		0
Tourismus Sonderaktion	219	1,0	15	0,7	23	1,3		0
GESAMT	21.983	100,0	2.081	100,0	1.760	100,0		35

Quelle: Niederösterreich, Wirtschafts- und Tourismusbericht 2007.

Übersicht A5: Wirtschaftsförderungsausgaben in Oberösterreich 2007

Wirtschaftspolitische Maßnahmen	Förderungsausgaben	
	(Tsd. €)	In %
Neugründung und Erweiterung von Betrieben, Verlegung aus ökologischen Gründen	5.018	10,8
Errichtung des Dieselmotorenwerkes in Steyr	2.547	5,5
Gemeinsame Wirtschafts- und Tourismusförderung Bund/Land	1.011	2,2
EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen	111	0,2
EU-kofinanzierte Maßnahmen in Ziel 2-Gebieten (Programmperiode 2000-2006)	8.427	18,1
LEADER+ (Programmperiode 2000-2006)	383	0,8
EU-kofinanzierte Maßnahmen in Phasing-Out-Gebieten (Programmperiode 2000-2006)	2.498	5,4
EU – sonstige Maßnahmen	400	0,9
Regionales Innovationsprogramm Oberösterreich (2004-2005)	735	1,6
Regionale Wettbewerbsfähigkeit 2007-2013	300	0,6
Sicherung von gewerblichen Nahversorgungsbetrieben	1.180	2,5
Innovative Investitionen, Forschung, Entwicklung und Fertigungsüberleitung	5.991	12,9
Oö. Technologie- und Marketinggesellschaft m.b.H.	4.501	9,7
Technologiezentren, Technologieparks und Kompetenzzentren	13.377	28,8
GESAMT (Unterabschnitt 1/782)	46.480	100,0
... Ohne EU-Kofinanzierung	35.444	76,3

Quelle: Rechnungsabschluss 2007, Förderungsausgaben im Unterabschnitt 1/782.

Übersicht A6: Wirtschaftsförderungsausgaben in Salzburg 2007

Förderschwerpunkte	Förderhöhe			
	(Tsd. €)	In %	Fälle	In %
Allg. Beiträge zur Förderung der Wirtschaft	1.393	19,7		
Schwerpunktförderungsaktion "Bauinvestitionen"	108	7,7	109	16,8
Kleingewerbeförderungsaktion	217	15,6	280	43,1
Förderung der Nahversorgung	171	12,3	26	4,0
Betriebsneugründungs- und Übernahmeförderung	203	14,6	128	19,7
Kooperationen	217	15,6	6	0,9
Internationalisierung	272	19,6	14	2,2
Sparen mit Gründungs- und Nachfolgebonus	3	0,2	2	0,3
Qualitätsoffensive/Produktfindung	34	2,4	3	0,5
Arbeitsmarktrelevante Maßnahmen	168	12,1	81	12,5
Innovation/Forschung und Entwicklung	1.615	22,8		
Regionalförderprogramme (Kofinanzierungsanteil Land)	634	8,9		
Tourismus	3.438	48,6		
GESAMT	7.079	100,0		

Quelle: Salzburg, Wirtschaftspolitischer Bericht 2007.

Übersicht A7: Wirtschaftsförderungsausgaben in der Steiermark 2007

Förderungsart	Volumen in			
	Tsd. €	In %	Fälle	In %
F & E	8.517	21,2	165	8,4
Wachstum	13.513	33,7	126	6,4
Kreative Impulse	687	1,7	25	1,3
Kompetenzzentren	3.957	9,9	10	0,5
AWS (vorm. BÜRGEN)	348	0,9	8	0,4
Netzwerke	650	1,6	2	0,1
Gründer	1.346	3,4	414	21,0
Innovative Finanzierung	3.367	8,4	23	1,2
Qualifizierung	2.970	7,4	1.000	50,6
Nahversorgungsinitiative	733	1,8	78	3,9
Regionen allg.	823	2,1	7	0,4
Sonstige	1.037	2,6	13	0,7
Zwischensumme Abteilung 14 - Wirtschaft und Innovation	37.948	94,6	1.871	94,7
... Davon Basis-/Sonderförderungsbudget	20.507	51,1		0,0
Div. Förderungsfälle (Internationalisierung, Interreg-Programme, Standortmarketing, sonstige gewerbliche Förderungen)	2.157	5,4	104	5,3
GESAMT	40.105	100,0	1.975	100,0

Quelle: Wirtschaftsbericht Steiermark 2007.

Übersicht A8: Wirtschaftsförderungsausgaben in Tirol 2006

Programm	Förderungsbetrag (Tsd. €)	In %	Anzahl	In %
Wifö-Basisprogramm <i>Impulspaket, Kleinunternehmensf., Umweltschutzf., Beratungs- und Weiterbildungsf.</i>	14.988	76,8	1.187	90,4
Wifö-Sonderprogramm <i>Infrastruktur, Nahversorgung, Region Naturpark Lechtal</i>	3.463	17,7	64	4,9
Wifö-Tourismusförderung <i>Privatzimmer-Förderungsaktion</i>	57	0,3	29	2,2
Gem. Aktionen mit dem Bund <i>Gründungssparen (BMW), Technologie- und Strukturoffensive, TOP (BMW)</i>	1.014	5,2	33	2,5
GESAMT in Tsd. €	19.522	100,0	1.313	100,0

Quelle: Wirtschaftsbericht Tirol 2007.

Übersicht A9: Wirtschaftsförderungsausgaben in Vorarlberg 2007

Aktion	Aufwand 2007 (Tsd. €)	In %	Bewilligte Fälle 2007
Bergregionenförderung	154	3,0	49
Förderung von Internationalisierungsaktivitäten	389	7,6	35
Jungunternehmerförderung	398	7,7	87
Aktion zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur Vorarlberg	1.336	25,9	50
Förderung der betrieblichen F&E	1.678	32,5	41
Förderung der Lebensmittelnahversorgung	775	15,0	89
Verarbeitung und Vermarktung	34	0,7	
Beratung und Qualifizierung von Unternehmen	116	2,2	39
Jungunternehmer Ausbildungs- und Beratungsförderung	42	0,8	68
AWS-Unternehmensdynamik (Plusprämie)	143	2,8	8
Produktfindung Bund/Land	30	0,6	
Kooperationsförderung	14	0,3	1
Zuschüsse nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG)	47	0,9	
GESAMT	5.157	100,0	

Quelle: Rechenschaftsbericht der Vorarlberger Landesregierung 2007.

Übersicht A10: Förderungsausgaben des Wiener Wirtschaftsförderungsfonds 2007

	Förderung (Tsd. €)	In %	Förderfälle	In %
JungunternehmerInnenförderung (AWS)	150	0,4	117	17,1
Gründungssparen	5	0,0	3	0,4
Internationalisierungsförderung	1.206	3,4	84	12,3
Strukturverbesserungsaktion	3.651	10,2	17	2,5
Plusprämie (AWS)	269	0,7	17	2,5
Nahversorgungsaktion der Stadt Wien	1.030	2,9	170	24,8
Geschäftsstraßenförderung & Sonderprojekte	1.945	5,4	77	11,2
Ziel II (2./20.)	61	0,2	21	3,1
URBAN	8	0,0	3	0,4
Förderwettbewerb SachgüterproduzentInnen	2.152	6,0	38	5,5
Garagenaktion	2.907	8,1	11	1,6
Zwischensumme WWFF	13.384	37,2	558	81,5
Förderungen Technologie, F&E	18.285	50,9	89	13,0
Förderung Creative Industries	2.998	8,3	37	5,4
Sonstige Maßnahmen	1.265	3,5		
Wirtschaftsförderung insgesamt	35.931	100,0	685	100,0

Quelle: WWFF, Jahresbericht 2007.

Übersicht A11: Förderungsausgaben des AWS 2007

	Förderungsleistung (Mio. €)	In %	Förderungs- zusagen	In %	Geschaffene Arbeitsplätze
Regionalförderung	215	23,1	102	1,8	1.546
KMU-Förderung	271	29,1	4.136	72,9	7.665
Technologieförderung	43	4,6	51	0,9	242
Beratung & Consulting	7	0,8	1.133	20,0	n.a.
Wachstumsförderung & Spezialprogramme	395	42,4	250	4,4	496
SUMME	931	100,0	5.672	100,0	9.949

Quelle: AWS, im Fokus – Leistungsbericht 2007.

Hans Pitlik

7. Zusammenfassung

7.1 Problemstellung

7.1.1 Hintergrund

Die Reform der öffentlichen Verwaltung nimmt seit geraumer Zeit einen prominenten Platz in der politischen Debatte Österreichs ein. Von einer Verwaltungsreform werden einerseits ganz erhebliche Einsparungen im öffentlichen Sektor erwartet, die dazu genutzt werden könnten, die im internationalen Vergleich hohe Abgabenbelastung zu senken oder zukunftswirksame Ausgaben (Bildung, Kinderbetreuung, Forschung, bestimmte Infrastrukturmaßnahmen) – und neuerdings auch die Kosten der Wirtschafts- und Finanzkrise – zu finanzieren. Andererseits gilt eine Modernisierung der Verwaltung aber auch deshalb als notwendig, um das Handeln der Verwaltung insgesamt effektiver, effizienter, transparenter und bürgernäher zu machen.

Bis in die Mitte der 1990er-Jahre galt Österreich bei der Modernisierung der Verwaltung nicht als ein Vorreiter von Reformbewegungen im internationalen Vergleich. Zahlreiche größere und kleinere Reforminitiativen charakterisieren seither die Bestrebungen zur Modernisierung der Verwaltung in Österreich. Verwaltungsreform ist zu einem Dauerthema geworden. Den vorgebrachten Reformvorschlägen waren allerdings meist **nur partikulare Umsetzungserfolge** beschieden, wenngleich Fortschritte in bestimmten Einzelbereichen speziell beim Bund (z. B. E-Government, Budgetrechtsreform Universitäten, bestimmte Agenturlösungen) nicht von der Hand zu weisen sind. Ein neuerlicher Anlauf wird derzeit von einer von der Bundesregierung 2009 eingesetzte **Expertengruppe**, bestehend aus politischen Vertretern des Bundes und der Länder sowie des Rechnungshofs, des Staatsschuldenausschusses und der Forschungsinstitute (WIFO, IHS, KDZ) genommen. Die Expertengruppe erarbeitet auf Basis zweier Positionspapiere und detaillierter Berichte des Rechnungshofs konkrete Vorschläge und speist diese in den politischen Prozess ein.

7.1.2 Ziel der Studie

Angesichts der umfangreichen Vorarbeiten zum Thema "Verwaltungsreform in Österreich" besteht das **Hauptanliegen** einer weiteren Studie zur Verwaltungsmodernisierung deshalb weniger darin, neue detaillierte Einzelvorschläge zu erarbeiten. Der **Grundgedanke** ist vielmehr, dass die besten **Informationen über Einsparmöglichkeiten und Effizienzverbesserungen in der Verwaltung selbst** vorhanden sind. Es geht also primär um die **Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen** des Verwaltungshandelns, so dass diese Informationen besser genutzt werden (können) und **Anreize gesetzt werden, vorhandene Einspar- und Effizienzpotentiale zu nutzen**.

In diesem Kontext zeigt sich, dass Verwaltungsreformen nicht ausschließlich ein Thema der "Bürokratie" sind, sondern an der **Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik zu verorten** sind.

Speziell für Österreich ist damit das Problem der Steuerung der Verwaltung im föderativen Mehrebenensystem ausschlaggebend. Bei der Modernisierung der Verwaltung in Österreich kann es sich nicht um einen isoliert auf den Binnenbereich einzelner Verwaltungseinheiten beschränkten Ansatz handeln. Ziel ist es deshalb, die **für Österreich maßgebliche Problematik der ebenenübergreifenden Verwaltungsbeziehungen** in den Zusammenhang neuer Modelle der Verwaltungssteuerung zu stellen. Es wird geprüft, wie moderne Steuerungselemente, wie sie im New Public Management diskutiert werden, in einem verflochtenen Mehrebenensystem wie in Österreich zu einem Gesamtreformkonzept zusammengeführt werden können. Die Perspektive der Arbeit schließt somit notwendigerweise Überlegungen zum Finanzausgleich und zur Staatsreform mit ein. Dabei fließen internationale Erfahrungen mit der Umsetzung ähnlicher Reformen (good practices) in die Reformvorschläge ein.

Im Einzelnen werden dabei die folgenden Themenbereiche behandelt:

- Perspektiven einer Reform der Aufgabenverteilung im föderativen System Österreichs;
- Elemente einer Modernisierung der ebenenübergreifenden Verwaltungssteuerung im österreichischen Vollzugsföderalismus.

Diese eher generell und breiter angelegten Überlegungen beschreiben die Kernelemente einer modernisierten Steuerungsstrategie für Österreichs Verwaltung. Sie bilden gleichzeitig die Grundlegung für Teilstudien zu

- Grundzügen einer Verwaltungsreform in den Bereichen Schulen und Kinderbetreuung,
- Aspekten einer Reform der Verwaltungssteuerung im universitären Bereich und
- Reformen in der Förderungsverwaltung,

in denen spezielle Problembereiche der Verwaltungsmodernisierung detaillierter diskutiert werden¹⁰²⁾.

Auf eine Quantifizierung der möglichen Einsparungs- und Effizienzverbesserungspotenziale wurde weitgehend verzichtet. Dies wird erstens damit begründet, dass in vielen der untersuchten Teilbereiche die Datenlage eine seriöse Abschätzung kaum zulässt. Zweitens zielen die vorgeschlagenen Reformkonzepte vor allem auf Verbesserungen im institutionellen Gefüge der österreichischen Verwaltung, die zwar eine effizientere Aufgabenerfüllung ermöglichen, aber nicht notwendigerweise direkt und unmittelbar zu Einsparungen führen. Und drittens ist in diesem Kontext der zugrunde liegende Zeithorizont von Relevanz. Reformen der Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns führen eher selten zu kurzfristigen Verbesserungen, sondern sind stets auf die mittlere Sicht angelegt, was die Ermittlung von Einsparpotenzialen jedoch weiter erschwert.

¹⁰²⁾ Aufgrund der nochmals erheblich höheren Komplexität der Fragestellungen wurde in Einvernehmen mit dem Auftraggeber auf eine Untersuchung des Gesundheitswesens im Rahmen dieser Studie verzichtet.

7.2 Hauptergebnisse

7.2.1 Reform der Aufgabenverteilung im föderativen System

Die Analyse der gegenwärtigen Aufgabenverteilung auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen im föderativen System Österreichs zeigt insbesondere folgende Problembereiche:

Kompetenzflechtung

Status quo

- Die Ausgangslage ist in Österreich durch eine intransparente, zersplitterte und deshalb im Allgemeinen als effizienzmindern eingestufte Aufgabenverteilung zwischen den föderalen Ebenen gekennzeichnet.
- Da die verfassungsmäßige Aufteilung der Sachmaterien in der hoheitlichen Verwaltung für die Privatwirtschaftsverwaltung nicht gilt, ist es den Gebietskörperschaften möglich, über die Wahl der Rechtsform des Verwaltungshandelns Kompetenzschränken zu überwinden, was zu Parallelstrukturen führt (siehe auch unten: Förderungsverwaltung).

Reformvorschläge

- Ein Schwerpunkt sollte auf einer **Entflechtung** der Aufgabenverantwortlichkeiten liegen. Die Kompetenzbereiche der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder (und ggf. der Gemeinden) sollten auf ein notwendiges Minimum reduziert werden. Eine stärkere Spezialisierung der Kompetenzfelder, wie sie im Österreich-Konvent angedacht wurde, wäre zu befürworten. Das dort vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell ist aber aus ökonomischer Perspektive mit Skepsis zu beurteilen, weil es die Aufgabenverantwortung weiterhin nicht klar einer Gebietskörperschaft zuordnet und Vorteile einer föderalen staatlichen Organisation nicht voll genützt werden können. Erfahrungen in Deutschland mit einem ähnlich konzipierten Modell zeigen, dass ein Drei-Säulen-Modell erhebliche Entscheidungsblockaden zur Folge hat, und zum Entstehen einer Politikverflechtungsfalle beiträgt. Jedenfalls sollte eine "dritte Säule" der gemeinsamen Gesetzgebung von Bund und Ländern – wie im Fiedler-Vorschlag – möglichst schlank gehalten werden, um Kompetenzkonflikte und Finanzierungsverflechtungen in möglichst engen Grenzen zu halten.
- Vor dem Hintergrund des Ziels "Abbau von Doppelgleisigkeiten" wäre die Einbeziehung der **privatwirtschaftlichen Verwaltung** in einen verpflichtenden Kompetenzkatalog anzustreben. Die Kompetenzaufteilung sollte nicht durch die Wahl der Rechtsform des Verwaltungshandelns durchbrochen werden können.

Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Status quo

- Derzeit besteht kein konsistenter Zusammenhang zwischen Aufgabenzuordnung des Kompetenzkatalogs und Finanzierung der Aufgaben. Um den bestehenden Mangel an Konnexität zu beseitigen, sollten die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung auf den staatlichen Ebenen zusammengeführt werden.
- Die Kompetenzverteilung im Finanzbereich ist sehr zentralistisch ausgerichtet. Dem Bund kommt die Kompetenz-Kompetenz zu, wonach er mit einfachem Bundesgesetz seine eigene Zuständigkeit sowie die Besteuerungs- und Anteilsrechte der nachgeordneten Gebietskörperschaften im Rahmen des Sachlichkeitsgebotes festlegen kann. Der Finanzausgleich regelt schwerpunktmäßig nur die Einnahmenseite, die Aufgaben- und Ausgabenelemente werden in anderen Gesetzen bestimmt. Der Anteil der eigenen Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften ist im internationalen Vergleich äußerst niedrig. Dadurch verzichtet Österreich auf die Vorteile einer dezentralen Finanzierung von dezentralen Aufgaben. Wegen der beschränkten Möglichkeiten, ihre eigenen Einnahmen zu gestalten, müssen Länder und Gemeinden ihre Aktivitäten an die vom Bund quasi zugeteilten Einnahmen anpassen, und haben gleichzeitig wenig Anreize zur sparsamen Verwendung der Gelder, sondern reizen die Spielräume so weit wie möglich aus.
- Die Finanzierung der nachgeordneten staatlichen Ebenen erfolgt vorwiegend über Transfers und Kofinanzierungen, welche die Transparenz der Aufgabenerfüllung und die Verantwortlichkeit der Behörden gegenüber den Wählern wesentlich beeinträchtigen. Zweckgebundene Steuereinnahmen (v. a. in der Fondswirtschaft) haben den Nachteil, dass sie auf die Ausgaben zurückwirken, indem sie etwa bei Überschüssen einen Anreiz zu Mehrausgaben bieten, andererseits bei Unterdeckung neue Finanzierungsquellen erschlossen werden müssen.
- Speziell beim Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 10 B-VG) und der selbständigen Landesverwaltung (Art. 11) liefern die Regelungen der Kostenerstattung und der Pauschalabgeltung über den Finanzausgleich wenig Anreize zur effizienten und kostensparenden Aufgabenerfüllung, oder sie erzeugen für den Bund Anreize, neue Aufgaben zu delegieren, die jedoch durch den Konsultationsmechanismus begrenzt werden.

Reformvorschläge

- Das steuerliche Verbundsystem in Österreich erweist sich als grundsätzliches Hindernis bei der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Ohne eine Reform der Zuständigkeiten für die Steuereinhebung, die zu einer stärkeren Einnahmenautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen führt, bleiben Reformen, die auf eine höhere **institutionelle Kongruenz**

abzielen, Stückwerk. In der Literatur werden zahlreiche Vorschläge diskutiert, wie Besteuerungskompetenzen neu auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen wären, um eine höhere Autonomie zu erreichen. Sinnvoll sind in diesem Zusammenhang auch die Überprüfung und der weitere Abbau intergovernmentaler Transfers. Zweckbindungen sollten auf ein notwendiges Minimum reduziert werden.

- In Aufgabenbereichen mit **Mehrebenencharakter** (z. B. Schulen, Verkehr, Umweltpolitik) ist eine kooperative Aufgabenerfüllung von Bund, Ländern und Gemeinden notwendig, um Vorteile einer dezentralen Administration zu nutzen und der Überzentralisierung zu begegnen. Die **mittelbare Bundesverwaltung** ist in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung ein wenig effizientes Steuerungsinstrument in Bund-Länder-Beziehungen. Die bisweilen vorgeschlagene Übertragung in die selbständige Landesvollziehung löst die vielfältigen Principal-Agent-Probleme und die resultierenden Anreize zu einer direktiven Steuerung jedoch ebenfalls nicht: Es wird die Gefahr gesehen, dass der Bund als Gesetzgeber von der Vollziehung abgeschnitten und dass ihm die Kontrolle über die Vollziehung seiner Gesetze weithin entzogen wird. **In diesen Bereichen sind neue Steuerungsformen über Kontrakte und Performance-Indikatoren** anzudenken, die einen wesentlichen Beitrag zur Effizienzverbesserung leisten können (siehe unten, 7.2.2).

Interregionale und interkommunale Kooperationen

Status quo

- In Österreich gibt es derzeit 2.357 Gemeinden. Davon liegen 73% in der Klasse bis 2.500 Einwohner, 97% sind kleiner als 10.001 Einwohner. Es zeigt sich darin eine kleinteilige Struktur. Die durchschnittliche Gemeindegröße – gemessen an der Bevölkerungszahl – liegt deutlich unter dem Durchschnitt in ausgewählten Industriestaaten, so dass externe Effekte auftreten und Skalenvorteile bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen nicht ausgenützt werden, wenn alle dezentralen Aufgaben von Gemeinden getragen werden sollen. Kooperationen im Rahmen von Gemeindeverbänden sind in Österreich zwar geläufig, im internationalen Vergleich hinkt Österreich aber nach.
- Im Bereich der Supportleistungen für die öffentliche Verwaltung werden die möglichen Vorteile gemeinsamer Dienstleistungszentren weder innerhalb von Behörden einer gebietskörperschaftlichen Einheit noch ebenenübergreifend umfassend genutzt.

Reformvorschläge

- Anreizdefizite könnten darauf zurückzuführen sein, dass die Verwaltungsleitung Nutzen aus einem höheren Budget, Personalressourcen und einem größeren eigenen (autonomen) Verantwortungsbereich zieht. Diesem grundlegenden Motiv könnte durch spezielle **finanzielle Anreize** begegnet werden. So wäre denkbar, die Kooperationsanreize auf der Länder- und Gemeindeebene zu stärken, indem die bisweilen hohen Anlaufkosten durch eine Anschubfinanzierung der übergeordneten Ebene teilweise sub-

ventioniert werden. Die im Finanzausgleichsgesetz 2008 vorgesehenen **finanziellen Anreize** (zeitlich befristete Vorweganteile) sind für die Zusammenarbeit oder die freiwillige Zusammenlegung von Gemeinden offenbar bislang nicht ausreichend. Zu prüfen wäre in diesem Kontext, ob weitere institutionelle Hindernisse einer verstärkten Zusammenarbeit vorliegen.

- Ein nicht zu übersehender Nachteil vieler Kooperationsformen liegt in der suboptimalen Transparenz gegenüber Bürgerinnen und Bürgern bezüglich Kosten und Verantwortlichkeit. Aus dieser Sicht wäre der Zukauf von Leistungen, die von anderen Gebietskörperschaften erstellt werden, vorzuziehen, weil der Kaufpreis Rückschlüsse auf die Kosten und einen Vergleich mit potenziellen eigenen Kosten zulässt.
- Das Problem unzureichender Informationen über Kooperationsmöglichkeiten und über erzielbare Einsparungseffekte sollte durch ein überregionales und ebenenübergreifendes **Wissens- und Ideenmanagement** zur Handhabung und Umsetzung von Kooperationsprojekten beseitigt werden; die notwendigen Informationen können z. B. über eine Datenbank, in der best practice-Informationen über Kooperationsvorhaben bereitgestellt werden.
- Sinnvoll ist auch die **Beseitigung rechtlicher Kooperationshindernisse**. Dazu zählen (1) vergaberechtliche Schwierigkeiten, die dazu führen, dass etwa ausgelagerte "Töchter" keinen Support von der "Auslagerungsmuttereinheit" beziehen können, (2) umsatzsteuerrechtliche Probleme, die aus der fehlenden Unternehmereigenschaft der Gebietskörperschaften folgen, und (3) die Zulässigkeitsbeschränkung von Kooperationen auf lediglich eine spezielle Aufgabe.

7.2.2 Elemente einer Strategie der ebenenübergreifenden Verwaltungssteuerung

Das bundesstaatliche System Österreichs weist einen erheblichen Zentralisierungsgrad auf. Eigenständige gesetzgeberische Kompetenzen der Länder sind in der Hoheitsverwaltung auf nur wenige Politikfelder reduziert. Der Schwerpunkt der Länderzuständigkeiten liegt in der Durchführung von Bundesgesetzen (**Vollzugsföderalismus**) im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung oder der selbständigen Landesverwaltung. Dabei liegen mit Blick auf die ebenenübergreifende Aufgabenerfüllung Steuerungsdefizite vor.

Daher wird auf der Basis einer theoretischen Analyse von zentralen Elementen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und empirischer Erfahrungen in einigen europäischen Staaten eine neue Steuerungsstrategie im Bund-Länder-Verhältnis vorgeschlagen. Dahinter steht die Idee, dass **in jenen Bereichen, in denen gemeinsame Aufgaben verbleiben**, ein hohes Potenzial für Effizienzsteigerungen darin besteht, durch die klare Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerrolle **strategische Aspekte** (primäre Rolle des Bundes) **und operative Aspekte** (primäre Rolle der Länder / Gemeinden) **der Aufgabenerfüllung zu separieren**.

Für die Steuerungswirkung ist ausschlaggebend, dass **politische Zielvorgaben** nicht nur vage Anhaltspunkte für die anzustrebende Performance enthalten, sondern konkret formuliert und quantifiziert werden, so dass Erfolg oder Misserfolg gemessen werden können.

Steuerung über Performance-Ziele

Status quo

- Die Steuerung durch operationalisierbare Performanceziele und –indikatoren als zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung ist in Österreich im Bund-Länder-Verhältnis unzureichend ausgeprägt. Gesamtstrategien und Zielsetzungen werden oft nicht konkret formuliert, sodass aufgrund der fehlenden Zielvorgaben eine Leistungsmessung und eine Kontrolle der Zielerreichung nicht möglich sind.
- Auf Bundesebene ist mit der Haushaltsrechtsreform ein wesentlicher Schritt in Richtung Performance-Steuerung ab 2013 eingeleitet worden. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit eine Steuerung erfolgen kann, wenn die Bundesministerien aufgrund der in vielen Politikfeldern zwischen Bund und Ländern verflochtenen Kompetenzen nur eine eingeschränkte Verantwortlichkeit (accountability) vorweisen. Eine Wirkungssteuerung ist damit auch auf der Bundesebene in vielen Bereichen problematisch, weil auch die Länder an der Durchführung maßgeblich beteiligt sind.

Reformvorschläge

- Eine Neudefinition der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (bzw. Gemeinden, ausgelagerten Einheiten) im Sinne einer **definierten Leistungsbeziehung** wäre anzustreben. Mögliche **Anwendungsfelder** sind vor allem jene Verwaltungsmaterien, in denen auf der einen Seite "gesamtwirtschaftliche", österreichweite Zielvorstellungen existieren und auf der anderen Seite beträchtliche Vorteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung im Vollzug zu erwarten sind (z. B. Schulwesen, Universitäten, Wohnbaupolitik, Gesundheitswesen, Sozialverwaltung).
- Der Bund und durchführende Einheiten (Länder, ggf. Gemeinden oder ausgegliederte Einheiten) sollten für die Bereiche mit gemeinsamen Zuständigkeiten in einem **Abstimmungsprozess** quantifizierte Performanceziele vereinbaren. Für die einzelnen Bereiche wären entsprechende Haupt- und Unterziele zu formulieren. Die Vereinbarungen sollten auch nach außen kommuniziert werden.
- In Österreich könnten im Bereich der Bund-Länder-Beziehungen speziell die **Art. 15a B-VG Vereinbarungen** die Funktion als Koordinations- und Steuerungsinstrument im Rahmen der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung erfüllen.

Stärkung der Autonomie der ausführenden Einheiten

Die erwarteten Effizienzwirkungen sind wesentlich von der Flexibilität und **Autonomie** der ausführenden Einheiten abhängig. Konkrete **Zielvereinbarungen** zwischen Auftraggeber und

ausführender Einheit sollten nach den Vorstellungen der einschlägigen theoretischen und empirischen Vorarbeiten nicht von detaillierten Vorschriften zur Leistungserstellung begleitet werden, um die Vorteile einer dezentralen Kompetenz bei der Aufgabenerfüllung zu nutzen.

Status quo

- Da der Bund nur in wenigen Bereichen über eine eigene Vollzugsverwaltung verfügt und die Durchführung überwiegend bei Landes- und Gemeindebehörden liegt, bestehen Anreize zur direktiven Steuerung, um den Vollzug im Sinne des politischen Auftraggebers zu gewährleisten. Aus dieser Perspektive ist die oft beklagte detaillierte Regulierung des Verwaltungshandelns (gesetzliche Überdeterminierung) nachvollziehbar.
- Direktive Steuerung hat den Nachteil, dass sie für die ausführenden Verwaltungsakteure kaum Leistungsanreize setzt. In Konsequenz zeigt sich, dass das Verhalten der Akteure in der ausführenden Einheit an der Einhaltung von rechtlichen Vorschriften orientiert ist, da die Reputation und das berufliche Fortkommen der Beschäftigten vor allem davon abhängig sind, Fehler zu vermeiden.
- In der Praxis der mittelbaren Bundesverwaltung verfügen die Landeshauptleute über weitreichende politische Handlungsfreiräume. Im Kompetenztypus des Art. 11 B-VG vollziehen die Länder die ihnen übertragenen Verwaltungsaufgaben von bundesgesetzlicher Materie selbständig, das heißt, ohne Weisungsbefugnis des zuständigen Bundesministers. An die Stelle der Weisung tritt dabei die Aufsicht, deren Wirksamkeit davon abhängt, ob Informationsdefizite überwunden werden und wie weit die Anreize der Aufsichtsbehörden zu einer wirksamen Kontrollausübung reichen.

Reformvorschläge

- Durch Steuerungselemente wie **Mindeststandards** bei der Erzielung von Outcomes, eine **Grundsatz-, Ziel-, oder Rahmengesetzgebung**, in der die Einheitlichkeit von Zielen, Grundsätzen und allgemeinen Verfahrensstandards garantiert werden, oder **Opting out-Klauseln**, durch welche es den ausführenden Ländern ermöglicht wird, abweichende Regelungen innerhalb eines bestimmten Rahmens zu treffen, kann den Ländern eine höhere Autonomie bei der Durchführung eingeräumt werden.
- Höhere Autonomie bedingt auch, dass die zur Aufgabenerfüllung zugewiesenen **Finanzmittel im Rahmen von Globalbudgets flexibel** einsetzbar (sachlich und zeitlich übertragbar) sind und nicht durch starre Detailvorschriften reguliert werden. In der Praxis bedeutet dies den Verzicht auf eine Steuerung über regulative Vorschriften und vor allem über Inputs und den Ersatz durch eine Steuerung über Performanceziele.

Transparenz und Datenvergleichbarkeit

Notwendige Voraussetzung für den Erfolg einer performanceorientierten Steuerung und eines wirksamen Benchmarking ist die Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit der verwendeten Daten. Das trifft sowohl auf die Erfassung der Kosten der leistungserbringenden Einheiten als auch auf

die Dokumentation der Leistungen und Outcomes selbst zu, und erstreckt sich bis zu vereinheitlichten Datenformaten.

Status quo

- Die von den öffentlichen Haushalten gegenwärtig zur Verfügung gestellten Daten sind oft unvollständig, wenig systematisch (z. B. bei der Berücksichtigung von Auslagerungen) und wenig transparent. Die vorliegenden Budget- und Personaldaten erlauben deshalb kaum aussagekräftige Vergleiche der Gebarung von Bund, Ländern und Gemeinden. Es bestehen Vergleichbarkeitsprobleme der verfügbaren Personalkennzahlen über die gebietskörperschaftlichen Grenzen hinweg.
- Das immer noch dominierende kameralistische System ermöglicht es nur eingeschränkt, die tatsächlichen Kosten (Ressourcenverzehr) abzuschätzen, die für eine wirkungsorientierte Steuerung erforderlich sind.

Reformvorschläge

- Zur Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns sollte das bestehende **Haushalts- und Rechnungswesen** über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg **harmonisiert** werden. Grundsätzlich wäre es im Sinne einer ebenenübergreifenden Transparenz wünschenswert, wenn die subzentralen Körperschaften die vom Bund mit der Budgetrechtsreform vollzogenen Schritte ebenfalls nachvollziehen. Um Transparenz sicherzustellen, sollten daher gemeinsame Mindeststandards erreicht werden.
- Die von Rechnungshof und Staatsschuldenausschuss schon längere Zeit angemahnte **Harmonisierung der Personalstatistiken** zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen ist unerlässlich.

Leistungsanreize

Für den Steuerungserfolg ist die Verknüpfung mit einem **Anreizsystem** unerlässlich. Das Sammeln und Auswerten von Daten allein kann zwar zur Verringerung von Informationsdefiziten beitragen, löst aber nicht zwingend entsprechende Verhaltensänderungen der politischen und bürokratischen Akteure aus. Anreize zu Verhaltensänderungen können **indirekt** (über ein Benchmarking und über die Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit) oder **direkt** (über eine performanceabhängige Budgetierung) wirken.

Status quo

- Im Bund-Länder-Verhältnis spielt die Verwaltungssteuerung über Leistungsanreize keine Rolle. Die Steuerung erfolgt nahezu ausschließlich über die Zuweisung von Finanzmitteln im Rahmen des Finanzausgleichs (Pauschalabgeltungen und Kostenerstattungen), die nur geringe Anreize zu einer effizienten und kostengünstigen Leistungserbringung bieten.

- Eine Verwaltungssteuerung durch wettbewerbliche Mechanismen ist in Österreichs Verwaltung bislang kaum vorhanden.

Reformvorschläge

- Ein allgemein **institutionalisiertes Benchmarkingverfahren**, das einen kompetitiven Vergleichsprozess überhaupt erst ermöglicht, sollte für möglichst alle Leistungsbeziehungen eingerichtet werden.
- Empfehlenswert ist die Etablierung einer zentralen Institution – für länderübergreifende Vergleiche auf Bundesebene, für interkommunale Vergleiche auf Landesebene –, welche die notwendigen Daten **flächendeckend** sammelt, aufbereitet und regelmäßig in einer Form, die aufbauende Analysen kostengünstig erlaubt, **publiziert**.
- Ein **monetäres Anreizschema** sollte Gesichtspunkte der Performance und Aspekte der Kostendeckung miteinander verbinden. So könnte der Bund, der die Grundlagen und/oder die Rahmenbedingungen einer Aufgabenerfüllung regelt und die strategischen Ziele vorgibt, einen Anteil an der **Basisfinanzierung** übernehmen. Dabei kann es sich um einen bestimmten Prozentsatz der durchschnittlichen Kosten oder der Normkosten, die gemäß spezifischen lokalen oder regionalen Gegebenheiten modifiziert werden, handeln. Zur Abgeltung der darüber hinaus gehenden Ausgaben wäre dann die **Performanceinformation** einzubeziehen.
- Dabei könnte an ein **Pauschaltransfersystem** gedacht werden, in dem auf der Basis von Informationen über die Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung und der festgelegten Leistungsziele die Mittel an die vollziehenden Einheiten zugewiesen werden. Um **Anreize zu Einsparungen** in den ausführenden Verwaltungseinheiten zu geben, die sich auch positiv auf das Gesamtbudget des staatlichen Sektors auswirken, wäre etwa vertraglich zu fixieren, dass ein **Überschuss der Einnahmen über die Pauschalzuweisungen** (bei Erfüllung der vereinbarten Leistungsstandards) zur Erbringung bestimmter Leistungen zwischen Auftraggeber (Bund) und ausführender Einheit (z. B. Land) geteilt wird. Um echte Einsparungseffekte zu erzielen, könnte beispielsweise ein Teil der Überschüsse in das Folgejahr übertragen werden, ein weiterer Teil für leistungsbezogene Vergütungen verwendet werden und der verbleibende Teil der Überschüsse an den Bund zurückfallen.
- Eine zusätzliche Stärkung sowohl der indirekten als auch der direkten Anreizwirkungen ist durch eine **höhere Einnahmenautonomie** der subzentralen Einheiten zu erreichen.
- Mit der zusätzlichen oder alternativen Implementierung eines direkten ("voucher") oder indirekten (nutzungsorientierte Zuweisungen) **Gutscheinsystems** wird die eigentliche Produktion des Leistungsangebots durch verschiedene Anbieter von der Finanzierung durch die auftraggebende Verwaltungseinheit getrennt; es erfolgt ein Wechsel von der Einrichtungs- zur Subjektförderung. Im Unterschied zu Performance-Budgetierungs- und Benchmarkingverfahren liegt ein zentraler Vorteil der Gutscheinsysteme darin, dass die Finanzmittelzuteilung unmittelbar an die Nachfrage der Leistungsbezieher geknüpft ist

und die Steuerung der Verwaltung direkt vom Ergebnis her erfolgt. Die Einrichtung eines solchen Systems ist vermutlich auch nicht mit hohen Kosten verbunden, wenn dies mit E-Government-Lösungen verbunden wird

E-Government

Das Angebot von E-Government-Diensten kann einerseits zur Verbesserung der Qualität zahlreicher öffentlicher Leistungen und andererseits auch zu Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung beitragen.

Status quo

- Sowohl hinsichtlich der E-Government-Verfügbarkeit als auch hinsichtlich des Reifegrads nimmt Österreich nach aktuellen Erhebungen im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Auf der Bundesebene ist unter den Ministerien das BMF mit insgesamt 663 Onlineverfahren und downloadbaren Formularen Spitzenreiter. E-Government-Dienste werden darüber hinaus natürlich auch auf Länder- und Gemeindeebene, von der Sozialversicherung, von den Kammern oder von öffentlichen Unternehmen und ausgegliederten Einheiten angeboten.
- Kompetenzrechtlich fällt der Bereich des E-Government in die Zuständigkeit der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Einheiten (bzw. Sozialversicherung, ausgegliederter Einheit etc.). Auf der einen Seite entstehen damit (speziell auf Gemeinde-, aber auch auf Länderebene) Probleme der kleinen Fallzahlen, die eine Umstellung auf E-Government-Lösungen aufgrund der nicht ausgeschöpften Skalenvorteile der Infrastruktur kaum lohnenswert machen. Auf der anderen Seite wirft diese Kompetenzaufteilung auch Abstimmungsprobleme durch zahlreiche Insellösungen auf.

Reformvorschläge

- In einzelnen **Teilbereichen** bestehen im E-Government in Österreich noch Lücken (z. B. E-health-Anwendungen), die geschlossen werden sollten.
- Aufgrund der fehlenden Vorab-Abstimmung von Entscheidungen für spezifische Hard- und Softwaresysteme mangelt es bisweilen an der Systemkompatibilität. Es bedarf einer ebenenübergreifenden Koordination, um speziell bei der Implementierung neuer Lösungen unnötige Friktionen zu vermeiden. Die Plattform "Digitales:Österreich" bietet sich als **Koordinationsforum** an; die Teilnahme ist jedoch freiwillig. Hier könnte an eine Ausweitung des Wissensmanagements (vereinfachter und institutionalisierter Informationsaustausch) gedacht werden.
- In der konkreten Umsetzung gemeinschaftlicher Lösungen könnte oft auf **bereits implementierte Strukturen**, vor allem im Bund, aufgesetzt werden. Das von der Bundesfinanzverwaltung betriebene Portal *Finanz-online* und/oder das sich im Entstehen befindliche, darauf aufbauende Online Portal für Unternehmen beim BMF, bieten sich hierbei besonders für alle Vorgänge im Bereich der Kommunikation mit Unternehmen (z. B. Gewerbe-

anmeldung, Zahlungsverkehr) an.. Dies hätte gleichzeitig den Vorteil, dass das One-Stop-Shop-Prinzip, das auch im privaten Sektor zu administrativen Kosteneinsparungen führt, besser verwirklicht werden kann.

7.2.3 Schulwesen und Kinderbetreuung

Schulwesen

Status quo

Das öffentliche Schulwesen Österreichs steht bereits seit vielen Jahren in der Kritik. Dabei wird vor allem bemängelt, dass Österreichs Schulen in internationalen Leistungsvergleichen nur durchschnittlich abschneiden, der Ressourceneinsatz je Schüler jedoch überdurchschnittlich hoch ist. Mögliche Ursachen für diese Ineffizienz sind nach gängiger Auffassung auch in institutionell-organisatorischen Defiziten zu finden, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Schulen. Dazu kommen Doppelgleisigkeiten bei Aufsichtsbehörden, die mangelnde Finanzierungsverantwortlichkeit der Entscheidungsträger (insbesondere im Bereich der Landeslehrer) und eine stark ausgeprägt bürokratische Steuerung, die sich an direktiven Vorgaben und Ressourceninputs orientiert, jedoch nicht an Outputzielen im Bildungssystem.

Vor diesem Hintergrund werden in der Literatur und in einer Vielzahl von Reformkommissionen unterschiedliche Reformvorschläge diskutiert, die jeweils an unterschiedlichen Stellschrauben im System ansetzen, jedoch kein kohärentes Gesamtreformkonzept entwerfen. Aufbauend auf internationalen Erfahrungen und den nationalen Empfehlungen aus der Vergangenheit zur Entwicklung des Schulwesens benötigt eine Skizze von Ansatzpunkten zur Neuordnung des österreichischen Schulwesens zuallererst eine klare Position hinsichtlich der Motive für eine Neuausrichtung.

Reformvorschläge

Der weitgehend unstrittige Mehrebenencharakter der Schulpolitik und die Ineffizienzen des bisherigen Systems implizieren die Notwendigkeit einer Neuordnung der Kompetenzen, die sich insbesondere an den Grundsätzen einer zentralen Performancesteuerung mit dezentralen Durchführungsverantwortlichkeiten orientiert. Auf der Basis der oben entwickelten allgemeinen Grundlagen für eine Neugestaltung der ebenenübergreifenden Verwaltungssteuerung lässt sich folgende Skizze einer Reformstrategie für das Schulwesen entwerfen:

Bund als zentrale Steuerungseinheit im Schulwesen

- Die grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit für das gesamte öffentliche Schulwesen obliegt der zentralen Ebene. Mittels Rahmengesetzgebung werden die allgemeinen Ziele und Richtlinien (z. B. Lehrplan) für alle Bildungsbereiche definiert. Die Durchführung erfolgt auf regionaler Ebene in den Schulen.

- Das Globalbudget orientiert sich nach Überprüfung der gemeldeten SchülerInnenzahlen an einer Pro-Kopf-Finanzierung und berücksichtigt außerdem die lokalen Erfordernisse mit Sonderzahlungen für lernschwache Jugendliche oder Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen, die dafür notwendige bauliche Infrastruktur und das zusätzliche Lehrpersonal, sowie die Betriebskosten.
- Die zentrale Ebene definiert die Steuerungsmechanismen, wie beispielsweise Bildungsstandards, d. h. die zu erreichenden Bildungsziele in einer bestimmten Schulstufe, und die Rahmenbedingungen für zentrale Überprüfungen wie beispielsweise die Zentralmatura. Die Überprüfung und Veröffentlichung der Ergebnisse beim Erreichen der Bildungsstandards obliegt einer zentralen Behörde. Außerdem legt die zentrale Ebene die Rahmenbedingungen für die Selbstevaluierung und externe Evaluierung der Schule fest.

Durchführungsverantwortlichkeiten der regionalen Ebene

- Die regionale Ebene gewährleistet die Grundversorgung mit Unterricht und definiert in eigener Verantwortung organisatorische Aspekte des Schulwesens.
- Die regionale Ebene kann – bei länderübergreifendem Bedarf – in Kooperation mit anderen Bundesländern die Schulstandorte festlegen.

Schulautonomie

- Die Schule kann unter Beachtung der Bildungsziele den Unterricht frei gestalten.
- Die Schule erhält Autonomie in Personal- und Prozessentscheidungen. Damit verbundene organisatorische und administrative Aufgaben werden auf regionaler Ebene geregelt.
- Als Steuerungselemente können neben Selbstevaluierung, externe Evaluierung definierte Bildungsstandards und Zentralmatura dienen. Die Selbstevaluierung informiert über den Entwicklungsstand der Schule und zeigt den potenziellen Entwicklungsbedarf und die Herausforderungen auf. Die Ergebnisse aus der Selbstevaluierung fließen in die externe Evaluierung ein. Beide Ergebnisse werden veröffentlicht.

Kinderbetreuung

Status quo

Anders als der schulische Bereich sind die Verantwortlichkeiten für die Kinderbetreuung eindeutig auf Landesebene angesiedelt. Damit existieren österreichweit neun unterschiedliche gesetzliche Regelungen in diesem Bereich mit der Folge unterschiedlicher Öffnungszeiten, Mindestalteranforderungen oder Elternbeitragsleistungen. Einzig die Ausbildung der KindergartenpädagogInnen wird bundesweit einheitlich geregelt und obliegt dem Bildungsministerium. Die Anstellungserfordernisse und Weiterbildung sind wiederum auf der Landesebene angesiedelt. Die Finanzierung des Kindergartenwesens teilen sich die Länder, Träger und teilweise die Eltern.

Reformvorschläge

In Anbetracht der zunehmenden Bedeutung von Bildung im Erwerbs- und Lebenszyklus bedarf es einer stärkeren Akzentuierung der vorschulischen Erziehung für den weiteren Lernerfolg und die Sozialisierung während der schulischen und beruflichen Laufbahn. Die vorschulische Erziehung kann in einem solchen Umfeld nicht mehr losgelöst vom Bildungssystem gesehen werden. Deshalb wäre eine Verschränkung oder Koordination beider Systeme angebracht, wobei die frühkindliche Sprachstandsfeststellung und das verpflichtende Kindergartenjahr ab Herbst 2009 als bereits erste Schritte in diese Richtung zu sehen sind.

7.2.4 Universitäten

Der Hochschulsektor spielt in doppelter Hinsicht eine bedeutende Rolle in den modernen wissensbasierten Volkswirtschaften. Universitäten und Fachhochschulen stellen erstens in Form von Absolventen und Forschern Humankapital zur Verfügung, welches unerlässlich für die Innovationskapazitäten einer Wirtschaft ist. Zweitens sind universitäre Forschungsergebnisse Quellen grundlegenden Wissens und manchmal sogar direkt industriell verwertbarer Technologien. International wird der Hochschulsektor daher von der Politik zunehmend als Instrument gesehen, wissensbasierte ökonomische Entwicklung und Wandel voranzutreiben. Derzeit wird in Österreich ca. 1,3% des BIP für das tertiäre Bildungssystem ausgegeben.

Status quo

Vor diesem Hintergrund wurde mit dem Universitätsgesetz 2002, das 2004 in Kraft trat, eine weit reichende Reform des österreichischen Universitätssystems eingeleitet. Im Zuge dieser Reformen wurden einige zentrale Elemente einer leistungsorientierten Steuerung verwirklicht:

- Überführung der Universitäten von Anstalten des Bundes in juristische Personen des öffentlichen Rechts und damit deren Ausgliederung aus der Bundesverwaltung.
- Den Universitäten wurde weitreichende Autonomie zugebilligt und es wurden neue Steuerungsinstrumente wie Leistungsvereinbarungen mit Formelbudgets eingeführt.
- Die Universitäten sind verpflichtet, ein universitätsspezifisches Rechnungswesen zu institutionalisieren.
- Regelmäßige Rechnungsabschlüsse, Leistungsberichte und Wissensbilanzen wurden durch Verordnungen standardisiert.
- Die Finanzierung der Fachhochschulen unterscheidet sich grundlegend von jener der Universitäten. Der Bund finanziert im Rahmen eines Normkostenmodells einen Teil der laufenden Kosten des Studienbetriebs. Mittel für Infrastruktur und den Rest der laufenden Kosten müssen die Fachhochschulen aus anderen Quellen sicherstellen.

Diese im Grunde begrüßenswerte Stoßrichtung der Reformen wird jedoch durch eine Reihe von Mängeln und Unvollständigkeits in der Umsetzung beeinträchtigt:

- Das Fehlen einer umfassenden und langfristigen Strategie für die Steuerung der Leistungserbringung der Universitäten führt zu einer Allokation der Mittel, die trotz Einführung leis-

tungsorientierter Steuerung primär als Fortschreibung der historischen Budgets der Universitäten qualifiziert werden kann.

- Das Berichtswesen für die Universitäten ist sehr umfangreich und mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden. Dennoch sind die Berichte zu heterogen, um ihre Funktion als Steuerungsinstrument vollständig erfüllen zu können.
- In die konkrete Implementierung der Leistungsvereinbarungen und der Entwicklungspläne finden Indikatoren aus der Wissensbilanz kaum Eingang.
- Beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen spielen die Kosten der Leistungserbringung kaum eine Rolle.
- Die unterschiedlichen Steuerungssysteme von Universitäten und Fachhochschulen führen zu Ineffizienzen.

Reformvorschläge

Grundlegende Probleme

- Die Finanzierung der Ausbildung ist von der Finanzierung der Forschung zu trennen. Dabei soll die Doktoratsausbildung allein über Forschungsmittel finanziert werden. Die Allokation der Ausbildungsfinanzierung soll grundlegend auf Basis von Standardkosten nach Studiengängen erfolgen, erfordert allerdings auch eine Studienplatzbewirtschaftung (Festlegung von Studierendenrichtzahlen).
- Die Forschungsfinanzierung soll kompetitiv erfolgen, zum Teil über die Basisfinanzierung und zum anderen auf Projektbasis über den FWF. Eine einseitige Ausweitung der Forschungsförderung hin zur Projektförderung zu Lasten der Basisfinanzierung ist nicht zielführend.
- Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen und Universitäten sind im Lehrbudget als Teil desselben institutionell differenzierten Systems tertiärer Bildung gleich zu behandeln. Dies betrifft insbesondere auch die Allokation finanzieller Ressourcen aus dem Basisbudget für Lehre.

Performance-Budgetierung

- Die Indikatoren für die Leistungsvereinbarungen sollten klarer definiert werden. Eine geringere Zahl von Indikatoren würde die Transparenz und Lenkungsfunktion unterstützen.
- Eine stärkere Einbeziehung der Kosten ist notwendig, um die Lenkungsfunktion in Richtung einer effizienten Bereitstellung von Leistungen – insbesondere in der Lehre - zu stärken. Dies impliziert, dass die Anzahl der Studierenden eine Zielgröße ist, somit festgelegt werden muss.
- Die Indikatoren, die derzeit für die Forschung verwendet werden, legen zu wenig Gewicht auf die Qualität der Forschung. Hier sollte bei den Publikationen zumindest auf eine qualitätsabhängige Differenzierung zurückgegriffen werden. Dies ist nicht in allen Wissen-

schaftsbereichen möglich, sodass unterschiedliche Methoden der Qualitätsfeststellung nebeneinander existieren müssen.

- Leistungsvereinbarungen und Formelbudget sind so zu gestalten, dass Universitäten auch finanzielle Verluste erleiden können, sonst ist das Leistungsbudget eine Verschwendung von Ressourcen. Dies sollte innerhalb eines Toleranzbands passieren, sodass Universitäten sich längerfristig daran orientieren können.

Wettbewerbliche Steuerung

- Die internationale Evidenz zeigt, dass die wesentlichen Unterschiede im Finanzierungsmix von Hochschulen vor allem die private Finanzierung der Lehre und nicht die private Finanzierung der Forschung betreffen. In diesem Kontext ist über eine stufenweise Erhöhung und eventuell Differenzierung von Studiengebühren gekoppelt an die Einführung von Studentendarlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung nachzudenken.
- Langfristig sollen dadurch der private Finanzierungsanteil an der Universitätsfinanzierung angehoben und Lenkungseffekte durch die Studienplatzwahl der Studierenden erzielt werden.

Konzentration der Universitätsschwerpunkte?

- Eine stärkere wettbewerbliche Lenkung des Marktes für tertiäre Ausbildung erfordert die Erosion von regionalen Monopolen. Daher ist einer Konzentration von Ausbildungsangeboten an einzelnen Standorten eine Absage zu erteilen. Im Gegenteil, auf regionalen Monopolmärkten sollen Fachhochschulen zur Belebung des Wettbewerbs auf der Ebene der Bachelorstudien beitragen.
- Im Bereich der Masterstudien ist der Wettbewerb bereits eher interregional und im Bereich der PhD-Studien sind die Universitäten einem europäischen Wettbewerb ausgesetzt. Hier sollen Rahmenbedingungen gesetzt werden, dass es keine Hindernisse für universitätsübergreifende PhD-Studien gibt.

7.2.5 Förderungswesen

Im internationalen Vergleich zählt Österreich zu jenen Ländern, die insgesamt ein hohes Subventionsniveau aufweisen. Öffentliche Förderungen werden in Österreich zum Teil im Rahmen der Hoheitsverwaltung, aber auch regelmäßig von beliebigen Gesellschaften des Privatrechts oder öffentlichen Fonds vergeben, wodurch die Gebietskörperschaften die Möglichkeit haben, in Bereichen außerhalb ihres bundesverfassungsmäßigen Kompetenzbereichs tätig zu werden.

Status quo

- In Österreich hat sich ein unüberschaubares Geflecht von Förderungsschwerpunkten und -aktionen herausgebildet. Prozesse der inter- und intragovernmentalen Abstimmung fehlen weitgehend, weshalb Effizienzverluste zu vermuten sind.
- Auf der Bundesebene ist die Wirtschaftsförderung auf mehrere organisatorische Einrichtungen verteilt und bedient sich größtenteils privatwirtschaftlicher Organisation im öffentlichen Eigentum. Die Wirtschaftsförderung der Bundesländer ist im direkten Vergleich sehr unterschiedlich geregelt. Eine inhaltliche und zahlenmäßige Gesamtschau dieses Förderungsbereiches lässt sich aufgrund unterschiedlicher Berichts- und Rechnungslegungspflichten nicht erstellen. Doppelgleisigkeiten lassen sich nur mit viel Aufwand aufdecken, und selbst innerhalb einzelner Gebietskörperschaften werden die Förderungen in der Regel nur von der jeweils zuständigen Behörde erfasst.
- Die Ziel- und Strategiebildung ist durch Informationsasymmetrien erschwert, wenn bspw. Experten der Förderstellen Politiker beraten und somit einen entscheidenden Einfluss auf Ziele und Budgetmittel ausüben.
- Ausgelagerte Einrichtungen der Wirtschaftsförderung sind dem Landtag bzw. dem Nationalrat im Allgemeinen nicht direkt berichtspflichtig. Das AWS muss beispielsweise aufgrund gesetzlicher Vorgaben lediglich Informationen für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling bereitstellen. Durch schwer oder gar nicht erhältliche, unvollständige und unübersichtliche (Gesamt-) Förderungsberichte wird die Transparenz der Gebarung gegenüber der Öffentlichkeit erheblich eingeschränkt. Ein umfassender Vergleich der Förderungsstatistiken ist aufgrund der völlig unterschiedlichen Darstellungen und nur ansatzweise vergleichbaren Förderungsschwerpunkten in den jeweiligen Förderungs-, Wirtschafts- oder Jahresberichten nicht möglich.
- Eine durchgehende Evaluierung erfolgt nicht und ist auf Länderebene in der Regel gesetzlich nicht vorgesehen (Ausnahme: Kärnten). Aktionen bzw. Programme mit relativ geringen Förderhöhen und Bagatellförderungen werden tendenziell nicht evaluiert; lediglich die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel wird dokumentiert.

Reformvorschläge

Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen

- Grundsätzlich sollten sich die Förderungsaktivitäten der Gebietskörperschaften an dem in der Verfassung festgelegten Kompetenzkatalog orientieren. Dies gilt auch für den transkompetenten Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung. Eine Entflechtung des Förderungssystems kann ohne eine Bereinigung der föderativen Kompetenzverteilung nach dem B-VG kaum gelingen.
- In einer mehrjährigen Förderungsvereinbarung könnten sich die Gebietskörperschaften über einen Gesamtfördertopf einigen, um das Gesamtvolumen der Förderungen zu

begrenzen. Basierend auf dem verhandelten Förderungsbudget sollten mehrjährige Strategie- und Maßnahmenpläne entwickelt werden, nach denen die Mittel verausgabt werden. Dabei sollten generell Aktivitäten mit positiven externen Effekten (wie F&E) und klarer öffentlicher Zielsetzung Vorrang haben.

- In Förderungsbereichen mit geteilten Zuständigkeiten ist bei der Erarbeitung von Rahmenrichtlinien eine stärkere bundesweite Koordinierung anzuraten, da bei kombinierten Förderaktionen zwischen Bund und Land möglicherweise unterschiedliche Richtlinien konkurrieren.

Reformen in der Steuerung

- Für eine verbesserte Steuerung wäre die vollständige Erfassung der Programme und Förderungsausgaben erforderlich. Bei der Wirtschaftsförderung sollten die Förderaktionen standardisierten Schwerpunkten zugeordnet werden, die aus der EU-Beihilfenregelung oder bewährten Gliederungen aus Förderungsdatenbanken entnommen werden. In diesem Kontext sollte die oft geforderte österreichische Förderungsdatenbank entwickelt werden, um die österreichweite Gesamtsicht zu stärken.
- Wichtig wäre in diesem Kontext auch die Einbeziehung von Performanceindikatoren zur Steuerung auf allen Ebenen der Förderungsvergabe. Die Festlegung von quantifizierbaren Zielindikatoren für Förderungsprogramme würde die politischen Förderungsgeber zwingen, Subventionsziele offen zu legen und kritisch zu hinterfragen, und deren systematische Evaluierung ermöglichen. Es ist daher unabdingbar, dass in der Politik bei der Etablierung von Fördereinrichtungen auch die entsprechenden Förderungsziele qualitativ und quantitativ festgelegt werden. Dabei handelt es sich um eine Aufgabe der Politik, und nicht um eine der Förderungsbürokratie. Ein Indikatorensystem darf allerdings nicht bloß eine Datenflut auslösen, sondern muss steuerungsrelevante Informationen bereitstellen.
- Ministerien bzw. Landesamtsdirektionen unterbreiten mehrjährige Förderungskonzepte, anhand derer sowohl ein Gesamtbudget als auch Teilbudgets für Förderungen einer Gebietskörperschaft beschlossen werden. Die Konzepte sollten klare und quantifizierbare Zielvorgaben und einen Evaluierungsplan enthalten. Laufende und abschließende Evaluierungen sollten verpflichtend für die darauffolgende Förderungsperiode herangezogen werden.
- Reformbedarf besteht nicht nur bei der Zielbildung und der Evaluierung, auch eine adäquate politische Kontrolle muss sichergestellt werden. Auch hier kann eine öffentlich zugängliche Förderungsdatenbank einen positiven Beitrag leisten. Weiters sollten systematisch für zentrale Förderungsbereiche möglichst standardisierte Berichte an den Nationalrat bzw. die Landtage vorgelegt werden – unabhängig davon, welche Form der Förderungsverwaltung gewählt wurde. Nicht zuletzt sollte ein Gesamtförderungsbericht erstellt werden.

7.3 Ausblick

Die im letzten Vierteljahrhundert in Österreich gewählten Ansätze zur Reform der Verwaltung und der föderalen Beziehungen sind über einige Detailanpassungen nicht hinausgekommen. Einer der Gründe dafür ist zweifellos der methodische Ansatz, in die politische Diskussion ohne ausreichende Vorbereitung auf Expertenebene einzusteigen. Als Paradebeispiel kann der Österreich-Konvent dienen, in welchem die eingeladenen Experten nur im Rahmen des von den unterschiedlichen politischen Interessen abgesteckten Feldes zu Wort kommen konnten. Für die Zukunft sollte eine klare Trennung der Funktionen vorgesehen werden: Die Politiker geben die Ziele vor, die Experten formulieren dazu alternative Lösungsmodelle, die Politiker treffen schließlich die Entscheidungen. Eine solche Trennung würde es ermöglichen, die Probleme unabhängig von Interessenstandpunkten zu analysieren und die Vor- und Nachteile einzelner Lösungsvarianten gegenüberzustellen. Die einseitige Betonung eines "Sparziels" erfolgt aber oft auf Kosten der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen oder resultiert in einer spiegelbildlichen Erhöhung der Kosten bei den Bürgern und Unternehmen.

Die auf politischer Ebene bestehenden Interessengegensätze haben den von Expertenseite immer wieder geforderten **gesamtheitlichen Ansatz** für die Verwaltungsreform verhindert, wie er etwa in Großbritannien, Italien, der Schweiz sowie in skandinavischen Ländern angewendet wurde. In Österreich bestand dagegen auf politischer Ebene kaum das Bedürfnis zu einer Grundsatzdiskussion darüber, welche öffentlichen Aufgaben mit welchen finanziellen Mitteln und mit welchen Wirkungen auf welchen Ebenen des Staates zu erfüllen wären. Dennoch sollten Reformen nach einem Gesamtkonzept geplant werden, wenn auch die Umsetzung wohl in kleineren Einzelschritten erfolgen muss.

Eine Verwaltungsreform mit Rückgriff auf Verfassungsänderungen wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie als ein **permanenter Prozess** angelegt ist und in der Bevölkerung akzeptiert wird. Darüber hinaus bedarf es eines glaubwürdigen politischen Bekenntnisses zur Reform, politischer Vorgaben über Umfang und Ziele einer Reform, der Einbeziehung der betroffenen Gebietskörperschaften in den Diskussionsprozess sowie der Berücksichtigung von Empfehlungen externer Experten. Der Weg, der im Rahmen der 'Arbeitsgruppe Konsolidierung' beschritten wird, scheint insofern in die richtige Richtung zu weisen. Die Einbeziehung von externen Experten kann jedoch nur zu nachhaltigen Erfolgen führen, wenn ein politischer Wille zu durchgreifenden Reformen auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen vorliegt.

Die bisher gescheiterten Versuche illustrieren, dass die an verschiedenen Stellen der Studie thematisierten Probleme der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung Reformen in Richtung der vorgebrachten Vorschläge besonders schwierig machen. Es daher wichtig ist, diese ebenenübergreifenden Themen anzusprechen und sich nicht lediglich auf bundesinterne, landesinterne oder gemeindeinterne Reformen zu konzentrieren. Die in der vorliegenden Studie thematisierten Problemkreise sollen daher gleichzeitig als Anstoß für eine umfassende Reformdebatte dienen, wie auch als Warnung vor der Hoffnung auf schnelle und rasche Reformenerfolge dienen.