

Wien, im November 2023

ENDBERICHT

Effizienz von öffentlichen Leistungen und Diensten des
Bundeslandes Tirol und seiner Gemeinden
Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking

Studie im Auftrag
der Wirtschaftskammer Tirol

ENDBERICHT

Effizienz von öffentlichen Leistungen und Diensten des Bundeslandes Tirol und seiner Gemeinden – Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking
November 2023

Prof. Dr. Monika Köppl-Turyna, Mag. Nikolaus Graf
Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Tirol

EXECUTIVE SUMMARY

Leistungen der öffentlichen Verwaltung haben in Österreich hohes Niveau und hohe Qualität. Die Bevölkerung vertraut in staatliche Leistungen, insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene. Dies hat umgekehrt einen hohen Preis. In vielen Leistungsbereichen sind die Ausgaben im EU-Vergleich überdurchschnittlich.

In der Studie wird die **Effizienz der öffentlichen Verwaltung des Landes Tirol und seiner Gemeinden** betrachtet. Im EcoAustria Benchmarking werden Effizienzpotenziale für die Bereiche allgemeine Verwaltung, Pflichtschulwesen, Pflegeversorgung und Kinderbetreuungswesen betrachtet. Darauf aufbauend wurden aus den Ergebnissen eines gemeinsamen Workshop zwischen EcoAustria, VertreterInnen der Tiroler Unternehmen sowie der Tiroler Wirtschaftskammer sowie Ergebnissen der Literatur, die wesentlichen strukturellen Hemmnisse und Barrieren beschrieben.

Über alle betrachteten Bereiche ergibt sich für Tirol ein Effizienzpotenzial der öffentlichen Haushalte von etwa **200 Mio. Euro**. Für die allgemeine Verwaltung allein wird für Tirol ein Effizienzpotenzial von 9,5% der Gesamtausgaben ermittelt. Dies entspricht einem absoluten Potenzial von etwa **90 Mio. Euro**. Effizienzhemmnisse werden hier aus Sicht der Unternehmen insbesondere bei **Verfahrensdauern** und Verfahrensunsicherheiten, **Erfüllungspflichten und bürokratischen Auflagen**, Einspruchsmöglichkeiten sowie im Hinblick auf eine hohe **Regulierungsdichte** gesehen. Unternehmensvertreter merken an, dass die Bearbeitung von Verfahren und Prozessen über Gemeindegrenzen und Bezirksgrenzen nicht immer einheitlich erfolgt. Ein hoher staatlicher Verwaltungsaufwand spiegelt sich in hohen **administrativen Kosten der Unternehmen** und Haushalte im privaten Sektor wider. Dies wirkt sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität aus. Zudem zeigen sich ungenutzte Potenziale der Digitalisierung, wenn etwa in baulichen und gewerblichen Bewilligungsverfahren Prozesse immer noch analog bearbeitet werden.

INHALT

1. Hintergrund und Motivation	1
2. Allgemeine Verwaltung	3
2.1 Ergebnisse des Benchmarking und Effizienzvergleichs	3
2.2 Strukturanalyse und Effizienzhemmnisse	7
2.3 Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen	12
3. Pflichtschulwesen	16
3.1 Ergebnisse des Benchmarking und Effizienzvergleichs	16
3.2 Strukturanalyse und Effizienzhemmnisse	20
3.3 Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen	29
4. Pflegeversorgung	31
4.1 Ergebnisse des Benchmarking und Effizienzvergleichs	31
4.1.1 Stationäre Pflegedienste	32
4.1.2 Mobile Pflegedienste	34
4.2 Strukturanalyse und Effizienzhemmnisse	38
4.3 Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen	45
5. Kinderbetreuung	49
5.1 Ergebnisse des Benchmarking und Effizienzvergleichs	49
5.2 Strukturanalyse und Effizienzhemmnisse	52
5.3 Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen	56
6. Zusammenfassung und Resümee	59

ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abbildung 1	Verwaltungsausgaben pro Kopf	3
Abbildung 2	Qualität der Verwaltung am EQI QOG Index	5
Abbildung 3:	Bildungsausgaben je Schüler und Schülerin	17
Abbildung 4	Ergebnisse der Bildungsstandard-überprüfung	18
Abbildung 5	Ausgaben für stationäre Pflege je Bewohntag	32
Abbildung 6	Kostendeckungsgrad der öffentlichen Hand	33
Abbildung 7	Ausgaben für mobile Pflege je Leistungsstunde	35
Abbildung 8	Pflegebedarf nach Bundesländern 2021	37
Abbildung 9	Ausgaben für Kinderbetreuung je Kind	49
Abbildung 10	Geschlossene Tage und Hortanteil als Kostenfaktoren	51
Tabelle 1	Effizienzvergleich Verwaltung 2021	7
Tabelle 2	Effizienzvergleich Pflichtschulen 2021	19
Tabelle 3	Pflegeversorgung nach Form 2021	31
Tabelle 4	Effizienzvergleich stationäre Pflegedienste 2021	34
Tabelle 5	Effizienzvergleich mobile Pflegedienste 2021	38
Tabelle 6	Effizienzvergleich Kinderbetreuung 2021	52
Tabelle 7	Ergebnisse des Bundesländer-Benchmarking	59

1. HINTERGRUND UND MOTIVATION

Die öffentliche Verwaltung sowie die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen und Diensten in Österreich weisen hohes Niveau und gute Verfügbarkeit auf. Dabei wird die Bereitstellung von öffentlichen Leistungssystemen von Seiten der Bevölkerung positiv bewertet.¹ Das Vertrauen, das die Bevölkerung insbesondere **den regionalen und lokalen Verwaltungssystemen** entgegenbringt, ist ausgeprägt. Dabei liegt Österreich beim Vertrauen in die öffentliche Verwaltung mit 66% auf Rang 6 unter 27 Mitgliedstaaten², in Bezug auf Vertrauen in regionale und lokale Behörden mit 69% sogar auf Rang 4³. Beim „European Quality of Government“-Index, der von der Universität Göteborg für die Europäische Kommission bereitgestellt wird, belegt Tirol unter mehr als 200 europäischen Regionen Rang 46, noch vor etwa Baden-Württemberg, der Bretagne oder Flandern.

Das Vertrauen der Bevölkerung und die gute Verfügbarkeit öffentlicher Leistungen haben umgekehrt einen hohen Preis. In vielen öffentlichen Leistungsbereichen sind die Ausgaben pro Kopf im EU-Vergleich deutlich überdurchschnittlich. Verfahren werden als bürokratisch und aufwendig wahrgenommen. Und: Trotz einer grundsätzlich positiven Einstellung der Bevölkerung ist man bei **Zielen und Ergebnissen der Leistungssysteme häufig nur im Mittelfeld**. Vergleichende europäische Benchmarking-Analysen⁴ attestieren den öffentlichen Leistungs- und Versorgungssystemen in Österreich Effizienzpotenziale. Etwa im Bildungswesen weist Österreich bei internationalen Vergleichen mit die höchsten Ausgaben auf. Dies unterstreichen zunächst Ergebnisse von EcoAustria, aber auch von internationalen Organisationen, etwa der OECD im Rahmen von Education at a Glance⁵. Im Unterschied zu den Ausgaben ist Österreich bei Leistungen und Ergebnissen häufig nur im Mittelfeld.

Mitursache für Missverhältnisse bei Ausgaben und Leistungen bzw. Ergebnissen sind allokativen Hemmnisse, die zum Teil auch in den Strukturen des österreichischen Föderalismus, in der Finanzierungsstruktur und der Kompetenzverteilung angelegt sind. Begründet sind diese u.a. in den innerstaatlichen Systemen der Zuweisung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung, in der

¹ Gemäß der Standard-Befragung des Eurobarometer vom Sommer 2022 bewerten 74 % der Befragten in Österreich die „Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in ihrem Land“ als „gut“ (EU 2022, S. 70; Frage QA1.7 unter [Weblink](#)); Damit liegt Österreich im EU Vergleich auf Rang 5, nach Luxemburg, den Niederlanden, Malta und Finnland.

² EU 2022, S. 55; Frage QA6a.6;

³ EU 2022, S. 53; Frage QA6a.7; Die Ergebnisse des Standard-Eurobarometer 97 vom Sommer 2022 im Teilbereich „Öffentliche Meinung in der Europäischen Union“ sind abrufbar über die Website der Europäischen Union unter dem [Weblink](#).

⁴ Die Ergebnisse des EcoAustria Europa Benchmarking (Graf und Thomas 2019) sind abrufbar über die Website von EcoAustria unter dem [Weblink](#). Aktuellere Ergebnisse finden sich auch in Teilabschnitten der unten zitierten Studien für das BMF in den Jahren 2020 und 2021 (siehe Berger et al. 2020 bzw. Strohner et al. 2021).

⁵ Die Ergebnisse des Education at a Glance Report 2022 finden sich auf der Website der OECD unter dem [Weblink](#). Österreich weist bei Ausgaben pro SchülerIn der primären, sekundären sowie post-sekundären, aber nicht tertiären Schulstufen nach Luxemburg und Norwegen die dritthöchsten Ausgaben aller 36 betrachteten Länder auf (OECD 2022), erreicht aber im Rahmen der PISA-Leistungstests regelmäßig nur mittlere Ergebnisse.

politisch-administrativen Steuerung und der Ressourcenallokation.

In der vorliegenden Studie wird der Fokus auf die Effizienz und auf die Strukturen der öffentlichen Verwaltung des Landes Tirol und seiner Gemeinden gelegt. In einem **ersten Schritt** werden dabei auf Grundlage des von EcoAustria entwickelten Bundesländer-Benchmarking die Effizienzpotenziale des Landes Tirol und seiner Gemeinden im Vergleich zu den anderen Bundesländern und deren Gemeinden ermittelt. Betrachtet werden vier exemplarische Leistungsbereiche, nämlich die Erbringung von Leistungen der allgemeinen Verwaltung (Abschnitt 2.1), das Pflichtschulwesen (Abschnitt 3.1), die Pflegeversorgung (Abschnitt 4.1) und die Kinderbetreuungswesen (Abschnitt 5.1). Benchmarking-Ergebnisse verdeutlichen dabei die Effizienzspielräume und Vorsprünge im quantitativen Vergleich. Die Ergebnisse können eine Strukturanalyse und Strukturkritik nicht ersetzen.

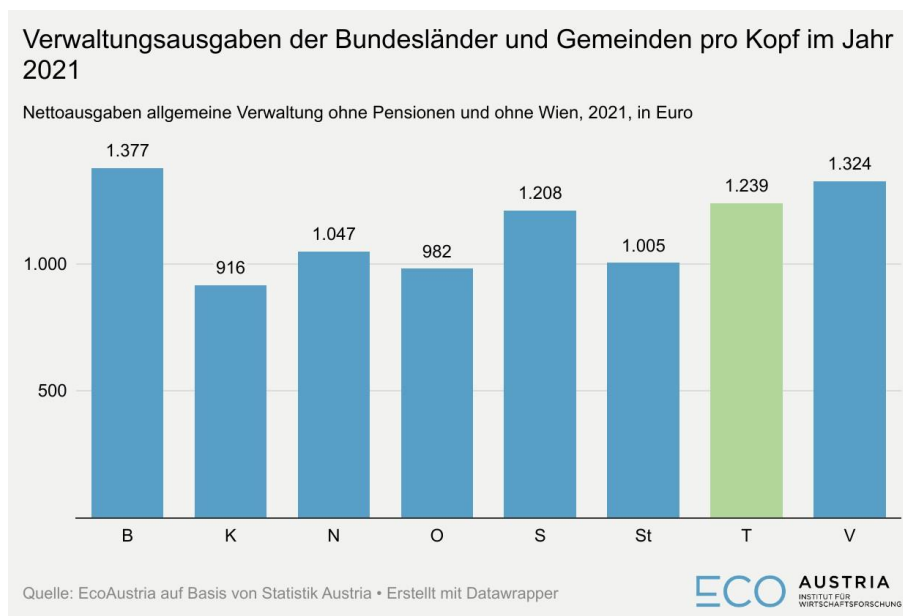
In **einem zweiten Schritt** erfolgt eine Strukturanalyse mit Fokus auf strukturelle Effizienzhemmnisse und Barrieren für jeden der betrachteten Leistungsbereiche. In diese Strukturanalysen fließen die Ergebnisse von Quellen- und Literaturanalysen, sowie die Ergebnisse eines Workshops, an dem die AutorInnen und VertreterInnen von Tiroler Unternehmen sowie der Wirtschaftskammer Tirol teilgenommen haben. Die beiden analytischen Schritte fließen in abschließende **Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge** für jeden der betrachteten Leistungsbereiche ein.

2. ALLGEMEINE VERWALTUNG

2.1 Ergebnisse des Benchmarking und Effizienzvergleichs

Im Rahmen des nationalen Benchmarkings werden auf der Ausgaben- bzw. Inputseite Netto-Ausgaben für die öffentliche Verwaltung der Bundesländer und Gemeinden betrachtet. Datengrundlage sind die Rechnungsabschlussdaten der Bundesländer und Gemeinden, wie sie von Statistik Austria im Ergebnishaushalt publiziert werden. Die Netto-Ausgaben werden aus der Summe der „Aufwände“, also Personalaufwand, Sachaufwand und Transferaufwand abzüglich der Summe der „Erträge“, also Erträge aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Erträge aus Transfers, berechnet. Pensionen werden sowohl auf der Ertragsseite, als auch auf der Aufwandsseite aus der Betrachtung exkludiert. Dieser Ausgabenposten ist zwar für die öffentlichen Haushalte sehr relevant, jedoch werden Pensionen für ehemals aktive öffentliche Bedienstete im Hinblick auf die aktuelle Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen als nicht effizienzrelevant betrachtet.

ABBILDUNG 1 VERWALTUNGS-AUSGABEN PRO KOPF



Ein weiteres Spezifikum des gegenständlichen Effizienzvergleichs im Bereich der allgemeinen

Verwaltung⁶ ist, dass Wien nicht berücksichtigt wird. Die Ergebnisse für die Bundeshauptstadt in ihrer „Doppelfunktion“ als Land und Gemeinde sind in der hier präsentierten Form erst nach entsprechender Berücksichtigung der Verbuchung von Personalkosten etwa für die Wiener Stadtwerke oder für den Fonds Soziales Wien vergleichbar.⁷ Die Nicht-Berücksichtigung von Wien ist für den Effizienzvergleich, insbesondere für das Tiroler Teilergebnis nicht relevant.

Für Tirol betragen die Nettoausgaben der Länder und Gemeinden für den Bereich der allgemeinen Verwaltung im Jahr 2021 etwa 945 Mio. Euro. Dabei betrug der Ausgabenanteil der Gemeinden fast 69%. Im Bundesländer-Vergleich weist Tirol damit einen mittleren Ausgaben- und Finanzierungsanteil der Gemeinden auf. Dieser Anteil variiert von 55% im Burgenland bis 83% in Salzburg. Diese Ausgabenanteile sind aber im Hinblick auf die Effizienz der von Gemeindeverwaltungen nicht aussagekräftig, da die Finanzierungsanteile auch Ergebnis landesspezifischer Regelungen sind.

Bezogen auf eine Wohnbevölkerung für Tirol von etwa 761.600 Personen im Jahresdurchschnitt 2021 ergeben sich für Tirol durchschnittliche Nettoausgaben für die Verwaltung pro Kopf in Höhe von etwa 1.240 Euro. Dies entspricht einem mittleren Wert im Vergleich mit den anderen Bundesländern (ohne Wien). Dabei weist das Burgenland mit etwa 1.380 Euro pro EinwohnerIn die höchsten Verwaltungsausgaben im Bundesländervergleich auf. Die niedrigsten Ausgaben hat dabei Kärnten mit durchschnittlich etwa 920 Euro.

⁶ In den weiteren Benchmarking-Betrachtungen des Pflichtschulwesens, der Pflegeversorgung und der Kinderbetreuung wird Wien wieder berücksichtigt.

⁷ Die Berücksichtigung unterschiedlicher Verbuchungspraktiken in Wien ist aufwendig und im Hinblick auf das Länder-Benchmarking für Tirol unerheblich. Eine Mitbetrachtung von Wien erfolgt im Rahmen der EcoAustria Studie für das Bundesministerium für Finanzen aus dem Jahr 2021 (siehe Strohner, Berger und Graf 2021, S. 48 unter dem [Weblink](#)). Der Effizienzvergleich im Bereich der allgemeinen Verwaltung folgt im Prinzip dem methodischen Zugang in dieser Analyse für das BMF. Wien weist in dieser Betrachtung als Land und Gemeinde ein Effizienzpotenzial von 27% auf (Tabelle 11, S. 48).

ABBILDUNG 2

QUALITÄT DER VERWALTUNG AM EQI QOG INDEX



Für die Bewertung der Effizienz sind nicht ausschließlich die Verwaltungsausgaben pro Kopf, d.h. die Aufwandseite oder Inputseite relevant. Wesentlich ist, welches Ergebnis mit den mitteln erreicht wird. Auf der Ergebnis- oder Outputseite stellt die „Messung“ der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen eine Herausforderung dar. Zur Bewertung von „Good Governance“ haben sich Indizes zur Bewertung der Verwaltungsqualität etabliert. Auf nationaler Ebene stellt etwa der „World Governance Indicator“ (WGI-Index) der Weltbank einen solchen Indikator dar. Für die regionale Ebene publiziert die Europäische Kommission eine Bewertung der Verwaltungsqualität im Rahmen des „Regional Competitiveness Index“ (RCI) zur Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit von 268 europäischen Regionen auf NUTS 2 Ebene (EU 2019b, S. 3). Der RCI inkludiert dabei eine „Institutionensäule“. Sie umfasst Indikatoren, die u.a. auf die Wahrnehmung der Qualität der öffentlichen Verwaltung abzielen. Datenquelle ist hier der „European Quality of Government“ Index (EQI-QoG Index), der von der Universität von Göteborg für die Europäische Kommission entwickelt und publiziert wird (vgl. hierzu etwa Charron et al. 2016). Dieser EQI wird im gegenständlichen Effizienzvergleich als Output-Maß herangezogen. Der erste Teilindikator deckt die Qualität und Verantwortlichkeit von Verwaltungsleistungen ab („Quality and accountability of government services“), der zweite die Wahrnehmung von Korruption („Corruption“) und der dritte die Unparteilichkeit der Verwaltung („Impartiality of government services“). Die empirische Grundlage des EQI-QoG Index bilden Umfragedaten (vgl. Charron et al. 2016) zu Wahrnehmungen und Erfahrungen mit Verwaltungsdiensten. Der Index wird zur Output-Bewertung im Effizienzvergleich herangezogen. Der EQI-QoG Index streut europaweit von -2,2 für den rumänischen Verwaltungskreis Ilfov im Umland von Bukarest und +2,3 für

die Region Åland in Finnland⁸. Die österreichischen Bundesländer sind alle im oberen Mittelfeld der europäischen NUTS 2 Regionen zu finden. Tirol hat einen Indexwert von 0,99 im Jahr 2021. Den höchsten Wert in Österreich erzielt Niederösterreich mit 1,1. Den schlechtesten Wert erzielt Wien mit 0,71. Um kurzfristige Schwankungen auszugleichen, wird im Effizienzvergleich ein Mittelwert der Jahre 2017 und 2021 gebildet (Abbildung 2). Über beide Betrachtungsjahre erzielt Vorarlberg mit 1,11 unter österreichischen Bundesländern den Bestwert. Tirol erreicht mit 1,04 das zweitbeste Ergebnis unter den österreichischen Bundesländern.

Für das Effizienz-Benchmarking werden beide Seiten der Effizienz-Formel, nämlich die Inputseite und die Outputseite, zusammengeführt. Betrachtet werden für den Bereich der allgemeinen Verwaltung auf der Input-Seite die Nettoaufwendungen der Bundesländer und Gemeinden pro Kopf und auf der Output-Seite die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen am EQI-QoG Index. Der Effizienzvergleich erfolgt am Benchmark-Indikator der Verwaltungsausgaben pro Kopf pro Indexpunkt beim EQI-QoG Index.

Über alle betrachteten Bundesländer erzielt die Steiermark das beste Ergebnis. Die Aufwendungen pro Kopf und Indexpunkt betragen hier etwa 1.075 Euro. Der Vergleichswert beträgt etwa 1.190 Euro für Tirol. Die Aufwendungen der Landesverwaltung und der Gemeindeverwaltungen sind für Tirol damit höher, als im „effizientesten“ Bundesland Steiermark. Mit einem Effizienzpotenzial von 10% erreicht Tirol ein mittleres Ergebnis. Dieses Effizienzpotenzial ist äquivalent mit einer Verringerung der Ausgaben für Verwaltung pro Kopf bzw. mit einer Verbesserung der Verwaltungsqualität nach Maßgabe des EQI-QoG Index, wenn Tirol genauso effizient wie die Steiermark wäre. Unter allen betrachteten Bundesländer weist das Burgenland mit 30% das höchste relative Effizienzpotenzial auf (Tabelle 1).

⁸ Die Ergebnisse des Index sind auf der Website der Europäischen Kommission unter dem [Weblink](#) abrufbar.

TABELLE 1 EFFIZIENZVERGLEICH VERWALTUNG 2021

Ergebnisse des Effizienzvergleichs in der allgemeinen Verwaltung

	Netto-Ausgaben Bundesländer und Gemeinden 2021 in Mio. Euro	Bevölkerung 2021	Ausgaben pro Kopf in Euro	EQI QoG 2021/2017	Benchmark: Ausgaben pro Kopf pro EQI-Punkt	Effizienz-Benchmark	Effizienz Potenzial in %	Effizienz Potenzial in Mio. Euro
B	409	296.704	1.377	0,90	1.531	0,70	30%	122
K	516	563.176	916	0,81	1.136	0,95	5%	28
N	1.775	1.695.013	1.047	0,96	1.094	0,98	2%	31
O	1.473	1.500.043	982	0,86	1.143	0,94	6%	88
S	678	561.416	1.208	0,99	1.226	0,88	12%	83
St	1.255	1.249.278	1.005	0,93	1.075	1,00	0%	0
T	944	761.596	1.239	1,04	1.188	0,90	10%	90
V	530	400.469	1.324	1,11	1.196	0,90	10%	54

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

2.2 Strukturanalyse und Effizienzhemmnisse

In der politischen Programmatik in Österreich findet das Ziel der Steigerung der Verwaltungseffizienz über Jahre und Jahrzehnte Niederschlag. Schon im Endbericht des sogenannten Österreich-Konvents aus dem Jahr 2005 findet sich etwa ein Bekenntnis zu einem **verfassungsrechtlichen Effizienzgebot beim Einsatz öffentlicher Mittel** sowie in der Verwaltung (Österreich-Konvent 2005, Teil 3, S. 146). Die Effizienzpotenziale in der Verwaltung, lange Verfahrensdauern, die Verlagerung von bürokratisch-administrativen Kosten in den privaten Sektor, also zu den Unternehmen und Haushalten, unklare politische Entscheidungsgrundlagen und Verfahrenswege bleiben bestehen.

HEMMNISSE



Verwaltungsaufwand bei Erfüllungspflichten für Unternehmen, Rechtsunsicherheit, Auslegungsspielräume, Verfahrensdauern, Trennung Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, institutionelle Pfadabhängigkeiten, Potenziale Digitalisierung.

VERBESSERUNGEN



Deregulierung und Entbürokratisierung, Aufgabenkritik, Sistierung nicht zielführender Regulierung. Verankerung Verfahrensfristen, Digitalisierungsoffensive auf Gemeindeebene, Wirkungs- und Nutzenorientierung.

Verwaltungsaufwand und Wettbewerbsfähigkeit

Bürokratische Auflagen, Berichts-, Informations- und Dokumentationspflichten, lange und ausschweifende Verfahren erhöhen die administrativen Transaktionskosten bei den Unternehmen und

bei den Haushalten. Sie und erhöhen Investitions- und Projektrisiken und haben einen negativen Einfluss auf die „Rentabilität“ und das „Risiko“ von Geschäftsmodellen und Projekten. Ein hoher staatlicher Verwaltungsaufwand spiegelt sich in hohen administrativen Kosten der Unternehmen und Haushalte im privaten Sektor wider. Dies wirkt sich ceteris paribus **negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit** der Unternehmen aus. Von Unternehmensvertretern wird insbesondere die Erwartungsunsicherheit im Zusammenhang mit Entscheidungen, etwa zur Raumordnung, als Hemmnis angesprochen. Entscheidungen zur Flächenwidmung basieren auf politischen Mehrheitsbeschlüssen der Gemeinderäte. Betroffene Unternehmer haben dabei keine Einspruchsmöglichkeit, es gibt kein behördliches Verfahren und keine Parteistellung. Auch wenn zuletzt, insbesondere auf Bundes- und Landesebene, Fortschritte bei der **Digitalisierung** erzielt wurden, sind Verfahrenswege, insbesondere jene auf Gemeindeebene, weiterhin analog. Die Handhabung und Anforderungen, etwa bei Bauverfahren, ist zwischen Gemeinden, aber auch zwischen den Bezirksbehörden nicht immer einheitlich. Die Unternehmen stehen im Kontext der erforderlichen Bewilligungen bei Bau- oder Anlagenprojekten vor erheblichen Projekt- und Investitionsrisiken. Aus Sicht der Unternehmer wirken Verfahren nicht immer „partnerschaftlich“. Man sieht sich als „Bittsteller“ und es entsteht der Eindruck, dass Projekte eher „verhindert“ als „bearbeitet“ werden. Dabei sind auch Informationsasymmetrien relevant. Auf Ebene der Landesverwaltungen werden finanziell und fachlich gut ausgestattete Fachabteilungen bereitgestellt, die in zahlreiche Verfahren involviert werden müssen.



500
Mio. Euro

KOSTEN FÜR COMPLIANCE UND ERFÜLLUNG

Der Erfüllungsaufwand, der Unternehmen aus EU-Recht übererfüllenden, nationalen Regelungen („Gold Plating“) entsteht, wird auf etwa 500 Mio. Euro geschätzt.

Zu den Kosten des Erfüllungsaufwands bei Unternehmen, der sich aus Auflagen-, Dokumentationspflichten, Informationspflichten und Compliance ergibt, hat EcoAustria 2019 eine Studie durchgeführt⁹. Gegenstand der Analyse waren die Kosten von Gold-Plating, d.h. die Übererfüllung EU-rechtlicher Vorgaben im nationalen Regelungsrahmen. Grundlage für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands bilden Untersuchungen der Europäischen Kommission sowie die detailreiche SKM-

⁹ Die Studie ist abrufbar über die Website von EcoAustria unter dem [Weblink](#).

Datenbank zu den Informations- bzw. Erfüllungskosten von Unternehmen in Deutschland. Auf dieser Basis wird für Österreich ein Erfüllungsaufwand durch Gold-Plating Vorschriften im Ausmaß von etwa 500 Mio. Euro für die Unternehmen ermittelt. Es ist darauf hinzuweisen, dass dies nur die Kosten für die Erfüllung von „Gold-Plating“ ist, d.h. der Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit Regulierungen, die über den EU-rechtlichen Rahmen hinausgehen.

Auseinanderlaufen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Auch wenn das Ziel der Steigerung der Verwaltungseffizienz in der politischen Programmatik fest verankert ist, deuten Benchmarking-Analysen auf Effizienzpotenziale hin (siehe oben). Österreich weist im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Verwaltungsausgaben auf, gleichzeitig sind die Ergebnisse oft nur mittelmäßig. In seinen Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs hebt der Rechnungshof 2016 die Dringlichkeit einer Verfassungs- und zur Verwaltungsreform hervor (RH 2016, S. 14). Kritikpunkte sind hier etwa die **Kompetenzzersplitterung**, das Auseinanderlaufen von **Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung**, das Fehlen von konkreten **Wirkungszielen** mit aussagekräftigen, messbaren Indikatoren sowie **Doppelgleisigkeiten zwischen Gebietskörperschaften**. Solche Doppelgleisigkeiten bestehen beispielsweise im Förderwesen.

Im Finanzierungssystem **fehlen systemische Effizianzanreize**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierung von Leistungen der öffentlichen Verwaltung zum allergrößten Teil aus den allgemeinen Haushalten der Gebietskörperschaften erfolgt. Die Dotierung dieser allgemeinen Haushalte der Länder und Gemeinden erfolgt wieder weitestgehend aus der Verteilung von Ertragsanteilen im Rahmen des Finanzausgleichs. Die Bundesländer heben fast gar keine eigenen Steuern ein, die Gemeinden bestreiten nur einen geringen Teil ihrer Ausgaben aus eigenen Steuern (siehe etwa Pitlik et al. 2018). Das Prinzip der **fiskalischen Äquivalenz**¹⁰ ist in Österreich in Anbetracht auseinanderlaufender Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung vielfach „gebrochen“, der österreichische Finanzausgleich ist von einer starken Verbundkomponente geprägt (siehe Pitlik et al. 2018). Gleichzeitig fehlen im System der Kompetenzverteilung und Finanzierung Ansätze und Hebel einer **aufgabenorientierten Mittelzuweisung** bzw. noch davor einer „Aufgabenkritik“, die darauf abzielt, was die öffentliche Hand aus welchen Gründen und in welcher Form und in welchem Ausmaß überhaupt erfüllen soll. Die Gebietskörperschaften agieren als autonome Verwaltungs- und Politikeinheiten, die im Rahmen ihrer politischen und rechtlichen Verantwortlichkeiten bzw. Zuständigkeiten jeweilige Schwerpunkte und Präferenzen implementieren. Im Hinblick auf die auch vom Rechnungshof eingemahnte **laufende**

¹⁰ Nutznießer und Kostenträger einer staatlichen Aktivität, einer Leistung oder Politikmaßnahme sollen räumlich nicht auseinanderfallen, um regionale externe Effekte und übergreifende Einflüsse („spillovers“) möglichst zu vermeiden (siehe hierzu Pitlik et al. 2010, S. 17 u. 18).

Aufgabenkritik sowie eine „aufgabenorientierte Finanzierung“ (RH 2016, S. 17 bzw. S. 30) gilt zu beachten, dass die Definition von Leistungen, ihrer Art oder ihres Umfangs im Kompetenzfeld einer Gebietskörperschaft formal einen **Eingriff in deren Souveränität** darstellt. Einer Aufgabenkritik bzw. Definition der Aufgabenerfüllung in Form, Umfang oder Reichweite sind damit institutionelle Grenzen gesetzt.

Ein allgemeines Merkmal von Verwaltungssystemen sind **institutionelle Pfadabhängigkeiten**. Strukturen und Prozesse weisen, wenn sie einmal implementiert sind, Stabilität und Persistenz auf (etwa Strohner 2015, S. 60), auch wenn sich ursprüngliche Rahmenbedingungen und damit verbunden auch Ziele und Motivlagen verändert haben. Damit haben Institutionen eine hohe Bestandsfähigkeit. Bei neuen bzw. veränderten Problemlagen werden zum Bestand bestehender Institutionen zum Teil neue Systeme und Prozesse entwickelt.

Die Verankerung einer umfassend leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung steht in Österreich im Kontext eines **föderalen Mehrebenensystems**. Dieses ist in Teilbereichen von Kompetenzersplitterung und Aufgabenteilung geprägt (siehe etwa Pitlik et al. 2010, S. 223). Das Föderalismusmodell Österreichs weist der Form nach einen erheblichen Zentralisierungsgrad auf. Eigenständige gesetzgeberische Kompetenzen der Länder sind in der Hoheitsverwaltung auf nur wenige Politikfelder reduziert. Der Schwerpunkt der Länderzuständigkeiten liegt dabei aber in der Durchführung von Bundesgesetzen („Vollzugsföderalismus“) im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung oder der selbständigen Landesverwaltung. Im Hinblick auf eine ebenen- und gebietskörperschaftenübergreifende Aufgabenerfüllung liegen zum Teil Steuerungsdefizite und daraus resultierende Effizienzpotenziale vor. Wissenschaftliche Expertisen schlagen bei geteilten Aufgaben eine wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung vor (siehe Pitlik et al. 2010, S. 223).

Ungenutzte Potenziale der Digitalisierung

Der Digitalisierung wird das Potenzial attestiert, zur Effizienz der Verwaltung und zur Verringerung des bürokratischen Aufwands beizutragen. In einer vermehrten Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sehen die Unternehmen zweierlei, 1) die Aussicht auf eine Verfahrensvereinfachung und Verringerung des eigenen administrativen Aufwands in behördlichen und bürokratischen Prozessen (Transaktionskosten) und 2) die Aussicht auf eine Standardisierung von Verfahren und Verfahrenswegen, die aus Sicht der Unternehmen zwischen den Verwaltungseinheiten, insbesondere jenen der Gemeinden oder der Bezirke, nicht immer gleich verlaufen. Hebel sind Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen.



ENTLASTUNG DURCH DIGITALISIERUNG

Durch Digitalisierung kann der Transaktions- und Verwaltungsaufwand der Unternehmen in Österreich um bis zu 100 Mio. Euro gesenkt werden.

Das zum damaligen Publikationszeitpunkt ressortzuständige Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) verweist darauf, dass Unternehmen durch digitale Verwaltung mehr als **50% der Kosten für Behördeninteraktion** senken können. Daraus entstehen Entlastungen und Produktivitätssteigerungen für die Unternehmen. Auf Österreich umgelegt ergibt sich ein **Entlastungspotenzial von über 100 Mio. Euro** pro Jahr.¹¹ Deloitte führte 2015 eine Kosten-Nutzen-Analyse der Digitalisierung der Verwaltung in Australien durch. In einem Szenario, bei dem der Anteil konventioneller Erledigung durch Digitalisierung von aktuell 40 % auf 20 % reduziert würde, würde über die 10-jährige Laufzeit ein Ertrag von etwa 1,3 % des BIP entstehen.

Verwaltungsverfahren sind vielfach mit weiteren internen und externen Verfahrensschritten verbunden. Durch die Vervielfachung von Schritten sowie durch **wiederholte Nachweis- und Dokumentationsschritte** erhöht sich Verfahrensdauer und Aufwand. Hohes Potenzial haben integrierte automatisierte Prozesse. Leitprinzipien solcher Verfahren sind etwa „Once Only“, d.h. dass Nachweis- und Dokumentationspflichten nur einmal und nicht wiederholt erbracht werden, **„No Stop Government“-Verfahren**, in denen physisches Erscheinen nicht mehr erforderlich ist, und **digitale Abschlussfähigkeit** („Online Completion“). Ein Anwendungsbeispiel findet sich in Form der Passverwaltung und des Bürgerregisters für das Vereinigte Königreich. Im Vereinigten Königreich ist die HMPO („His Majesty's Passport Office“) für die Passverwaltung zuständig. Seit 2008 ist die HPMO auch für zentrale Bürgerregister in England und Wales zuständig. Das Aufgabenspektrum ist durch Skalierbarkeit und Standardisierung geprägt. Das Passservice wird gegenwärtig automatisiert. Im neuen Prozess stellen BürgerInnen Anträge online und laden Dokumente (etwa Geburts- oder Heiratsurkunden) und Fotos elektronisch hoch. Ab hier erfolgen weitere Schritte automatisiert, d.h. ohne Fallbearbeitung durch MitarbeiterInnen. Ziel ist es, 90 % der Anträge zu automatisieren. Schritte und Checks werden durch Authentifizierung und Abgleich mit den Melde- und Personenregistern, durch Gesichtserkennung („facial matching“), durch Abgleich mit behördlichen Einträgen („Stop Files“ und

¹¹ Siehe hierzu die Informationen des BMDW im Portal „ONLINESICHERHEIT“ unter dem [Weblink](#).

„Watch Lists“) automatisiert durchgeführt. Nur solche Anträge, die automatisiert nicht abschließbar sind, werden durch Fallbearbeitung unterstützt. Weitere Beispiele für technisierte und automatisierte Prozesse finden sich etwa im Bereich der Sozialleistungsverwaltung in Schweden und den Niederlanden oder in der Immobilieneigentumsverwaltung in Schweden.

2.3 Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen

Deregulierung und Entbürokratisierung

Es besteht Bedarf an Deregulierung und Entbürokratisierung. Die Unternehmen sind mit erheblichen administrativ-bürokratischen Aufwänden zur Bewältigung und Erfüllung von Regularien, mit Dokumentations- und Berichtspflichten, Verfahrensanforderungen konfrontiert. Zudem erhöhen lange Verfahrensdauern die Projekt- und Investitionsrisiken. Der mit Erfüllungspflichten einhergehende administrative Aufwand belastet die Unternehmen und ihre Wettbewerbsfähigkeit. Im internationalen Vergleich finden sich zahlreiche Beispiele für umfassende Schritte zur Deregulierung. Etwa ist anzudenken, **Fristen für die Verfahrensdauer und die Verfahrenserledigung** festzulegen, nachdem alle Dokumente und Nachweise eingebracht und Verfahren formal korrekt eingeleitet wurden.

Verankerung von Verfahrensfristen

Beispielgebend sind etwa Verfahren der Unternehmensgründung **in Südtirol**. Ab dem Datum der formal korrekten Antragstellung laufen hier **Fristen, innerhalb derer die Verwaltung entscheiden muss** (Handelskammer Bozen, S. 11). Die zuständige Verwaltung muss sich bei der Bearbeitung von Anträgen an bestimmte Fristen halten. Grundsätzlich muss ein Amt ein Verfahren innerhalb von 30 Tagen ab Antragsstellung abschließen (S. 24). Abweichende Fristen ergeben sich in Ausnahmefällen oder bei besonderen Verfahren. Bei Nichteinhaltung von Fristen kann das betroffene Unternehmen in bestimmten Fällen sogar einen Schadensersatz von der Verwaltung verlangen. Eine Aussetzung von Fristen ist nicht obligatorisch vorgesehen. Eine etwaige Fristaussetzung muss erst veranlasst werden, etwa durch das Einbringen von Einwänden, Gutachten, durch Anhörungen. Kommt es hierzu nicht, so gilt die Frist. In einigen, vom Gesetz geregelten Fällen, reicht die Einreichung eines formal und inhaltlich korrekten Antrags, um eine Tätigkeit rechtmäßig ausüben zu können. Es muss keine formale Bestätigung oder Genehmigung der Behörde und auch nicht der Ablauf der Frist abgewartet werden. Für die zuständige Behörde besteht eine Kontrollpflicht. Innerhalb von 60 Tagen muss sich das zuständige Amt beim Antragsteller melden, sollte etwa die Ausübung der Tätigkeit nicht erlaubt sein. Ebenso muss sich die Behörde innerhalb dieser Frist melden, sollte die ausgeübte Tätigkeit an die geltenden Rechtsvorschriften angepasst werden müssen. Nach Ablauf einer Frist von 60 Tagen ist ein Eingreifen der öffentlichen Verwaltung nur noch im Selbstschutze oder im Falle von Falscherklärungen möglich.

Die Festlegung von bindenden Fristen der Verfahrenserledigung erhöht die Rechts-, Verfahrens- und Planungssicherheit bei den Unternehmen.

Deregulierung durch Ablaufdatum für Regulierung

Ein Beispiel für Deregulierung und die Abschwächung von institutionellen Pfadabhängigkeiten ist „**Sunset Legislation**“. Prinzipiell geht es darum, dass Gesetze oder andere Regelungen mit einer gesetzlichen „**Ablauffrist**“ versehen werden. Es wird vorgesehen, dass vor Ablauf der Regelung eine Evaluierung vorzunehmen ist. Diese Evaluierung sollte dann entweder zu einer Fortführung der bestehenden Maßnahme, einer Anpassung zur besseren Zielerreichung oder einer Abschaffung führen. In Australien wurde das Instrument schon vor 30 Jahren zu Zweck der Deregulierung eingesetzt. Mit dem „Subordinate Legislation Act“ aus dem Jahr 1994 wurden für alle legislativen Instrumente nachgeordneter Behörden umfassende Sunset-Bestimmungen eingeführt hat. Dabei wurde festgelegt, dass die Geltungsdauer der Bestimmungen auf 10 Jahre beschränkt ist. Im Jahr 2004 wurde ein unabhängiges Beratungsgremium eingeführt, die „Victorian Competition and Efficiency Commission (VCEC)“. Vor dem Auslaufen eines legislativen Instruments muss eine Beurteilung der Maßnahme durch die Behörden vorgenommen werden, wobei sich diese an den Regelungen eines Handbuchs zu orientieren hat. Für die Jahre 2008 bis 2010 wurden von den legislativen Instrumenten 91% weitergeführt und 9% abgeschafft. Für etwa die Hälfte der Regulierungen wurden Evaluierungen durchgeführt. Das Beispiel zeigt, dass zwar der Großteil der Regulierung in Kraft bleiben. Es muss aber eine Evaluierung durchgeführt werden. Es besteht die Aussicht, dass nicht zielführende Regulierungen aufgehoben werden.

Deregulierung durch Aufhebung von Gesetzesvorschriften

Der etwas „martialisch“ anmutende Begriff der „**Gesetzes-Guillotine**“ beschreibt Schritte der Bürokatireform in Schweden und später in Italien. Der Prozess zielt auf die Sistierung von „toter“ Regulierung ab, deren Vollziehung sowohl bei Unternehmen als auch in der Verwaltung hohe bürokratische Kosten verursacht, deren Inhalt jedoch faktisch obsolet ist. In den 1980er Jahren wurden auf diese Weise in Schweden Hunderte von Regulierungen außer Kraft gesetzt. Die schwedische Regierung sah sich zuvor mit einer Vielzahl von Regulierungen konfrontiert. Bis zu einem Zeitpunkt musste eine Liste mit erforderlichen Gesetzen und Verordnungen erstellt werden. Mit dem Guillotine Prozess wurden alle Regelungen, die nicht auf dieser Liste erfasst waren, automatisch aufgehoben (vgl. hierzu OECD 2008, S. 44). Nach Angaben der OECD (vgl. 2008, S. 44) waren beispielsweise im Bildungs- und Erziehungswesen 90% aller Regelungen betroffen.

Mittlerweile haben eine Reihe weiterer Länder Erfahrungen mit ähnlichen Prozessen gemacht. Hierzu

zählen Mexiko, Ungarn, Italien, Serbien und Kroatien. Im Jahr 2005 wurde in Italien ein Gesetz zur Vereinfachung von Regulierung beschlossen. Dieses enthielt unter anderem eine Regulierung zum Prozess „**il taglia-leggi**“, etwa als „**Gesetzes-Schere**“ zu übersetzen. Italien hat hierzu ein zuständiges Ressort eingerichtet. Dieses war für den Prozess verantwortlich. Im Rahmen dieses Prozesses wurden 450.000 aktive Regulierungen identifiziert, schließlich wurden 200.000 Regulierungen aufgehoben (OECD 2012, S. 89)¹².

Ein anderes Beispiel der Bürokratierreform ist „**Market Testing**“. Die Erbringung von Verwaltungsdiensten ist mit Formen der externen Bepreisung (in Form von Gebühren) und der internen Bepreisung (in Form von innerstaatlichen Transfers zwischen Gebietskörperschaften) verbunden. Dabei ist die Bepreisung nicht immer nachvollziehbar. ‚Market Testing‘ wurde als Konzept im Rahmen von New Public Management entwickelt. Ziel ist es, die Produktion von Diensten durch die öffentliche Verwaltung mit privatwirtschaftlich agierenden Anbietern zu vergleichen. Im Rahmen des ‚Market Testing‘ sollen Abläufe nicht mehr kostendeckend verrechnet werden, vielmehr sind marktkonforme Verrechnungspreise maßgeblich. Das Markttestverfahren stellt dabei ein „Marktsubstitut“ dar und zielt darauf ab, wettbewerbsäquivalente Anreize in der öffentlichen Verwaltung zu induzieren (vgl. Blocher 2007, S. 398).

Nutzung von Potenzialen Digitalisierung

Österreich erzielt bei **Rankings zu E-Government oder Digital Government insgesamt gute Ergebnisse**. Beispielgebend ist der E-Government Benchmark der Europäischen Union (EU 2022). Dabei belegt Österreich unter 35 einbezogenen Ländern¹³ den 13. Rang. Stärkefelder aus österreichischer Sicht sind insbesondere die Nutzerorientierung und die Aufbereitung von mobilen Inhalten. Ungeachtet den Stärkefeldern, es bestehen Aufholpotenziale für Österreich im Hinblick auf prozessautomatisierte und technologieunterstützte Angebote. Hier wurden Fortschritte auf den Ebenen der Bundes- und der Länderverwaltungen erzielt. Auf **Gemeindeebene sind weiterhin Aufholpotenziale** gegeben. Potenziale zeigen sich im Bereich der Verfahren mit BürgerInnen und Unternehmen, digitalen Bewilligungs- und Förderverfahren. Allgemein und über die Aufgaben von Gemeinden hinaus, ergeben sich in verschiedenen Leistungsbereichen, etwa im Rahmen der digitalen Schulverwaltung, der Pflege- oder Gesundheitsverwaltung, aber auch im Bereich der Systemsteuerung im Gesundheits- oder im Pflegewesen, von technischen Anwendungen in der mobilen und stationären Pflege bis hin etwa zu

¹² Zum Prozess siehe auch Informationen des Ministeriums für die öffentliche Verwaltung von Italien unter dem [Link](#).

¹³ In das Ranking einbezogen sind die 27 EU Mitgliedstaaten plus Island, Norwegen, Schweiz, Türkei, Serbien, Nord-Mazedonien, Montenegro und Albanien.

digitalen Diagnosemodellen zur Früherkennung und Prävention von Krankheiten im Bereich der Gesundheitsversorgung.

3. PFLICHTSCHULWESEN

3.1 Ergebnisse des Benchmarking und Effizienzvergleichs

Im Folgenden werden Effizienzpotenziale für den Bereich der Allgemeinbildenden Pflichtschulen auf Bundesländer-Ebene ermittelt. Die methodische Grundlage hierfür bilden die nationalen Benchmarking-Analysen im Rahmen einer EcoAustria Studie für das Bundesministerium für Finanzen (Strohner, Berger und Graf 2021, S. 45 ff)¹⁴. Allgemeinbildende Pflichtschulen (im Folgenden „APS“) sind Volksschulen, die Mittelschulen („NMS“), Sonderschulen sowie polytechnische Schulen¹⁵.

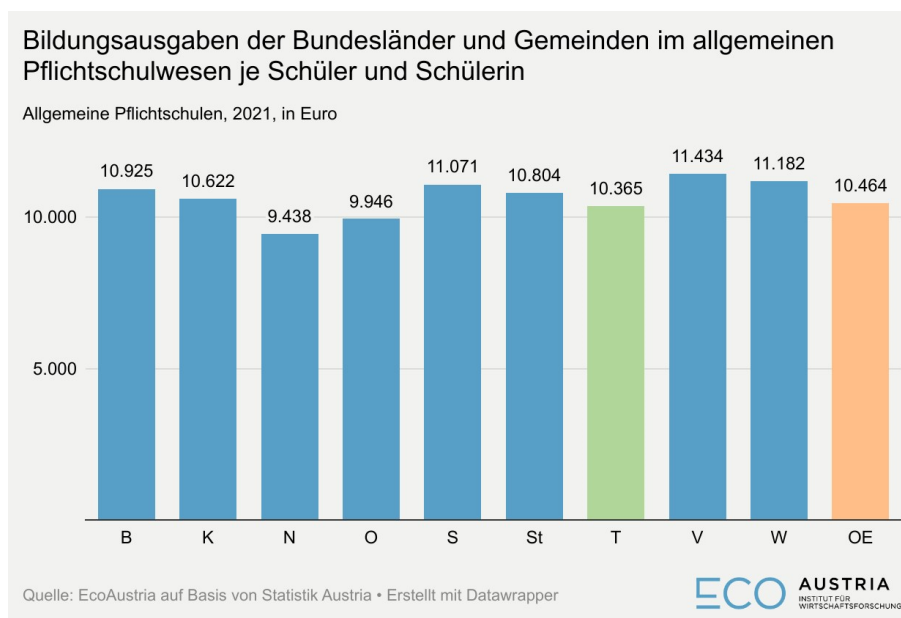
Die Ausgaben- bzw. Input-Seite wird im Benchmarking mit Hilfe der Bildungsausgabenstatistik von Statistik Austria abgebildet. Sie weist öffentliche Bildungsausgaben des Bundes, der Bundesländer und der Gemeinden nach Bildungseinrichtungen und Bundesländern aus. Im Benchmarking wird das aktuell verfügbare Jahr 2021 berücksichtigt. Die Ausgaben der Gemeinden werden nach Bundesländern aggregiert publiziert. Im Effizienzvergleich werden auf die Bildungsausgaben der Bundesländer und der Gemeinden aggregiert betrachtet. Die Bezüge der Landeslehrerinnen und Landeslehrer werden ausgabenseitig, unabhängig von der Finanzierung, die faktisch zum überwiegenden Teil durch den Bund erfolgt, als Bildungsausgaben der Bundesländer ausgewiesen.

Die Bildungsausgaben werden auf die Anzahl der Schülerinnen und Schüler bezogen. Dabei werden analog zu den Bildungsausgaben wieder Volksschulen, Hauptschulen, NMS, Sonderschulen und Polytechnische Schulen einbezogen. Datengrundlage ist die aktuell verfügbare Schulbesuchsstatistik 2021/2022. Die niedrigsten Ausgaben je SchülerIn hat Niederösterreich mit etwa 9.440 Euro (Abbildung 3), gefolgt von Oberösterreich mit 9.950 Euro. Die höchsten Ausgaben je SchülerIn weist Vorarlberg mit etwa 11.434 Euro auf. Tirol weist im Bundesländer-Vergleich unterdurchschnittliche Ausgaben je SchülerIn auf. Sie betragen für Tirol etwa 10.365 Euro, leicht niedriger als der Vergleichswert über alle Bundesländer von 10.460 Euro.

¹⁴ Die Studie ist abrufbar unter der Website von EcoAustria unter dem [Weblink](#).

¹⁵ Der Schultyp „Hauptschulen“ ist ausgelaufen. Ab 2018 werden in keinem Bundesland mehr Hauptschulen geführt.

ABBILDUNG 3: BILDUNGSANGABEN JE SCHÜLER UND SCHÜLERIN

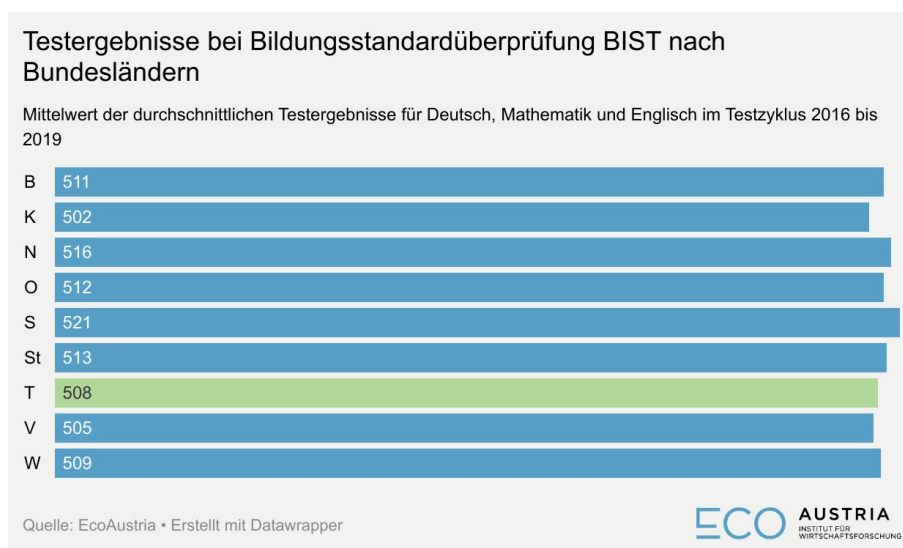


Die ausschließliche Betrachtung von Ausgaben je Schülerin und Schüler sagt noch wenig über die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in Form des Pflichtschulwesens aus. Für die Benchmarking-Analyse müssen Bildungsergebnisse betrachtet werden. Auf der Ergebnisseite werden die Resultate der Bildungsstandüberprüfungen (BiST) des BIFIE herangezogen. Im Rahmen der Leistungsüberprüfung wurden standardisierte Tests über maßgebliche Lerninhalte für die SchülerInnen der 8. Schulstufe in APS und in AHS durchgeführt. Im gegenständlichen Effizienzvergleich werden die durchschnittlichen Punkte der SchülerInnen in APS auf Bundeslandebene herangezogen und den Ausgaben pro SchülerIn gegenübergestellt. Die Ergebnisdaten sind den Bundesergebnisberichten des BIFIE entnommen (vgl. BIFIE 2017, 2018, 2020). Im Testzyklus wurde auf Bundesländer-Ebene jedes bzw. jedes zweite Jahr ein anderer Bereich getestet. Im Effizienzvergleich werden die Testrunden der Prüfungen für die achte Schulstufe berücksichtigt, Deutsch im Jahr 2016, Mathematik im Jahr 2017 und Englisch im Jahr 2019.

Die statistische Analyse zeigt einen „Selektionseffekt“, d.h. dass die Testergebnisse in allen drei Testbereichen von der Verteilung der SchülerInnen auf APS und AHS abhängig sind. Wo AHS verfügbar sind, besuchen SchülerInnen der Tendenz nach häufiger eine AHS und seltener eine APS. Dies schlägt sich zunächst in höheren Anteilen von AHS-SchülerInnen an allen an der BiST teilnehmenden SchülerInnen nieder, aber auch in schlechteren Ergebnissen der APS-SchülerInnen. Es zeigt sich, dass speziell die hier untersuchungsrelevanten APS-SchülerInnen dort, wo SchülerInnen häufiger eine AHS

und seltener eine APS besuchen, im Durchschnitt schlechtere Ergebnisse erzielen. Der Anteil von APS-SchülerInnen an allen an der BiST teilnehmenden SchülerInnen betrug in Wien bei allen drei Testrunden nur etwa 50 Prozent, hingegen 75 Prozent in Vorarlberg oder Tirol. Da die Verteilung der SchülerInnen auf AHS und APS auf Bundesländer-Ebene mit Testergebnissen der APS SchülerInnen korreliert ist, wird für diesen Struktureffekt des APS-Anteils kontrolliert. Während die APS in den westlichen Bundesländern eher den Charakter einer Gesamtschule hat, ist die Verteilung der SchülerInnen in Wien stärker strukturiert. Der Selektionseffekt hat zur Folge, dass die Ergebnisse der SchülerInnen in APS schlechter sind. In der statistischen Analyse wird für den Einfluss dieses Selektionseffekts kontrolliert.

ABBILDUNG 4 ERGEBNISSE DER BILDUNGSSTANDARD- ÜBERPRÜFUNG



Die Analyse der Testergebnisse ergibt auch, dass für die BiST 2016 in Deutsch noch ein zweiter unabhängiger Struktureffekt auf Bundesländerebene erkennbar ist. Dabei weisen SchülerInnen, die nicht Deutsch als Erstsprache haben, schlechtere Ergebnisse in Deutsch auf (vgl. BIFIE 2017, S. 122). In diesem Testbereich Deutsch wurde für beide Faktoren, d.h. sowohl den Anteil der SchülerInnen in APS als auch den Anteil der SchülerInnen mit einer anderen Erstsprache, kontrolliert. Für die Ergebnisse in Mathematik und in Englisch ist der Effekt der Erstsprache auf Bundesländerebene nicht erkennbar. Hier erfolgt die Bereinigung nur anhand des Anteils von SchülerInnen in APS. Für die Ergebnisbewertung im Benchmarking wird der Mittelwert der drei Testergebnisse gebildet.

Im Bundesländervergleich erzielten über alle drei Testbereiche die APS SchülerInnen in Salzburg und Niederösterreich mit 521 bzw. 516 Punkten die „besten“ Ergebnisse (Abbildung 4). Tirol erzielt nach

Kärnten und Vorarlberg die im Bundesländer-Vergleich schlechtesten Ergebnisse. Dabei belegten die SchülerInnen in Tirol im Bereich Mathematik mit Rang 5 unter den österreichischen Bundesländern noch ihr bestes Ergebnis. Etwa 16% der APS-PflichtschülerInnen in Tirol verfehlen die Bildungsstandards im Testbereich Mathematik. Dies liegt immer noch unter dem Österreich-Durchschnitt von 21%, dennoch ist zu beachten, dass etwa ein Fünftel der APS-SchülerInnen der 8. Schulstufe die Bildungsstandards in Mathematik nicht erreichen. Aufholpotenziale bestehen im Bereich Englisch. Hier erzielten Tiroler SchülerInnen das zweitschlechteste Ergebnis nach Kärnten.

TABELLE 2
EFFIZIENZVERGLEICH PFLICHTSCHULEN 2021¹⁶

Ergebnisse des Effizienzvergleichs im allgemeinen Pflichtschulwesen

	APS 2021 in Mio. Euro	SchülerInnen APS 2021/2022	Ausgaben je SchülerIn in Euro	BIFIE BiST Deutsch- Mathe- Englisch	Strukturell bereinigter Aufwand pro SchülerIn und Punkt bei der BIFIE BiST	Effizienz- Benchmark	Ausgaben in Mio. Euro unter Bedingung "Effizienz"	Potenzial Effizienz in Mio. Euro	Potenzial Effizienz in %
B	197	18.019	10.925	512	21,4	0,86	169	28	14%
K	352	33.120	10.622	502	21,2	0,86	304	48	14%
N	1.052	111.464	9.438	516	18,3	1,00	1.052	0	0%
O	1.075	108.091	9.946	512	19,4	0,94	1.011	64	6%
S	421	37.996	11.071	521	21,2	0,86	362	58	14%
St	814	75.308	10.804	513	21,1	0,87	707	107	13%
T	544	52.501	10.365	508	20,4	0,90	488	56	10%
V	360	31.495	11.434	505	22,6	0,81	291	69	19%
W	1.286	114.975	11.182	509	22,0	0,83	1.071	215	17%
OE	6.100	582.969	10.464				5.455	645	11%

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Für das Effizienz-Benchmarking werden beide Seiten der Effizienz-Formel, nämlich die Inputseite und die Outputseite, zusammengebracht. Betrachtet werden Ausgaben je SchülerIn pro durchschnittlichem Testergebnispunkt bei den Bildungsstandardüberprüfungen (Tabelle 2). Als effizientes Bundesland zeigt sich Niederösterreich, das die zweitbesten Bildungsergebnisse bei den niedrigsten Ausgaben je SchülerIn aufweist und damit den höchsten Effizienz-Benchmark von 1 erreicht. Das schlechteste Ergebnis erzielt Vorarlberg mit einem Effizienz-Benchmark von 0,81 und einem Effizienzpotenzial von 19%. Tirol erreicht das drittbeste Ergebnis mit einem relativen Effizienzpotenzial von 10,3%. Umgelegt auf Gesamtausgaben des Bundeslandes und seiner Gemeinden in Höhe von 544 Mio. Euro ist dieses

¹⁶ Die Anzahl der SchülerInnen basiert auf der Schulstatistik des Jahres 2021/2022.

Ergebnis äquivalent mit einem Effizienzpotenzial von etwa 56 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht der äquivalenten Reduzierung der Ausgaben oder der äquivalenten Verbesserung der Bildungsergebnisse, wenn allgemeine Pflichtschulen in Tirol so effizient wären wie jene in Niederösterreich.

3.2 Strukturanalyse und Effizienzhemmnisse

Die Ergebnisse des Benchmarkings von EcoAustria (oben), aber auch international vergleichende Analysen (Nusche et al. für die OECD 2016) zeigen **Effizienzpotenziale** im Schulsystem auf. Auch im nationalen Bildungsbericht heben Autoren und Autorinnen (siehe Brauckmann et al. 2019, S. 376) hervor, dass die Ausgaben pro Schülerin und Schüler in Österreich vergleichsweise hoch sind. Hier orten Autorinnen mögliche **Verteilungsprobleme bei der Ressourcenallokation** und „Herausforderungen in der besseren Verteilung der Mittel“ im Schulsystem (Brauckmann et al. 2019, S. 376). Als strukturelle Hemmnisse stellen sich die Kompetenzteilung, die Mischfinanzierung, die Trennung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung, die allokativen Effizienz sowie eine **mangelnde Aufgaben-, Problem- und Wirkungsorientierung**, die sich beim Abbau von Bildungsbenachteiligungen als nachteilig herausstellt.

HEMNMISSE



Kompetenzverflechtung, Mischfinanzierung und Steuerungsdefizite (Accountability), fehlende Schulautonomie, allokativen Effizienz und Größenstruktur, Inputorientierung, frühe Selektion, Überfrachtung der Lehrpläne.

VERBESSERUNGEN



Auflösung verflochtener Steuerungsstruktur (Governance aus einer Hand) bei weitestgehender Schulautonomie, Outcomekontrolle, Wirkungs- bzw. Aufgabenorientierung, Ganztagschule, Berufsorientierung, Durchlässigkeit der Bildungswege.

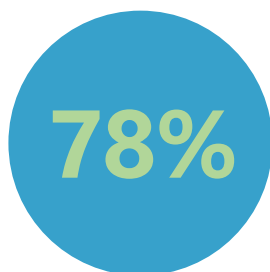
Kompetenzverflechtung und Kompetenzzersplitterung

Die Steuerung, Organisation und Verwaltung („Governance“) des Pflichtschulwesens ist in Österreich von einem hohen Maß an **Kompetenzverflechtung und Kompetenzzersplitterung** geprägt (siehe auch Mitterer und Seisenbacher 2020, S. 32). Insbesondere die Mischfinanzierung und die Trennung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung stellen in Österreich ein Effizienzhemmnis dar (siehe unten). Die Kompetenzzersplitterung im Pflichtschulwesen erschwert und blockiert die Umsetzung bundesweit einheitlicher bildungspolitischer Konzepte, Reformen und die Durchsetzung effektiver Bildungsstandards. Die Ergebnisse der Bildungsstandardüberprüfungen zeigen, dass die Fähigkeiten der SchülerInnen stark und abhängig vom Schulstandort variieren. Mit der **Kompetenzzersplitterung verschwimmen Verantwortlichkeiten**. In der Folge geht die Zuordenbarkeit („Accountability“) von erfolgreicher bzw. mangelhafter Governance verloren. Während die Grundsatzgesetzgebung Aufgabe des Bundes ist, fallen Ausführungsgesetze und Vollziehung in die Zuständigkeit der Bundesländer. Bei

der Ausübung der Diensthoheit über die LehrerInnen für Pflichtschulen sind die Bundesländer zwar allein für Gesetzgebung und Vollziehung zuständig, jedoch erfolgt hier wieder die Finanzierung der Gehälter über innerstaatliche Transfers zum größten Teil durch den Bund. Im Pflichtschulwesen ist mit den Gemeinden sogar noch die dritte Gebietskörperschaftsebene relevant: Die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände sind in Tirol und in Österreich insgesamt für die Schulerhaltung im Pflichtschulbereich zuständig. Die Errichtung und Beibehaltung von Schulstandorten und damit die räumliche Allokation der Pflichtschulen ist auch von **lokal- und standortpolitischen Interessen der Gemeinden** geprägt.

Steuerungsdefizite und Mischfinanzierung

Die Finanzierungsseite ist im Pflichtschulbereich durch ein komplexes **System innerstaatlicher Transfers** zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geprägt. Hier ist die Finanzierung der Aufwendungen für die Personalkosten der LehrerInnen exemplarisch: Gemäß Bildungsausgabenstatistik 2021 entfallen im Bereich der APS österreichweit etwa 73 %, in Tirol sogar fast 78%, der öffentlichen Gesamtausgaben auf Personalkosten.



PERSONALAUSGABEN

Österreichweit entfallen 73%, in Tirol sogar 78%, der Ausgaben auf Personal. Einen maßgeblichen Effizienzhebel stellt das Personalmanagement, die Verwaltung des Personaleinsatzes und die Verteilung der Lehrerkapazitäten dar!

Die Personalkosten für Landeslehrer und Landeslehrerinnen stellen den größten Ausgabenposten im Pflichtschulbereich dar. Die gesetzliche Regelung im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) sieht vor, dass der Bund den Ländern die Kosten der Landeslehrer inklusive Pensionen und Nebengebühren in Form von Transferleistungen ersetzt. Die Finanzierung der Personalkosten der Länder erfolgt faktisch durch den Bund, der aber umgekehrt nicht Dienstgeber der Lehrerinnen und Lehrer ist. Die Finanzierung der Gehälter ist ein Beispiel für das **Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung**. Durch diese Trennung entstehen Anreiz- und Steuerungsverluste in Form einer Principal/Agent-Problematik: Dabei übernimmt der Bund, der selbst nicht Dienstgeber der Landeslehrer und Landeslehrerinnen ist, weite Teile der Finanzierung der Personalausgaben, die auch den größten Teil der Schulausgaben insgesamt darstellen. Die Kompetenzen der Personalverwaltung

liegen bei den Bundesländern, die dabei aber nicht die Kosten tragen. Instrumente der Leistungs-, Ergebnis- und Outcome-Überprüfung sind nur mangelhaft umgesetzt und den Schulen selbst fehlt es wiederum an **Autonomiekompetenzen im Personalbereich**. Folge der institutionellen Steuerungsdefizite ist, dass **Strukturen und Interessen der Personalvertretung** bei der Umsetzung von Reformen und Vorgaben der Personalverwaltung und der Schulpolitik im Allgemeinen ein wichtiger und häufig schwer überwindbarer Faktor sind. Am Weg zu einem effizienten Pflichtschulwesen müsste erst das Steuerungsdefizit und Kompetenzgeflecht aufgelöst werden: AutorInnen der OECD betonen, dass die Bildungs- und Schulverwaltung sowie deren Finanzierung idealerweise auf derselben regulatorischen Ebene angesiedelt sein sollten (Nusche et al. 2016, S. 14).

Versäumnisse der Bildungsreform 2017

Mit der letzten großflächigen Reform des Schul- und Bildungswesens in Gestalt der Bildungsreform 2017 wurden wesentliche strukturelle Mängel und Effizienzhemmnisse adressiert. Steuerungsdefizite wurden dabei zum Teil auch „abgemildert“. Die Reform zielte etwa auf die Erweiterung der **Schulautonomie**, die Schaffung von Möglichkeiten zur Bildung von örtlichen **schultypenübergreifenden Schulclustern**, die Verbesserung des Qualitätsmanagements sowie die Neugestaltung der behördlichen Zuständigkeiten der Schul- und Unterrichtsverwaltung ab (siehe Brauckmann et al. 2019, S. S. 365). Mit den **Bildungsregionen** wurden schultypenübergreifende und überinstitutionelle Steuerungs- und Koordinierungsplattformen auf regionaler Ebene implementiert. Die Schulreform zielt an dieser Stelle nicht auf die Beseitigung von Mischkompetenzen und Kompetenzzersplitterung ab, aber zumindest auf eine verbesserte räumliche Koordination. Im Rahmen der Bildungsreform von 2017 wurde mit den Bildungsdirektionen auf Bundesländerebene eine „Mischbehörde“ von Bund und Ländern geschaffen. Die Bildungsdirektionen sind in Angelegenheiten des Bundes, im Bereich der AHS, BMS und BHS – etwa beim Lehrereinsatz und bei der Direktorenbestellung, bei Lehrplänen und bei der Organisation der Schulaufsicht – an die Weisungen des ressortzuständigen Bundesministers gebunden. In Landesangelegenheiten – etwa im Zusammenhang mit der Schulverwaltung bei Volks- und Neuen Mittelschulen – sind die Bildungsdirektionen an die Bildungslandesräte der Bundesländer gebunden. Ein weiterer Reformbestandteil war eine Stärkung der Schulautonomie, insbesondere im Hinblick auf die Personalauswahl. AutorInnen der OECD (siehe OECD 2017) oder des IBW (Schmid 2014) streichen in ihren Analysen zu maßgeblichen Erfolgsfaktoren die Bedeutung der Schulautonomie hervor. Die Schulen haben nun die Möglichkeit, BewerberInnen zu bewerten und zu reihen. Die Spielräume der Schulautonomie sind jedoch auch nach der Reform nicht sehr weitreichend.

In der Bewertung der Bildungsreform ist zunächst positiv festzuhalten, dass zunächst die relevanten

strukturellen Hemmnisse erkannt wurden und Schritte gesetzt wurden, um diese Hemmnisse ein Stück weit zu „entschärfen“. Dennoch bestehen die gravierenden Problemfelder fort (Lassnigg und Steiner 2018, S. 2): Die Schulen haben nunmehr ein Mindestmaß an Mitsprache bei der Personalauswahl, erreichen aber auch weiterhin keine effektive Autonomie, weder bei der Personalauswahl, noch bei den Lehrplänen oder bei der finanziellen Mittelausstattung. Die Trennung zwischen der Finanzierungs- und der Aufgabenverantwortung und daraus entstehende Unschärfen der Zuordenbarkeit und Steuerungsdefizite bestehen im Pflichtschulbereich fort. Mit den neu geschaffenen Bildungsdirektionen wurde die vermischte Kompetenzzuordnung nicht aufgelöst, sondern neu institutionalisiert. Die politisch verantwortlichen Akteure der unterschiedlichen Governance-Ebenen haben selten einheitliche bildungs- und schulpolitische Schwerpunkte, Strategien und Konzepte. Wesentliche Abstimmungsprobleme bestehen weiter. Es besteht ein hohes Potenzial für eine „**Ideologisierung**“ und „**Politisierung**“ des **Pflichtschulwesens**. Diese Gefahr besteht grundsätzlich auch bei einer Bündelung der Schulverwaltung in einer Verwaltungsebene sowie bei einer Stärkung der Schulautonomie, jedoch ist, insbesondere in Kombination mit flächendeckender Outcome-Kontrolle und Standardprüfungen, die Zuordenbarkeit von „guter“ und „mangelhafter“ Schulpolitik gegeben und Verantwortlichkeiten sind klar ersichtlich. In der gegenwärtigen Struktur ist die pädagogisch-konzeptuelle Ausgestaltung zum Teil von „weltanschaulichen“ Haltungen geprägt, bei der räumlichen Struktur wieder spielen **standort- und lokalpolitische Interessen** eine entscheidungsrelevante Rolle. Die Schulpolitik in Österreich steht nicht immer unter dem vorrangigen Ziel der optimalen und effizienten Bereitstellung von „Bildung“. Eine Ausweitung von Budgets und Mitteln im Rahmen von Inputsteuerung löst nicht die strukturellen Defizite, sondern führt zu einer Bestätigung und sogar Ausweitung der vorhandenen Strukturen.

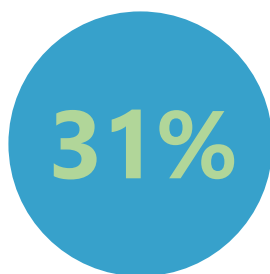
Größenstruktur und allokativer Effizienz

Ein besonderes Effizienzhemmnis des Pflichtschulwesens ist in Österreich die Größenstruktur sowie die **räumliche Allokation** von Schulen. Dabei finden sich, zum Teil auch in dichter besiedelten Zentren, aber insbesondere in den ländlichen Regionen vielfach sehr **kleinstrukturierte schulische Einheiten** (siehe hierzu auch Brauckmann et al. 2019, S.377). Die Größenstruktur und die Erhaltung kleinschulischer Strukturen bindet Ressourcen und **entzieht dem Gesamtsystem Ressourcen**, die zur Verbesserung des schulischen Angebots benötigt würden.¹⁷ Mit 31% hat fast ein Drittel der Volksschulklassen in Tirol nur bis zu 15 SchülerInnen.

Österreichweit liegt der Vergleichswert bei 25% nur marginal niedriger. Dabei zeigt der internationale

¹⁷ Die kleinteilige Struktur der Pflichtschulen in Österreich wird von AutorInnen der OECD als maßgebliches Effizienzhemmnis gesehen: „Small average school (and class) sizes in Austria are an important part of the explanation why the Austrian school system is relatively expensive for the quality that it delivers“ (Nusche et al. 2016, S. 26).

Vergleich unter EU-Mitgliedstaaten von Statistik Austria (2023, S. 84), dass schon Österreich insgesamt – sowohl in der Primar-, als auch in der ersten Sekundarstufe – eine unterdurchschnittliche Klassengrößenstruktur hat.¹⁸ Die Auswertung der Schulstatistik 2021/2022 von Statistik Austria zeigt, dass von den fast 280 Gemeinden Tirols lediglich 18 Gemeinden über keine eigene Volksschule verfügen.



KLASSENSTRUKTUR

Fast ein Drittel der Volksschulklassen in Tirol haben weniger als 15 SchülerInnen. Die Erhaltung kleinstrukturierter schulischer Einheiten bindet Ressourcen und hat keine nachweisbaren pädagogischen Effekte!

Niedrige Klassengrößen werden von Seiten der Politik zum Teil mit pädagogischen Zielen begründet. Kleine Klassen und kleinteilige Schulstrukturen sind jedoch nicht immer eine Folge pädagogisch-bildungspolitischer Ziele. Bildungsökonomische Analysen haben die Bedeutung kleiner Klassen für den Schulerfolg relativiert (Schümer und Weiß 2008, S. 44; Hanushek 2000; Nusche et al. 2016, S. 26). Die durchschnittliche Klassengröße beträgt in Tirol im Schuljahr 2021/2022 an Volksschulen 17,5 SchülerInnen und an Mittelschulen 20 SchülerInnen. Ohne Berücksichtigung „statistischer Ausreißer“, lassen sich in diesem Größenbereich keine pädagogischen Effekte der Klassengröße aus der Bildungsforschung ableiten. Es lassen sich aber umgekehrt ökonomische Schlüsse ziehen: Die Größenstruktur ist „teuer“. Sie bindet Ressourcen, die anderswo fehlen, etwa für Lehrmaterialien und Geräte, Kurse, Sprachförderung und sonderpädagogischen Lehrbedarf, Digitalisierung und Vermittlung digitaler Inhalte, für schulische Infrastruktur, Ausbau von Ganztagschulen oder Abbau von Bildungsbenachteiligungen.

Inputorientierung und mangelnde Aufgaben-, Problem- und Wirkungsorientierung in der Mittelverteilung

Im politischen administrativen Verständnis der Unterrichts- und Schulpolitik ist ein hohes Maß an **Inputorientierung** vorhanden. Die Wahrnehmung von Leistungsdefiziten und Mängeln im Schulsystem ist eher mit der Forderung nach einer höheren Dotierung von Budgets und Ressourcen verbunden, als mit der Entwicklung und Umsetzung von grundsätzlichen und umfassenden Strukturreformen. Dabei

¹⁸ In vielen Ländern, die auch beim PISA-Test erfolgreicher sind, etwa Finnland, Dänemark, Estland oder Schweden, ist die durchschnittliche Klassengröße im Volksschulbereich höher als in Österreich.

zeigen vergleichende Analysen, dass klassische Inputfaktoren – etwa Bildungsausgaben und Budgets für die Schulen, das Schüler-/Lehrerverhältnis, die Klassengröße, die Anzahl der Unterrichtsstunden, Quoten für Repetenten oder das Ausmaß an unterstützendem Personal bzw. Hausübungen usw. die Länderunterschiede in den Schülerleistungen (PISA, PIRLS, TIMSS) nur unzureichend erklären (Schmid 2014, S. 2). Insbesondere gehen mit höheren Bildungsausgaben nicht automatisch bessere Leistungen der SchülerInnen einher.

Überregional betrachtet nimmt die Erhaltung von vergleichsweise teureren Kleinschulen finanzielle Ressourcen in Anspruch. Umgekehrt fehlen Ressourcen in den städtischen Siedlungszentren, etwa zur Überwindung von **strukturellen Bildungsbenachteiligungen**. Es besteht eine maßgebliche **Verteilungsproblematik in der Ressourcenverteilung** zwischen Stadt und Land (Lassnigg und Steiner 2018). AutorInnen des nationalen Bildungsberichts halten in ähnlicher Weise fest, dass in den größeren städtischen Schulen gegenüber den kleineren ländlichen Schulen eher **weniger Ressourcen pro SchülerIn** verausgabt werden, was sich gerade auch für bildungsbenachteiligte SchülerInnen ungünstig auswirkt (siehe Brauckmann et al. 2019 im nationalen Bildungsbericht, S. 376). Hier ist relevant, dass in größeren städtischen Siedlungsräumen deutlich mehr Kinder mit bildungsfernem Hintergrund, Bildungsnachteilen oder nicht-deutscher Erstsprache allgemeine Pflichtschulen besuchen. Anhand von Ergebnissen der Bildungsstandardüberprüfung ist im Bundesländervergleich ein Zusammenhang zwischen dem Anteil von SchülerInnen mit nicht-deutscher Erstsprache und schlechteren Ergebnissen im Testbereich „Deutsch“ erkennbar. AutorInnen der OECD konstatieren, dass in Österreich speziell SchülerInnen mit Migrationshintergrund ein höheres Risiko haben, schlechte Leistungen zu erzielen bzw. die Schule abzubrechen (siehe Nusche et al. 2016). Die Problematik verschärft sich mit der Urbanisierung und der Zunahme von SchülerInnen mit nicht-deutscher Muttersprache in den Städten. Wenn zunehmend SchülerInnen in den dichteren Siedlungsräumen aus strukturellen Gründen Bildungsstandards verfehlen, dann besteht die Aussicht auf weiterführende Problemfelder der Integrations-, Arbeitsmarkt- und Standortpolitik, die sich negativ auf **die Wettbewerbsfähigkeit** der Volkswirtschaft auswirken können. Unternehmensbefragungen zu Folge, wird schon derzeit der **Fach- und Arbeitskräftemangel** als eine der gravierendsten Herausforderungen für die Unternehmen gesehen.

Es bestehen wesentliche Defizite und Hemmnisse in den Mechanismen der Mittel- und Ressourcenverteilung. In den Finanzierungsstrukturen fehlen Anreize und Elemente der Aufgabenorientierung, die zur einer stärkeren Orientierung von finanziellen Ressourcen zum Ausgleich von Bildungsbenachteiligungen innerhalb eines Bundeslandes beitragen könnten (siehe auch Nusche et al. für die OECD, S. 15). Die Finanzierung der öffentlichen Pflichtschulen, die ja gerade für die Beseitigung

von Bildungsbenachteiligungen eine wesentliche Rolle spielen müssen, erfolgt systemisch weitgehend ohne Bezug auf strukturelle Herausforderungen in den Städten (siehe Nusche et al. 2016, S. 20 für die OECD). Maßgeblich ist hier im Wesentlichen die Zahl der Schülerinnen und Schüler in einer Schule und die Einwohnerzahl der schulerhaltenden Gemeinde (siehe Mitterer und Seisenbacher 2020 sowie Mitterer, Hochholdinginger und Seisenbacher 2018).

Verteilung zusätzlicher Ressourcen und Mittel

Mit der Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen zur Unterstützung von Schulen mit besonderen Herausforderungen (sog. „Brennpunktschulen“) wurde auf Bundesebene zuletzt eine Initiative gesetzt, die Verteilung von Ressourcen verstärkt auf integrations- und strukturpolitische Schwerpunkt hin auszurichten. Diese Initiative wurde auch im aktuellen Regierungsprogramm 2020 bis 2024 festgeschrieben.¹⁹ Es werden Volks- und Mittelschulen mit besonders schwierigen Voraussetzungen nach bestimmten Kriterien eines Chancen- und Entwicklungsindex ausgewählt²⁰. Insgesamt stehen dabei 100 ausgewählten Volks- und Mittelschulen Ressourcen und Kapazitäten in Höhe von 15 Mio. Euro über den Zeitraum von drei Semestern ab dem Sommersemester 2022 zur Verfügung. Laut Bildungsministerium werden zwei Drittel in Sachmittel (etwa Lernmittel, IT, Mobiliar) und ein Drittel in Personal fließen. Die Reichweite dieser Initiative ist in Relation zu jährlichen Gesamtausgaben für allgemeinbildende Pflichtschulen in Höhe von etwa 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2021 bzw. von im Schuljahr 2021/2022 über 4.400 allgemeinbildenden Pflichtschulen²¹ wenig relevant und hat daher eher den Charakter eines realen Experiments. Positiv ist anzumerken, dass mit der Initiative das Problem einer adversen und **mangelhaft aufgaben- oder problemorientierten Mittelverteilung** zwar von der Politik erkannt und adressiert wird, jedoch weder abgemildert noch gelöst wird.

Die Evaluierung der Verteilung von zusätzlichen Mitteln und Ressourcen für die Bereitstellung von Förder- und Integrationslehrern an den Pflichtschulen in der Vergangenheit zeigen (Felder-Puig et al. 2017, S. 13), dass die **Kriterien der Verteilung nicht immer nachvollziehbar** waren. Dabei werden von wurde von den im Rahmen der Evaluierung interviewten VertreterInnen der Bildungsdirektionen und der Schulen insbesondere die nicht immer bedarfsorientierte Verteilung der Mittel kritisiert (S. 14). Die zusätzlichen Kapazitäten wären demnach nicht immer jenen Schulen zugutegekommen, die den höchsten Bedarf gehabt hätten. Auch in diesem Fall ist der begrenzte Umfang zusätzlicher Ressourcen im Vergleich zu den gesamten personellen und finanziellen Ressourcen zu bemerken. Im Rahmen der

¹⁹ Siehe hierzu Medienbeiträge der Tiroler Tageszeitung vom 10.3.2022 unter dem [Weblink](#) oder der Salzburger Nachrichten vom 10.3.2022 unter dem [Weblink](#).

²⁰ Siehe hierzu das aktuelle Regierungsprogramm 2020-2023, S. 204 unter dem [Weblink](#) des Bundeskanzleramtes.

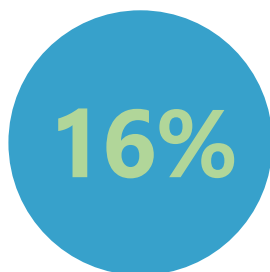
²¹ Siehe hierzu Informationen von Statistik Austria unter dem [Weblink](#).

Initiative von 2016/2017 wurden für Sprachförderkurse bzw. Sprachstartgruppen **442 Planstellen** für alle Formen von allgemeinbildenden Pflichtschulen bereitgestellt, darüber hinaus **250 Planstellen** für begleitende pädagogische Integrationsmaßnahmen. Zusatzressourcen, die für integrationspolitische Herausforderungen bereitgestellt werden, werden kaum wirksam werden, wenn der allgemeine Mechanismus der Mittel- und Ressourcenverteilung an gravierenden und aktuellen Problemstellungen vorbeiläuft. Gemäß „Bildung in Zahlen 2021/2022“ von Statistik Austria (2023, S. 79) unterrichten an allgemeinbildenden Pflichtschulen aktuell etwa 70.600 LehrerInnen (exklusive karenzierten Personen). Die kurzfristige Aufstockung der LehrerInnen erscheint vor diesem Hintergrund „begrenzt“.

Vermittlung von Berufsorientierung und berufspraktisches Wissen

Befragungsergebnissen nach sehen die österreichischen und die Tiroler Unternehmen den Fachkräftemangel ein zunehmendes und dringliches Problem. Daten der Schulstatistik zufolge sind die Schülerzahlen an gewerblich kaufmännischen Berufsschulen in Tirol im Zeitverlauf von der Periode 2010 bis 2013 auf die Periode 2020 bis 2022 um fast 12% gesunken. Die Anzahl der SchülerInnen an technisch gewerblichen mittleren Schulen sind im Referenzzeitraum um fast 40% zurückgegangen. Zwar ist auch die Zahl der SchülerInnen in Schulen der AHS-Oberstufe um fast 12% gesunken, die Zahl der SchülerInnen in Oberstufenrealgymnasien ist in Tirol aber um 15% gestiegen, auch die Zahl der SchülerInnen in Schulen der AHS Unterstufe (um plus 5,3%). Die Ausbildung an gewerblich kaufmännischen Berufsschulen oder an technisch gewerblichen mittleren Schulen stellt die Basis des künftigen Fachkräftepotenzials dar. Demografische und strukturelle Verschiebungen der Ausbildungswege und Strukturen haben eine **Verringerung des Fachkräftepotenzials** zur Folge.

In den Lehrplänen der allgemeinbildenden Pflichtschulen spielt die **Vermittlung von Berufsorientierung und berufspraktischen Lerninhalten keine primäre Rolle**. Darüber hinaus sind Schwellen und Barrieren im Hinblick auf die **Durchlässigkeit von Ausbildungswegen** gegeben. Die Ausbildung an allgemeinbildenden Schulen wirkt aus Sicht der Unternehmen zum Teil überfrachtet mit theoretischen Inhalten, umgekehrt spielt die Vermittlung von berufspraktischen und anwendungsbezogenen Inhalten sowie die Berufsorientierung für die Jugendlichen keine primäre Zielsetzung. Teil dieser berufspraktischen Inhalte sind etwa die Vermittlung mathematischer und im Berufsalltag angewandeter Grundlagen, die Fähigkeit, Inhalte in Schrift und Sprache zu vermitteln.



VERFEHLTE STANDARDS

Mit 16% verfehlte fast ein Sechstel der allgemeinen PflichtschülerInnen in Tirol die Bildungsstandards in Mathematik. Gerade in einer Phase des Arbeits- und Fachkräftemangels schmälert das Verfehlen von Bildungsstandards die Wettbewerbsfähigkeit.

Die Ergebnisse der BIFIE Standardüberprüfung im Lernbereich Deutsch (BIFIE 2017, S. 60) zeigen etwa, dass 15% der getesteten Schüler und Schülerinnen in Tirol die Bildungsstandards im Bereich Lesen nicht erfüllen. 16% der getesteten Pflichtschüler und Pflichtschülerinnen verfehlen die Mindeststandards im Bereich Mathematik (BIFIE 2018, S. 43).

Frühe Trennung mit der ersten Sekundarstufe

Österreich zählt mit Deutschland und Ungarn zu den wenigen Ländern, in denen die gemeinsame Schule oder Gesamtschule („comprehensive schooling“) schon nach vier Jahren und nach der Volksschule endet (siehe Schmid für IBW 2014). Die **frühe Selektion** der SchülerInnen in ein **stark ausdifferenziertes** Schulsystem ab dem 10. Lebensjahr stellt sich im internationalen Vergleich als Effizienzhemmnis dar. Dabei zeigen die vergleichenden Ergebnisse, dass eine Verlängerung der Gesamtschule über die 4. Schulstufe hinaus, zwar per se keine ausreichende Bedingung für bessere Bildungsergebnisse und Leistungen ist, dass aber jene Länder, in denen SchülerInnen sehr früh selektiert werden („early tracking“) tendenziell schlechtere Ergebnisse bei international standardisierten Leistungstests haben. Von den drei genannten Ländern erzielte bei PISA 2018 Deutschland noch die besten Ergebnisse bei PISA. Die Testergebnisse von Ungarn liegen noch unterhalb der österreichischen Vergleichswerte. Reiht man die Länder nach dem Mittelwert der drei Testbereiche „Lesen“, „Rechnen“ und „Naturwissenschaft“ so belegte Österreich unter den 37 OECD Ländern, die an PISA 2018 teilgenommen hatten²², Rang 23, Deutschland immerhin Rang 14 und Ungarn Rang 28 (OECD 2019). Dabei weist Österreich, gemessen an Gesamtausgaben pro Vollzeit-SchülerIn im Primärbereich die sechsthöchsten und im unteren Sekundarbereich sogar die vierthöchsten Ausgaben unter OECD Ländern auf (OECD 2023). Zumindest für Österreich und Deutschland gilt zu berücksichtigen, dass die PISA Ergebnisse in keiner Relation zu den finanziellen Ressourcen stehen, die im Pflichtschulbereich aufgewendet werden. Dabei stellt sich in Österreich insbesondere die Varianz der Testergebnisse, der starke Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds und das Leistungsgefälle zwischen allgemeinbildenden Pflichtschulen und

²² Kolumbien hat bereits teilgenommen, Costa Rica aber noch nicht.

allgemeinbildenden höheren Schulen als strukturelles Hindernis dar. In Ländern, in denen die gemeinsame Schule länger dauert, schlägt der sozioökonomische Hintergrund weniger stark auf die Schülerleistungen durch (Schmid 2014).

3.3 Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen

Verbesserungspotenziale ergeben sich insbesondere im Bereich der Schulverwaltung („Governance“). Gerade die vermischte Aufgabenerbringung im Schulbereich erfordert eine gute Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch anderen AkteurInnen (etwa privaten Schulträgern). Hier bedarf es einer näheren Analyse der Lücken in der Zusammenarbeit, wie dies etwa mithilfe des Multi-Level-Governance-Ansatzes möglich wäre (Mitterer und Seisenbacher 2020, S. 32). Lücken können etwa in Form von Informations-Asymmetrien, Kapazitätsdefiziten, ineffizienter Verteilung von Mitteln und daraus resultierenden Finanzierungslücken, Kompetenzzersplitterung, Defizite der räumlichen Definition von Schulsprengeln, Mängel im Zielentwicklungsprozess und mangelnder Accountability auftreten. Ein weitgehender Vorschlag ist die Bündelung von Zuständigkeiten im Bereich der Pflichtschule auf einer einzigen Ebene („**Pflichtschulverwaltung aus einer Hand**“). Dabei ist anzumerken, dass eine Bündelung vermischter Zuständigkeiten und Kompetenzen in einer Verwaltungsebene manche Strukturdefizite „entschärfen“ würde. Hierzu zählt etwa die Zurechenbarkeit von „guter“ bzw. „schlechter“ Governance. Grundsätzlich bleiben aber andere Hemmnisse bestehen – etwa die fehlende Profilbildung der Schulen, fehlende Outputkontrolle oder die starke Position der Personalvertretung –, auch nachdem die Pflichtschulverwaltung in einer Ebene gebündelt würde. Die Forderung nach einer solchen Bündelung der Pflichtschulverwaltung ist daher unter der Bedingung einer weitgehenden Realisierung von Schulautonomie zu verstehen.

Im internationalen Vergleich stellen sich **Schulautonomie**, die Schaffung eines durchgängigen **Lehrermarktes** anstelle eines bürokratischen Zuteilungsmechanismus und **systemische Outcome- und Ergebniskontrolle** als Elemente erfolgreicher Governance-Strukturen dar. In Österreich sind diese Elemente, wenn überhaupt, nur rudimentär verankert.

Ein wesentlicher Verbesserungsvorschlag betrifft die **Stärkung der Schulautonomie**. Mit der letzten größeren Bildungsreform wurde zwar die Mitsprache der Schulleitung bei der Personalauswahl gestärkt, eine effektive Autonomie im Hinblick auf Personal und Auswahl der Lehrerinnen und Lehrer, der finanziellen Ressourcen oder der pädagogischen Konzepte ergibt sich daraus aber nicht. Zu den Elementen einer leistungs- und anreizfördernden Governance-Struktur zählen insbesondere:

- Realisierung von **Schulautonomie** insbesondere in Personalangelegenheiten und bei der

Auswahl der LehrerInnen sowie im Bereich der Mittelverwendung in Form schulischer Globalbudgets sowie Stärkung der pädagogisch-konzeptuellen Spielräume zur schulischen Profilbildung,

- Implementation von bundeseinheitlichen Rahmenlehrplänen und gleichzeitiger Ausdifferenzierung durch **schulische Profilbildung** bei einer **externen Überprüfung (Output- oder Ergebnisorientierung)** – insbesondere an Übergängen und Schnittstellen – in Bezug auf die Erreichung von Bildungsstandards auf der Schulebene sowie schulinterne und -externe Evaluierung,
- Ausweitung **ganztägiger Schulformen** und individualisierte Lern- und Förderangebote insbesondere zum Abbau von Leistungsschwächen und soziostruktureller bzw. soziokultureller Hemmnisse und Barrieren,
- **Ausweitung der gemeinsamen Schule über die 4. Schulstufe hinaus** und eine Beendigung der frühen Trennung der schulischen Bildungsverläufe,
- Beförderung der Durchlässigkeit der schulischen Ausbildungswege,
- verstärkte Verankerung von anwendungsbezogenen und **berufspraktischen Inhalten und Berufsorientierung** in den Lehrplänen.

4. PFLEGEVERSORGUNG

4.1 Ergebnisse des Benchmarking und Effizienzvergleichs

Der Effizienzvergleich im Pflegebereich unterscheidet zwischen stationären und mobilen Pflegediensten. Beide Formen von Pflegedienstleistungen machen zusammen den Großteil der Netto-Pflegeausgaben der öffentlichen Hand aus. Dabei entfallen in Tirol etwa 97% der gesamten öffentlichen Pflegeausgaben auf diese beiden Bereiche, in Österreich insgesamt entfallen etwa 96% auf die beiden Pflegedienstformen.

TABELLE 3
PFLEGEVERSORGUNG NACH FORM 2021

Ausgaben der öffentlichen Hand für Pflegedienste in Tirol und Österreich insgesamt				
Nettoausgaben 2021 nach Form der Pflegeversorgung gemäß Pflegedienstleistungsstatistik				
	Tirol in Mio. Euro	Österreich in Mio. Euro	Tirol in %	Österreich in %
Mobile Dienste	49	501	23%	19%
Stationäre Dienste	160	2.094	74%	77%
Teilstationäre Dienste	3	26	1%	1%
Kurzzeitpflege	2	25	1%	1%
Alternative Wohnformen	1	26	0%	1%
Case- und Caremanagement	2	27	1%	1%
Mehrständige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste	0	8	0%	0%
Summe	216	2.706	100%	100%

Quelle: Statistik Austria Pflegedienstleistungsstatistik • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Für die Organisation und Bereitstellung der Pflegedienste (Sachleistungen) sind in Österreich die Bundesländer und die Gemeinden zuständig. Die Finanzierung erfolgt in einem mehrstufigen Transfersystem zwischen Bundesländern und Gemeinden sowie darüber hinaus durch Finanzierungsbeiträge des Bundes im Rahmen des Pflegefondsgesetzes. Im Folgenden werden Effizienzpotenziale im Pflegeversorgungsbereich im Rahmen des Bundesländer-Benchmarking³⁹ betrachtet. Die methodische Grundlage hierfür bildet wieder die EcoAustria Studie für das Bundesministerium für Finanzen (Strohner, Berger und Graf 2021, S. 45 ff)²³. Dabei wird zwischen

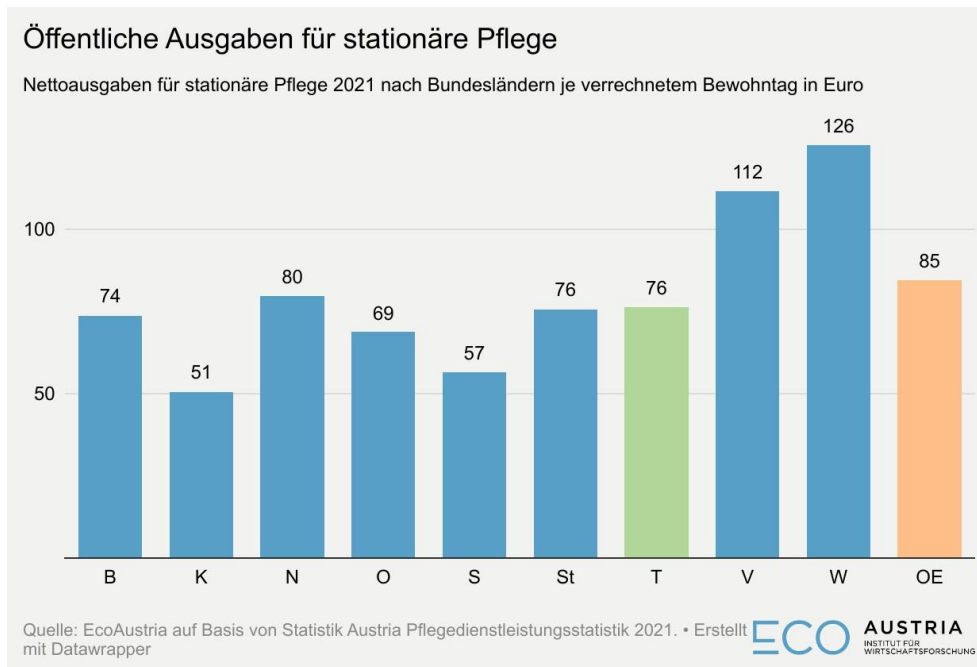
²³ Die Studie ist abrufbar unter der Website von EcoAustria unter dem [Weblink](#).

stationären und mobilen Pflegediensten unterschieden. Sie machen den Großteil der öffentlichen Pflegedienste aus (Tabelle 3). Datengrundlage ist die Pflegedienstleistungsstatistik für 2022 (Statistik Austria 2021)²⁴.

4.1.1 Stationäre Pflegedienste

Der Effizienzvergleich im Benchmarking erfolgt bei stationären Pflegedienstleistungen anhand der öffentlichen Nettoausgaben für stationäre Dienste. Dabei betragen die Nettoausgaben österreichweit etwa 2,1 Mrd. Euro, in Tirol entfallen gemäß Pflegedienstleistungsstatistik 160 Mio. Euro bzw. 74% der Nettoausgaben der öffentlichen Hand auf stationäre Dienste. Für den Effizienzvergleich werden die Nettoausgaben auf Bundesländerebene in Bezug zur Anzahl von für stationäre Leistungen verrechnete Bewohntage gesetzt. **Tirol weist mit 76 Euro pro Bewohntag ein mittleres Niveau** im Bundesländervergleich auf.

ABBILDUNG 5 AUSGABEN FÜR STATIONÄRE PFLEGE JE BEWOHNTAG

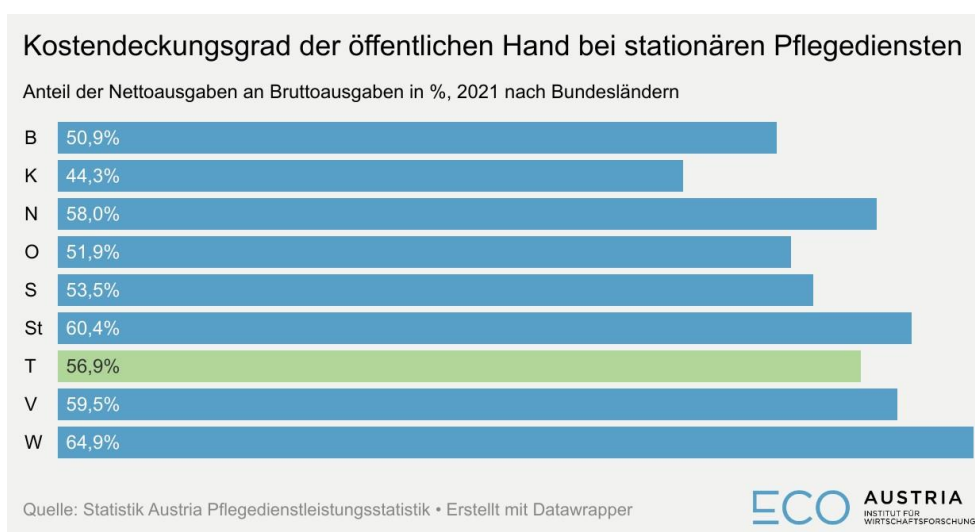


Der „Kostendeckungsgrad“ der öffentlichen Hand wird am Verhältnis der Nettoausgaben für stationäre Dienste zu den Bruttoausgaben bemessen. In Bundesländern, in denen die öffentliche Hand einen

²⁴ Der Bericht zur Pflegedienstleistungsstatistik 2021 ist auf der Website von Statistik Austria abrufbar unter dem [Weblink](#). Daten sind im entsprechenden Portal von Statistik Austria publiziert unter dem [Weblink](#).

höheren Anteil der Gesamtkosten trägt – für Unterschiede zwischen den Bundesländern sind insbesondere die Finanzierungssysteme des Landes und der Gemeinden maßgeblich – sind, wenig überraschend, auch die Nettoausgaben der öffentlichen Hand je verrechnetem Bewohntag höher. Ist dies der Fall, so entlastet dies die Eigenbeiträge der privaten Haushalte, die Verlagerung von Gesamtausgabenanteilen in den öffentlichen Sektor ist aber per se noch kein Hinweis auf geringere Effizienz der Bereitstellung stationärer Pflegedienste. **Tirol weist mit einem Kostendeckungsgrad von etwa 57% einen mittleren Wert** unter den österreichischen Bundesländern auf. Der Deckungsgrad variiert zwischen 44% in Kärnten und 65% in Wien (Abbildung 6).

ABBILDUNG 6 KOSTENDECKUNGSGRAD DER ÖFFENTLICHEN HAND



Um die Bedeutung des Deckungsgrades zu „neutralisieren“, wird der Benchmark nicht an den öffentlichen Ausgaben je Bewohntag, sondern an den Gesamtausgaben inklusive privaten Kostenbeiträgen je Bewohntag berechnet. Zu diesem Zweck werden auf Grundlage des Kostendeckungsgrades Gesamtausgaben je Bewohntag berechnet. Diese werden als Benchmark-Indikator herangezogen. Relativ zu dem Bundesland mit den niedrigsten (Gesamt-)Ausgaben je Bewohntag (Salzburg) werden relative Effizienzpotenziale für jedes Bundesland berechnet. Diese relativen Effizienzpotenziale werden auf die öffentlichen Ausgaben bezogen, und auf diese Weise wird ein Effizienzpotenzial der öffentlichen Hand ermittelt.

Das Bundesland mit den niedrigsten Ausgaben je Bewohntag ist Salzburg mit etwa 106 Euro. Für Tirol beträgt der Vergleichswert 134 Euro. Daraus ergibt sich **ein relatives Effizienzpotenzial für Tirol von**

etwa 20%. Bezogen auf Gesamtausgaben in Höhe von etwa 160 Mio. Euro, ergibt sich für Tirol ein absolutes Effizienzpotenzial von etwa 34 Mio. Euro (Tabelle 4). Dieses Ergebnis ist äquivalent mit der technischen Verringerung von Kosten bzw. Ausweitung der Leistungen in verrechneten Bewohntagen, wenn stationäre Pflegedienstleistungen in Tirol genauso effizient erfolgen würden wie in der Steiermark.

Hier ist relevant, dass die stationären Dienste in Salzburg schon in der Betrachtung der Nettoausgaben ohne privaten Beiträgen das zweitniedrigste Niveau nach Kärnten aufweisen (Abbildung 5). Die Ausgaben je verrechnetem Bewohntag betragen etwa 57 Euro. Österreichweit beträgt der Vergleichswert etwa 85 Euro. Die öffentlichen Ausgaben je Bewohntag betragen bis zu 126 Euro in Wien oder 112 Euro in Vorarlberg. In der Kostenstruktur ist aber noch zu berücksichtigen, dass mit etwa 54% der Kostendeckungsgrad in Salzburg aber noch deutlich höher als der Kärntner Vergleichswert von 44% ist. Statistisch wäre erwartbar, dass die Kosten für stationäre Dienste in Salzburg noch deutlich höher über dem Kärntner Vergleichswert liegen, da die öffentliche Hand hier eben einen hohen Anteil der Finanzierung selbst übernimmt. Dies ist nicht der Fall: Faktisch liegen die Betreuungskosten in Salzburg nur geringfügig über dem Kärntner Wert, dies bei einem deutlich höheren Kostendeckungsgrad.

TABELLE 4
EFFIZIENZVERGLEICH STATIONÄRE PFLEGEDIENSTE
2021

Ergebnisse des Effizienzvergleichs in der stationären Pflegeversorgung

	Netto-Ausgaben stationäre Pflege 2021 in Mio. Euro	Verrechn. Bewohntage 2021	Kosten je Bewohntag in Euro	Deckungsgrad öff. Hand Netto-/Bruttoausgaben	Benchmark: Kosten je Bewohntag insgesamt	Kosten-Multiplikator zum Benchmark	Netto Ausgaben unter Effizienz-Bedingungen	Effizienz Potenzial in Mio. Euro	Effizienz Potenzial in %
B	51,61	699.182	73,8	50,9	145	0,73	38	14	27%
K	96,83	1.912.453	50,6	44,3	114	0,93	90	7	7%
N	258,52	3.243.388	79,7	58,0	137	0,77	199	59	23%
O	271,65	3.945.283	68,9	51,9	133	0,80	217	55	20%
S	91,99	1.624.064	56,6	53,5	106	1,00	92	0	0%
St	354,64	4.680.606	75,8	60,4	125	0,84	299	55	16%
T	159,97	2.094.379	76,4	56,9	134	0,79	126	34	21%
V	85,92	769.602	111,6	59,5	188	0,56	48	37	44%
W	722,64	5.749.750	125,7	64,9	194	0,55	395	328	45%
OE	2.093,78	24.718.707	84,7				1.503	591	28%

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

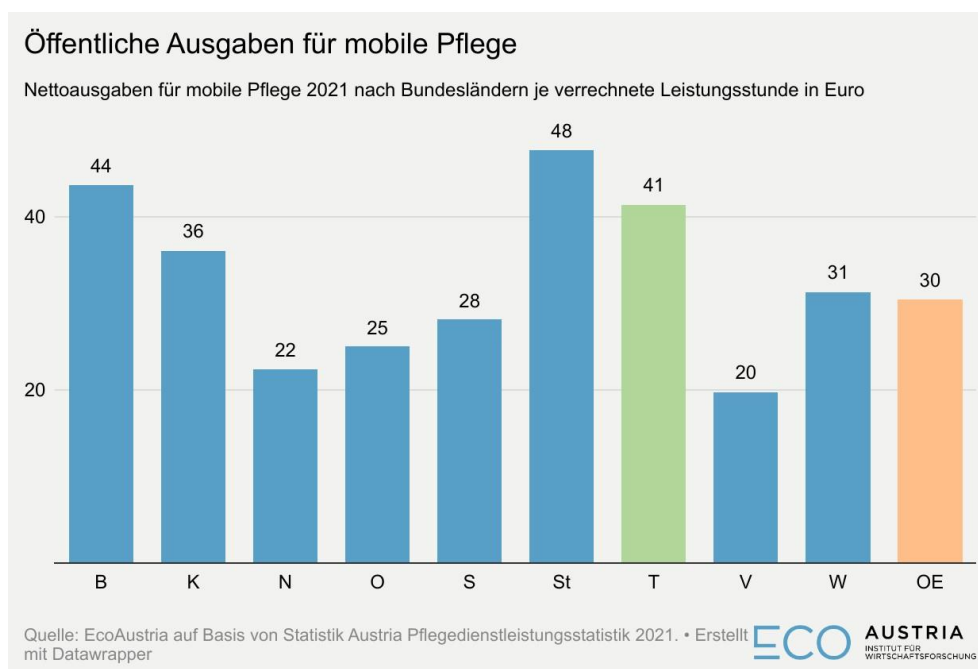
4.1.2 Mobile Pflegedienste

Parallel zur Betrachtung der stationären Pflegedienstleistungen werden mobile Pflegedienstleistungen

betrachtet. Sie stellen anteilmäßig den zweiten größeren Ausgabenbereich der öffentlichen Hand nach den stationären Pflegediensten dar. Es zeigt sich jedoch, dass die Ausgaben für mobile Dienste insgesamt deutlich niedriger sind, als jene für stationäre Dienste. Österreichweit entfallen auf stationäre Dienste 2,1 Mrd. Euro (Tabelle 3), 0,5 Mrd. Euro entfallen auf die mobilen Dienste. Ähnlich ist die Verteilung in Tirol: 160 Mio. Euro entfallen auf stationäre Dienste, 49 Mio. Euro entfallen auf mobile Dienste.

Die methodische Vorgangsweise erfolgt äquivalent zu stationären Diensten. Als Outputgröße werden hier jedoch nicht die verrechneten stationären Bewohntage, sondern die verrechneten Leistungsstunden herangezogen. Abbildung 7 zeigt die Ausgaben vor der Strukturbereinigung. Es zeigt sich, dass Vorarlberg mit etwa 20 Euro die niedrigsten öffentlichen Ausgaben je verrechneter Leistungsstunde aufweist, gefolgt von Niederösterreich mit 22 Euro, Oberösterreich mit 25 Euro und Salzburg mit 28 Euro. In **Tirol erfolgt die Bereitstellung mobiler Pflegedienste bei über 40 Euro relativ „teuer“**.

ABBILDUNG 7 AUSGABEN FÜR MOBILE PFLEGE JE LEISTUNGSTUNDE



Für die Benchmarking-Analyse werden zunächst die Vollkosten, d.h. inklusive privaten Kostenbeiträgen und Kostenersatzleistungen, für mobile Dienste herangezogen. Dies folgt der Überlegung, dass die Ergebnisse des Benchmarking nicht durch unterschiedliche Muster der Kostentragung beeinflusst sein sollen. Der Deckungsgrad der öffentlichen Hand für mobile Dienste variiert deutlich von 51,5% in

Oberösterreich und 53,7% in Vorarlberg bis 90,8% in Kärnten und 91,3% im Burgenland. Tirol weist mit etwa 77% einen überdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad im Vergleich zum österreichweiten Vergleichswert von 69,3% auf.

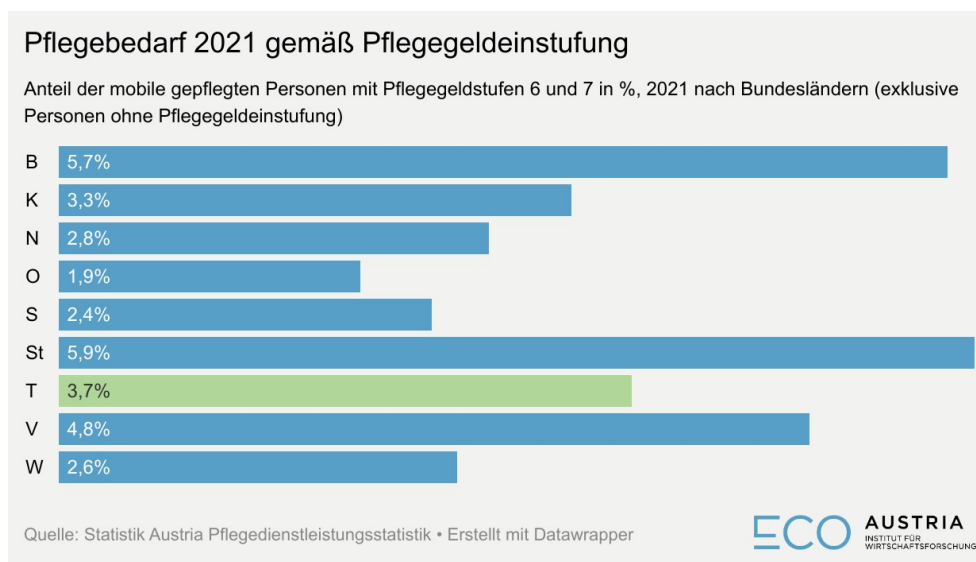
Die Vollkosten werden auf Grundlage der öffentlichen Nettoausgaben je Leistungsstunde zum Kostendeckungsgrad hochgerechnet. Dabei wird um unterschiedliche Varianten der Kostentragung kontrolliert. In der Analyse zeigt sich, dass die Vollkosten für mobile Dienste deutlich positiv mit dem Pflegebedarf korrelieren. Der Pflegebedarf wird am Anteil der gepflegten Personen mit einer Pflegegeldeinstufung von 6 und 7 an allen mobil gepflegten Personen evaluiert.²⁵ Der Bestimmtheitsmaß R^2 zwischen Gesamtausgaben (Vollkosten) je verrechneter Leistungsstunde und dem Anteil der mobil gepflegten Personen in Pflegegeldeinstufung 6 und 7 beträgt knapp 0,3. Demnach wird fast ein Drittel der Varianz in Bezug auf die Ausgaben je Leistungsstunden durch den Anteil der Personen mit hohem Pflegebedarf „erklärt“.

Für den Effizienzvergleich im Bereich der mobilen Pflege wird für den Pflegebedarf kontrolliert. Dies erfolgt zum Zweck, möglichst „faire“ Vergleichsbedingungen herzustellen: Bundesländer, die einen überdurchschnittlichen Pflegebedarf in der mobilen Pflege haben – etwa das Burgenland oder die Steiermark –, werden nicht „benachteiligt“. Der Effizienzvergleich erfolgt, nachdem der Einfluss des Pflegebedarfs aus den Ausgaben je Leistungsstunde herausgerechnet wurde. Tirol weist einen mittleren bzw. geringfügig überdurchschnittlichen Pflegebedarf auf. Hier beträgt der Anteil der mobil gepflegten Personen 3,7%, im Vergleich zu einem österreichweiten Durchschnitt von 3,3%. Tirol „profitiert“ von der Berücksichtigung des Kostenfaktors eines höheren Pflegebedarfs, dies aber nur im geringen Ausmaß.

²⁵ Datengrundlage stellt die Pflegedienstleistungsstatistik 2021 dar. Hier werden mobil gepflegte Personen nach ihrer Pflegegeldeinstufung von 1 bis 7 zugeordnet. Personen, die mobile Pflegeleistungen in Anspruch nehmen, aber kein Pflegegeld beziehen bzw. für die keine oder noch keine Pflegegeldeinstufung vorliegt, werden einer Ersatzstufe 0 zugewiesen. Der Anteil der Personen ohne Pflegegeldeinstufung variiert zwischen Bundesländern. Um diesen Unterschied zu neutralisieren, wird der Anteil der Personen in den Pflegestufen 6 und 7 an allen mobil gepflegten Personen exklusive Personen ohne Pflegegeldeinstufung vorgenommen.

ABBILDUNG 8

PFLEGEBEDARF NACH BUNDESLÄNDERN 2021



Nach der Strukturbereinigung um den Pflegebedarf hat Vorarlberg das effizienteste Kostenverhältnis. Vor der Strukturbereinigung weist Vorarlberg mit 37 Euro nach Salzburg (31 Euro) und Niederösterreich (32 Euro) die drittniedrigsten Vollaussgaben je verrechneter Stunde auf. Es ist aber zu berücksichtigen, dass der Pflegebedarf in Vorarlberg bei einem Anteil der Personen mit hoher Pflegegeldeinstufung von 4,8% noch deutlich höher ist als in Salzburg (2,4%) und Niederösterreich (2,8%). Im Vergleich zum Pflegebedarf in diesen beiden Ländern wäre damit für Vorarlberg noch eine deutlich „teurere“ Ausgabenstruktur zu erwarten.

TABELLE 5 EFFIZIENZVERGLEICH MOBILE PFLEGEDIENSTE 2021

Ergebnisse des Effizienzvergleichs in der mobilen Pflegeversorgung

	Netto-Ausgaben mobile Pflege 2021 in Mio. Euro	Verrechn. Leistungsstunden 2021	Kosten je Leistungsstunde in Euro	Deckungsgrad öff. Hand Netto-/Bruttoausgaben	Vollkosten je Leistungsstunde in Euro	Anteil Pflegestufe 6 und 7 am Jahresende-mobiler Bereich	Benchmark: Vollkosten je Leistungsstunde strukturbereinigt	Kosten Multiplikator zum Benchmark	Netto-Ausgaben bei Effizienz	Potenzial Effizienz in Mio. Euro	Potenzial Effizienz in %
B	15,6	357.961	44,0	91,3	48	5,7	37	0,81	13	3	19%
K	36,6	1.017.367	36,0	90,8	40	3,3	40	0,76	28	9	24%
N	85,1	3.802.823	22,0	70,1	32	2,8	34	0,88	75	11	12%
O	41,5	1.660.367	25,0	51,5	49	1,9	54	0,55	23	19	45%
S	27,8	986.557	28,0	89,6	31	2,4	35	0,85	24	4	15%
St	67,5	1.417.398	48,0	67,8	70	5,9	59	0,51	34	33	49%
T	49,2	1.190.993	41,0	76,8	54	3,7	52	0,57	28	21	43%
V	17,7	897.921	20,0	53,7	37	4,8	30	1,00	18	0	0%
W	160,2	5.124.930	31,0	68,0	46	2,6	49	0,61	98	63	39%
OE	501,3	16.456.318	30,0	69,3	44	3,3	44		339	162	32%

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

Tirol weist im Bundesländervergleich, wie angesprochen, einen mittleren bis leicht überdurchschnittlichen Pflegebedarf auf. Der Anteil von Personen mit Pflegestufe 6 und 7 beträgt hier 3,7%, der Vergleichswert für Österreich beträgt 3,3%. Nach der Strukturbereinigung um diesen „Kostennachteil“ weist Tirol damit marginal niedrigere Pflegeausgaben je Leistungsstunde auf. Unabhängig von dieser Verbesserung weist die mobile Pflege **in Tirol weiterhin ein Effizienzpotenzial von etwas mehr als 40%** auf. Maßgeblich sind dabei insbesondere die zweithöchsten Vollaussgaben je verrechnete Leistungsstunde, weniger die Leistungsstruktur, die sich nur marginal vom Gesamtdurchschnitt unterscheidet und die im Vergleich zum gesamtösterreichischen Durchschnitt nur einen marginal höheren Pflegedarf für Tirol ausweist. Gegenüber dem effizientesten Bundesland Vorarlberg ergibt sich ein **Effizienzpotenzial von etwa 20 Mio. Euro** (Tabelle 5). Dies entspricht dem Verbesserungspotenzial einer Ausgabensenkung bzw. einer Ausweitung der Leistungen, d.h. mobil bereitgestellter Leistungsstunden, wenn mobile Pflegedienstleistungen in Tirol genauso effizient erbracht würden, wie in Niederösterreich.

4.2 Strukturanalyse und Effizienzhemmnisse

Der **demografische Druck in Richtung einer Ausweitung von Ressourcen und Kapazitäten** im Bereich der Pflegeversorgung ist evident. Die Gesellschaft altert, es verschiebt sich die Altersstruktur deutlich in Richtung der älteren Jahrgänge. Die von Pflegedienstleistungen im Rahmen des

Pflegefondsgesetzes hauptsächlich betroffene Altersgruppe sind Personen **im Alter von 75 Jahren und darüber**. Auf diese Gruppe entfallen österreichweit etwa 82% der stationären Pflegedienste bzw. 73% der mobilen Dienste. Für Tirol betragen die Vergleichswerte 84% und 76%. Gemäß Bevölkerungsprognose von Statistik Austria beträgt der Anteil der Personen im Alter von 75 Jahren und darüber im Jahr 2022 in Österreich 9,6%. Tirol weist dabei mit 9,4% noch eine etwas jüngere Bevölkerungsstruktur auf. Dies ändert aber nichts daran, dass auch in Tirol der Anteil von über 74-Jährigen im Jahr 2035 auf 12,4% und im Jahr 2040 auf 14,8% steigen wird.

HEMMNISSE



Kompetenzverflechtung, Mischfinanzierung und Steuerungsdefizite (Accountability), hohe Bedeutung stationärer Pflege in Tirol, hohe Bedeutung öffentlicher kommunaler Träger, Bürokratieaufwand und Auflagen.

VERBESSERUNGEN



Auflösung verflochtener Steuerungsstruktur, träger-/gemeindeübergreifende Angebotsplanung, Integration Gesundheits- und Pflegebereich, Stärkung Planungsverbände und flexibler integrierter Pflegeangebote.

Aufbau stationärer und öffentlicher Versorgungskapazität

Mit der demografischen Alterung werden sowohl der Kapazitätsbedarf, als auch die Ausgaben im Bereich der Pflegeversorgung steigen. Gerade in Anbetracht der finanziellen Belastungen der öffentlichen und insbesondere der Gemeindehaushalte, aber auch der **Personalengpässe bei Pflegediensten**²⁶ ist darauf zu achten, dass eine Ausweitung der Pflegekapazitäten so effizient wie möglich erfolgt.

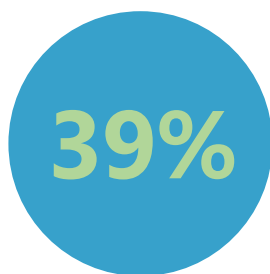
Der Kapazitätsaufbau in Tirol war in den letzten Jahren maßgeblich durch den **Strukturplan Pflege des Landes Tirol** 2012-2022 geprägt. Im ausgelaufenen Planungsrahmen wurde, wie auch in anderen Bundesländern, der Grundsatz „mobil vor stationär“ verankert (Land Tirol 2012, S. 23). Obwohl zum Zeitpunkt der Planentwicklung 2012 ein Anstieg der Nachfrage in allen Bereichen erwartet wurde, lag **ein wesentlicher Fokus** beim **Ausbau der stationären Pflegekapazitäten** und dabei insbesondere solchen in kommunaler Trägerschaft (Land Tirol 2012, S. 8). Die Finanzierung erfolgt in Tirol zu etwa zwei Drittel durch das Land und zu einem Drittel durch die Gemeinden (Land Tirol 2012, S. 7). Der Betrieb von Pflegeheimen stellt eine deutliche und erwartbar steigende Belastung der Gemeindehaushalte in Tirol dar.

²⁶ Medienberichten zufolge mussten Pflegeheime aus Gründen des Personalmangels zuletzt ihre Kapazitäten verringern. Etwa in Vorarlberg konnten aufgrund des Personalmangels fast 100 Pflegeplätze nicht belegt werden (siehe hierzu den Beitrag unter im Portal „MeinBezirk.at“ für Vorarlberg unter dem [Weblink](#)). Für Tirol berichtet die Tiroler Tageszeitung (Beitrag vom 8. August 2021 unter dem [Weblink](#)) von langen Wartezeiten trotz freier Plätze. Demnach konnten zum Zeitpunkt des Berichts Betreuungsplätze in über 90 Tiroler Alten- und Pflegeheimen aus Gründen des Personalmangels nicht genutzt werden.

Bereits zum Zeitpunkt der Planentwicklung lagen der Landesverwaltung Projekte für den Neu- bzw. Ausbau von rund 850 dauerstationären Altenwohnheim- und Pflegeplätzen sowie von Kurzzeitpflegeplätzen und Tagespflegeplätzen vor, welche in den Jahren nach 2012 realisiert werden sollten (Land Tirol 2012, S. 8). Im Jahr 2014 waren in Tirol gemäß Pflegedienstleistungsstatistik 5.981 Betreuungsplätze für stationäre Dienste verfügbar. Im Jahr 2021 waren bereits 6.472 stationäre Plätze verfügbar. Dies entspricht einer **Kapazitätsausweitung um über 8,2% im stationären Bereich**. Zum Vergleich: In Vorarlberg stiegen die stationären Betreuungskapazitäten im selben Zeitraum um 6,3%.

Auch in Zukunft wird dem Ausbau von stationären Kapazitäten in Tirol eine überdurchschnittliche Bedeutung beigemessen. Entsprechend dem Grundsatz „mobil vor stationär“ stufen VertreterInnen der Gemeinden über alle Bundesländer zwar den Ausbau von betreutem Wohnen und mobilen Diensten als wichtiger ein, als den Ausbau von stationären und teilstationären Pflegedienstleistungen. Dabei zeigen die Ergebnisse einer Befragung zu Strategien der Gemeinden in der Pflegeversorgung aber deutliche Unterschiede zwischen Bundesländern (siehe Famira-Mühlberger 2020, S. 778): **60% der befragten VertreterInnen von Gemeinden in Tirol weisen dem Ausbau von stationären Einrichtungen eine sehr wichtige bzw. eher wichtige Bedeutung** zu. Dies entspricht nach Salzburg dem zweitstärksten Zustimmungswert in ganz Österreich.

Die **hohe Bedeutung der stationären Pflege** (Famira-Mühlberger 2020a, S. IV) schlägt sich auch in den Betreuungsstrukturen nieder. Gemessen an allen gepflegten Personen, die mit Diensten des Pflegefonds betreut werden²⁷, beträgt der Anteil der stationär gepflegten Personen in Tirol 39%. Dies entspricht gleichauf mit Oberösterreich und nur knapp nach der Steiermark (40%) dem zweithöchsten Anteil stationärer Dienste unter österreichischen Bundesländern ohne Wien.



RELEVANZ STATIONÄRER DIENSTE IN TIROL

Mit 39% der durch Dienste des Pflegefonds betreuten Personen weist Tirol mit den höchsten Anteil an stationär gepflegten Personen auf (ohne Wien, Oberösterreich mit 39% und Steiermark mit 40%).

Nach der Steiermark und ohne Berücksichtigung von Wien ist Tirol mit fast 46% das Bundesland mit

²⁷ Anmerkung: mit Ausnahme des individuellen Case- und Care-Management, das keine distinkte oder ausschließliche Abgrenzung von anderen Diensten zulässt.

dem **höchsten Anteil von vollstationär betreuten Personen relativ zur älteren Bevölkerung** im Alter von 85 Jahren und darüber. Vergleichswerte betragen 42% in Salzburg oder 30% in Vorarlberg. Für Tirol ist dabei ein vergleichsweise hoher Anteil an stationär gepflegten Personen mit niedrigerem Pflegebedarf, gemessen an der PflegegeldEinstufung, bemerkbar. Nach Kärnten – mit 7,8% - ist der Anteil der stationär gepflegten Personen mit niedriger PflegegeldEinstufung (1 und 2) in keinem anderen der Bundesländer (ohne Wien) zudem so hoch wie in Tirol (7,4%). Die Vergleichswerte betragen 4,8% in Salzburg bzw. 4,1% in Vorarlberg. Die Treffsicherheit der stationären Dienste in Tirol könnte durch die Ausweitung von Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen sowie durch eine Stärkung von trägerübergreifenden Planungsverbänden gestärkt werden.²⁸

Treffsicherheit und allokativen Effizienz von Pflegediensten

Einen Hebel zur Steigerung der allokativen Effizienz stellt nach Famira-Mühlberger und Firgo (2014) der Ausbau des individuellen Case- und Care-Management dar. Allokative Ineffizienzen können im stationären Bereich entstehen, wenn eine Person in einer vollstationären Einrichtung betreut wird, der tatsächliche Pflegebedarf jedoch gering genug ist, sodass dass die Person auch adäquat in alternativen Betreuungsformen (betreutes Wohnen, SeniorInnen-WGs, mobil zu Hause, etc.) gepflegt werden könnte. Die vollstationäre Pflege stellt eine vergleichsweise ressourcenintensive und arbeitsintensive Form der Pflege dar. Die allokativen Effizienz bei stationären Dienstleistungen ist in zweierlei Hinsicht relevant: Erstens, sind die Kosten für die stationäre Pflege im Vergleich zu anderen Betreuungsformen am höchsten. Zweitens sind Heimplätze knapp: Das Belegen eines Heimplatzes mindert das Versorgungsangebot für Personen, für die ein Heimplatz besser geeignet wäre. In der Folge ergeben sich Wartezeiten bzw. Unterversorgung.

Im Bereich der mobilen Pflege entstehen Ineffizienzen insbesondere dann, wenn es in Folge eines hohen Pflegebedarfs zu einer größeren Anzahl an notwendigen mobilen Einsätzen kommt, sodass die Kosten möglicherweise dann sogar höher sind, als dies bei alternativer stationärer Pflege der Fall wäre. Durch individuelles Case- und Care-Management kann die allokativen Effizienz der Pflegeversorgung in Abstimmung mit dem jeweiligen Pflegebedarf gesteigert werden.

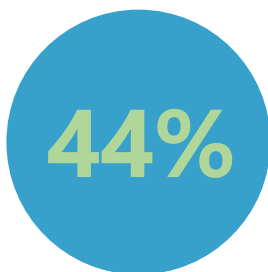
Die verschiedenen Betreuungsformen sind für Pflegebedürftige abhängig von deren Betreuungsbedarf unterschiedlich geeignet. Famira-Mühlberger und Firgo (2014, S. 60) haben Anbieter mobiler und

²⁸ In einem Beitrag der Tiroler Gemeindezeitung wird in Bezug auf die hohen Anteil stationär gepflegter Personen mit niedrigerer PflegegeldEinstufung auf die Bedeutung von Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtung verwiesen. „2. Mit mehr Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen könnte dieser Anteil deutlich reduziert werden.“ Eine effiziente Ausweitung von stationären Kapazitäten „sieht vor allem eine Stärkung der Planungsverbände vor“. (Tiroler Gemeindezeitung vom Jänner und Februar 2012 unter dem [Weblink](#) des Tiroler Gemeindeverbandes).

stationärer Pflegedienste nach ihrer Einschätzung der Eignung von Betreuungsformen abhängig vom Betreuungsbedarf befragt. Dabei werden stationäre Pflegedienstleistungen für die höheren Pflegestufen ab Stufe 4 bis 7 als adäquat angesehen, während die Angemessenheit anderer Betreuungsformen wie etwa 24-Stundenbetreuung, mobile Hauskrankenpflege und andere Pflegeformen als deutlich weniger geeignet angesehen werden. Im Pflegefondsgesetz ist zugrunde gelegt, dass die Aufnahme einer Person in ein Pflegeheim möglichst erst bei Vorliegen der Pflegegeldstufe 4 erfolgt. Dies ist in der Praxis nicht immer gegeben, unter anderem weil individuelle Betreuungsbedürfnisse vorliegen können, die eine Aufnahme in stationäre Pflege schon in niedrigeren Stufen erforderlich machen. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass in Tirol der Anteil von stationär betreuten Personen mit niedriger Pflegegeldeinstufung überdurchschnittlich hoch ist (oben).

Hoher Stellenwert öffentlicher und kommunaler Betreuungsstrukturen

Ein wesentliches Strukturmerkmal der Betreuungsstrukturen in Tirol ist der **Fokus auf öffentliche Träger- und Betreiberstrukturen**. Einer Strukturanalyse des WIFO aus dem Jahr 2020 (Famira-Mühlberger 2020, S. 778) zu Folge, sehen die Tiroler Gemeinden die Bereitstellung von Pflegediensten und die Deckung des steigenden zukünftigen Bedarfs vermehrt als eigene, d.h. kommunale Aufgabe an. Auf die Frage, ob der künftige Pflegebedarf durch eigene kommunale Kapazitäten gedeckt werden soll oder durch gemeinnützige bzw. private Kapazitäten verweist eine (relative) Mehrheit der befragten Gemeinden (44%) darauf, künftig selbst vermehrt Pflegedienste anbieten zu wollen²⁹. In anderen Bundesländern sehen die Gemeinden mehrheitlich Non-Profit-Organisationen – nämlich zwischen 43% in Kärnten und 68% in Oberösterreich, in Tirol etwa 30% –, aber auch private Unternehmen in dieser Rolle. In der Steiermark sehen 41% der Gemeinden diese Aufgabe künftig vor allem bei privaten Unternehmen. Die Steiermark ist das Bundesland mit der größten Bedeutung gewinnorientierter Anbieter (Famira-Mühlberger 2020, S. 778).



PFLEGE ALS AUFGABE DER GEMEINDE

Mit 44% betrachten die Tiroler Gemeinden die Deckung des steigenden Pflegebedarfs zum größten Teil als Aufgabe der Gemeinden. Dies entspricht deutlich dem Höchstwert unter österreichischen Bundesländern.

²⁹ Im Rahmen der Kommunalnet-Befragung wurden VertreterInnen mit 3 Aussagenoptionen konfrontiert: Die Gemeinde sollte zur zukünftigen Bedarfsdeckung: vermehrt Pflegedienste a) selbst anbieten, b) einem privaten Unternehmen übertragen oder c) einer NPO Organisation übertragen.

In jenen Bundesländern, in denen die Bereitstellung schon derzeit stärker als **geteilte Aufgabe zwischen öffentlichen und privaten Trägern bzw. Non-Profit-Organisationen** gesehen wird, allen voran die Steiermark, sehen die im Rahmen einer „Kommunal-Net“ befragten VertreterInnen der Gemeinden auch den Ausbau in stärkerem Ausmaß als gemeinsame Aufgabe (Famira-Mühlberger 2020a, S. VI). Dabei weist gerade die Steiermark im Bereich der stationären Pflege die zweitniedrigsten Effizienzpotenziale hinter dem Benchmark Salzburg auf (Abschnitt 4.1.1, Tabelle 4). Nach Informationen des Rechnungshofs (RH 2020, S. 37) finanzieren in Tirol die Gemeinden die Errichtung der Heime direkt. Dabei nehmen sie Förderung in Form von Wohnbaudarlehen oder Bedarfszuweisungsmittel im Zusammenhang mit der Errichtung von Heimen in Anspruch. Auch wenn die Errichtung und der Aufbau von stationären Kapazitäten durch die Gemeinden gefördert wird, ist zu berücksichtigen, dass insbesondere der Betrieb dieser Kapazitäten eine große Belastung für die Gemeinden verursacht. Gemäß Informationen des Bundesrechnungshofs (RH 2020, S. 38) tragen die Gemeinden in Tirol in hohem Ausmaß (35%) zu den Kosten der Pflegeversorgung bei. Dies erfolgt im Rahmen der Sozialhilfeumlage, die die Gemeinden an das Bundesland leisten müssen. In Anbetracht des gegebenen Arbeitskräfte- und Personalmangels stellt zudem Sicherstellung des Pflege- und Betreuungspersonals eine große Herausforderung dar.

Kompetenzzersplitterung und Mischfinanzierung

Ein „ständiger Begleiter“ der Strukturkritik im Zusammenhang mit der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen in Österreich ist die kritische Bewertung der Kompetenzstruktur, der Kompetenzverflechtung und gemischten Zuständigkeit, der Mischfinanzierung und der verschwommenen Governance-Strukturen. Auch die Langzeitpflege ist in Österreich von einem hohen Maß an **Aufgabenteilung und Mischfinanzierung** geprägt. Die Aufgabenstruktur und Kompetenzverflechtung erschwert die Zuordenbarkeit erfolgreicher oder ungenügender Steuerung, sie erschwert die Durchsetzung von Reformen und gemeinsamer Standards und wirkt als Barriere bei der Umsetzung bundesweiter Reformen. Mit der Mischfinanzierung entstand gemäß Rechnungshof eine wechselseitige Abhängigkeit der Gebietskörperschaften voneinander (RH 2020, 9).

Die Aufgabenteilung schlägt sich auch zunächst darin nieder, dass der Bund für monetäre Geldleistungen in Form des Pflegegeldes verantwortlich ist. Für sachbezogene Dienstleistungen der Pflegeversorgung sind die Bundesländer und die Gemeinden verantwortlich. Auf der Finanzierungsebene spielt **Aufgabenorientierung** faktisch keine Rolle (siehe hierzu auch Bauer und Schratzenstaller 2012). Die Finanzierung der Pflegeversorgungsleistungen tragen hauptsächlich die Länder und Gemeinden aus ihren allgemeinen Haushalten. Die Bundesländer finanzieren die

Pflegeversorgung nach Abzug der Kostenersätze und Eigenbeiträge der gepflegten Personen dabei aus ihren Sozialbudgets, konkret aus Mitteln der Mindestsicherung (Pratscher 2017, S. 286). Auch wenn im Rahmen des Pflegefonds zusätzliche Mittel des Bundes und der Länder nach festgelegten Kriterien bereitgestellt werden, stellt der Finanzausgleich faktisch das tragende Element der Mittelverteilung dar. Eine **Aufgabenorientierung** der Mittelverteilung, etwa anhand der Altersverteilung der Bevölkerung oder dem Pflegebedarf, findet hier kaum statt. Bauer und Schratzenstaller (2017, S. 118) führen die Pflegeversorgung mit anderen Aufgabenbereichen (Gesundheitswesen, Bildungswesen, Sozialwesen) als Beispiel einer mangelhaften Aufgabenorientierung in der Finanzierung an. Die Mittel des **Pflegefonds decken nur einen geringen Anteil** der öffentlichen Pflegeausgaben, insbesondere dann, wenn zu den Ausgaben für Sachleistungen (Pflegedienste) auch noch das Pflegegeld berücksichtigt wird.

Pflegeversorgung in Vorarlberg

In Vorarlberg besteht ein Fokus auf mobilen Dienste mit gemeindeübergreifender Koordination auf Ebene von Sozialsprengel. Sozialsprengel spielen auch in Tirol eine wesentliche Rolle, jedoch bewirken mobile Dienste in **Vorarlberg eine stärkere Entlastung der stationärer Kapazitäten**. Dies ist im Kontext von Unterschieden über die Heimaufnahme zwischen den beiden Bundesländern zu sehen. In Tirol erfolgt die Entscheidung über eine Heimaufnahme in erster Linie durch die Heimleitung (RH 2020, S. 59). Danach erfolgt die Entscheidung über Sozialhilfe beim Amt der Landesregierung. In Vorarlberg ist vor der Entscheidung ein Case- und Care-Management in 19 Planungsregionen unter Einbeziehung der Gemeinden und Sozialsprengel vorgesehen. Bei komplexen Fällen und im Zusammenhang mit stationären Aufnahmen erfolgt zudem eine übergeordnete Koordination auf Ebene des Landes. Während in Tirol Pflegeheime überwiegend von den Gemeinden selbst betrieben werden (siehe oben), ist dies in Vorarlberg nur zu etwa der Hälfte der Fall (Famira-Mühlberger 2020, S. 14). Die Unterschiede zwischen Tirol und Vorarlberg spiegeln sich auch im unterschiedlichen Verständnis über die Bereitstellung zusätzlicher Kapazitäten zur Deckung eines steigenden Pflegebedarfs wider. Während den bereits zitierten Ergebnissen einer Komunalnet-Befragung zufolge (Famira-Mühlberger 2020, S. 778) in Tirol eine Mehrheit der befragten GemeindevertreterInnen dies als Aufgabe der Gemeinden selbst ansieht, wird in Vorarlberg die Bereitstellung zusätzlicher Kapazitäten hauptsächlich als Aufgabe von Non-Profit-Organisationen gesehen. Dies ist auch eine Folge der bestehenden Trägerstruktur. Pflegeheime werden in Tirol überwiegend von den Gemeinden selbst getragen. Gemeinden, die selbst über Pflegeheime verfügen, sehen auch die Ausweitung von Kapazitäten primär als eigene Aufgabe an (Famira-Mühlberger 2020a, S. 32).

Unterschiede zwischen Tirol und Vorarlberg zeigen sich insbesondere bei der Inanspruchnahme von

Formen der 24-Stunden Pflege. Während in Tirol 60% der Gemeinden angeben, dass 24-Stunden-Betreuung in ihrer Gemeinde häufig in Anspruch genommen wird, ist das in Vorarlberg nur zu etwa 20% der Fall. Dies legt die Vermutung nahe, dass in Vorarlberg eine Entlastung stationärer Kapazitäten insbesondere durch die Bereitstellung mobiler Dienste sowie durch teilstationäre Dienste, Tagesbetreuung und sonstige Dienste erreicht wird, während in Tirol stationäre Dienste eine sehr wichtige Funktion in der Pflegeversorgung einnehmen und eine substituierende Wirkung eher durch die 24-Stunden-Betreuung erreicht wird. Zwischen der Häufigkeit der Inanspruchnahme der 24-Stunden-Betreuung und dem Vorhandensein einer stationären Pflegeeinrichtung zeigt sich kein klarer Zusammenhang (Famira-Mühlberger 2020a, S. 41).

Qualifizierung und Akademisierung des Pflegeberufs

Die Verbesserung der Qualifikationsstruktur und der Fähigkeiten und Kenntnisse sind im Hinblick auf die Beförderung der Qualität der Pflegeversorgung grundsätzlich wünschenswert. Auch scheint eine Attraktivierung der Pflegeberufs hilfreich, um den Einstieg und den Verbleib im Beruf zu incentivieren (Famira-Mühlberger und Firgo 2019, S. 156). In einer aktuellen Situation des Fachkräftemangels und der Personalengpässe speziell in Pflegeberufen wirkt der gestiegene qualifikatorische Anspruch an das Pflegepersonal jedoch zum Teil „verknappend“ und ist im Hinblick auf die Sicherstellung des Personalbedarfs zum Teil kontraproduktiv. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass an den Schnittstellen des Pflegeberufs Konkurrenzsituationen um qualifizierte Kräfte entstehen, etwa zwischen Gesundheitsberufen, öffentlichen Krankenanstalten, zwischen Anbietern und Trägern unterschiedlicher Pflegedienste, die zum Teil sehr ähnliche Anforderungsprofile, aber gänzlich unterschiedliche Strukturen und Entlohnungsschemen aufweisen. Vor diesem Hintergrund erscheint insbesondere die Durchlässigkeit der Ausbildungswege sinnvoll. Auf Basis der niederschweligen Lehrausbildung in Form der erst jüngst sichergestellten Pflegelehre³⁰ können praxisbezogenen Basisqualifikationen sichergestellt werden. Auf diese Weise wird der Personalbedarf bei unmittelbaren Pflegeaufgaben sichergestellt. Durch den Ausbau des Angebotes an berufsbegleitenden Ausbildungsmöglichkeiten, die Förderungen der qualifikatorischen Durchlässigkeit zu vergleichbaren Gesundheits- und Pflegeberufen sowie durch die Förderung der Höherqualifizierung erfolgt eine „optionale“ Attraktivierung des Berufs, ohne dabei das Potenzial bei unmittelbar pflegerischen Tätigkeiten zu verknappen.

4.3 Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen

Wesentliche Verbesserungskonzepte sind im aktuellen Strukturplan Pflege des Bundeslandes (Land Tirol

³⁰ Siehe hierzu Informationen des Bundeslandes Tirol im Webportal des Landes unter dem [Weblink](#).

2022) adressiert. Insbesondere sind hier Potenziale der Vernetzung und der Integration des Gesundheits- und Pflegebereichs angesprochen.

Berücksichtigung der Strukturpläne und Koordination bei der Bedarfsplanung

Über alle Gemeinden Österreichs zeigt sich, dass die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder bei der Planung der Gemeinden nur in einem untergeordneten Ausmaß zur Informationsgewinnung herangezogen werden (Famira-Mühlberger 2020a, S. 42). Hier scheint bessere Koordination dieser Pläne und die stärkere Regionalisierung sowie gemeinde- und trägerübergreifende Kooperation innerhalb der Länder und eine stärkere Einbindung der Gemeinden zielführend. Die Ergebnisse der oben zitierten Gemeindebefragung zeigen, dass eine Verbesserung der Bedarfsplanung auf Gemeindeebene mehrheitlich als eher wichtige, aber selten als sehr wichtige Herausforderung angesehen wird. In keinem anderen Bundesland ist der Anteil der Gemeinden, die eine Verbesserung der Bedarfsplanung als eher unwichtige bzw. als am wenigsten wichtige Herausforderung gesehen wird, so hoch wie in Tirol. Diese beiden Antwortkategorien wählten in Tirol nämlich mehr als 30% der befragten GemeindevertreterInnen. In den meisten anderen Bundesländern liegt der Vergleichswert zwischen 20% und 25%.

Mobil vor stationär

Pflegepolitische Maßnahmen zur Veränderung des Versorgungsmix in Richtung mehr mobile Pflege können kostendämpfende Effekte haben. Dies ist insbesondere in Anbetracht der erwartbaren demografischen Entwicklung von Bedeutung. Im Hinblick auf die Bereitstellung effizienter Pflegeversorgung ist auf den Versorgungsmix insgesamt zu achten. Dabei müssen insbesondere Schnittstellen zwischen verschiedenen Versorgungsangeboten und Pflegeformen, unterschiedliche öffentliche, private und gemeinnützige Trägerstrukturen und die Schnittstellen zwischen Gesundheits- und Pflegeversorgung optimalerweise auf einer regionalen und gemeindeübergreifenden Ebene koordiniert werden.

Integration privater Unternehmen in die Angebotsplanung

Im Rahmen der COVID-Krise und im Kontext der pandemiebedingten Kapazitätsauslastungen sowie Verkehrsbeschränkungen hat sich die Bedeutung einer Integration und Kooperation zwischen unterschiedlichen öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Trägern im Gesundheitssektor gezeigt. Im Rahmen der Angebotsplanung ist insbesondere auf einen effizienten Kapazitätsaufbau zu achten. Dies ist schon allein deshalb relevant, weil in Anbetracht der bestehenden **Fachkräfteknappheit** nicht nur die Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln, sondern insbesondere die Verfügbarkeit von Personal knapp ist. Medienberichten zufolge mussten zuletzt Pflegeheime geschlossen werden, weil der Personalbedarf

nicht gedeckt werden konnte. In der Angebotsplanung ist auf eine effiziente Integration und Kooperation der verschiedenen Trägerstrukturen und der unterschiedlichen Pflegeformen zu achten. Gerade die Steiermark weist im Benchmarking der stationären Pflege gute Ergebnisse auf. Dabei ist die Steiermark zugleich das Bundesland mit der größten Bedeutung privater „gewinnorientierter“ Anbieter in der Bereitstellung von Diensten der Pflegeversorgung.

Bereitstellung niederschwelliger Ausbildungswege und Beförderung der Weiterbildung

Es wurde im Kontext von Bestrebungen einer Attraktivierung des Pflegeberufs zuletzt eine Qualifizierung und Akademisierung von Pflegeberufen angestrebt. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Qualitätsverbesserung bei Pflegedienstleistungen und vor dem Hintergrund einer Incentivierung des Einstiegs und Verbleibs im Beruf sinnvoll. In einer Phase der allgemeinen Arbeitskräfteknappheit ist jedoch auch das Potenzial für Pflegeassistentenberufe gesunken. Pflegeheimen fehlen die Arbeitskräfte für unmittelbar pflegende Tätigkeiten. Medienberichten zufolge, entstehen längere Wartezeiten auf Pflegeplätze, obwohl grundsätzliche infrastrukturelle Kapazitäten vorhanden wären. Schon derzeit stellt die Personalsituation einen „hemmenden“ und „limitierenden“ Faktor für den Ausbau von Versorgungskapazitäten dar. Es gilt daher, in Form von niederschwelligen Lehr- und Basisausbildungen diese Grundqualifikationen bereitzustellen, etwa in Form der zuletzt eingeführten „Pflegelehre“, und durch Förderung der Weiterbildung und der Durchlässigkeit in Richtung höherer Ausbildungen die Attraktivität und die Perspektiven des Pflegeberufs zu befördern.

Stärkung regionaler Planungsverbände sowie von individuellen Management

In der Bereitstellung von Pflegedienstleistungen müssen allokativen Ineffizienzen möglichst vermieden werden. Effizienzpotenziale bestehen in der Integration der verschiedenen Pflegedienste der unterschiedlicher Träger und in der Optimierung von Schnittstellen in einem regionalen, gemeinde- und trägerübergreifenden Rahmen. Auf diese Weise können auf den individuellen Fall und auf den gesamtsystemischen Bedarf abgestimmte Pflegestrukturen bereitgestellt werden, ohne dass jede Gemeinde und jeder einzelne Träger selbst Kapazitäten aufbauen muss. Der Personalbedarf und die finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte, insbesondere der Gemeinden, stehen aktuell dem Ausbau von Versorgungskapazitäten entgegen. Da mittelfristig keine Entlastungen zu erwarten ist, muss die Angebotsplanung in der aktuellen Strukturplan-Periode auf gemeinde- und trägerübergreifende Weise stattfinden und die vorhandene Kapazität der öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Trägerstrukturen berücksichtigen.

Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung

Die Erbringung von Pflegedienstleistungen ist mit der Erfüllung von regulatorischen Auflagen

verbunden. Hierzu zählen etwa Aufgaben der Pflegedokumentation. Auflagen und Regularien zielen auf die Sicherstellung der Qualität und auf die Qualitätssicherung ab. Dies ist positiv zu bewerten. Der Verwaltungsaufwand bei der Bereitstellung nimmt jedoch Kapazitäten und Ressourcen in Anspruch.³¹ Gerade in Phasen von Personal- und Kapazitätsengpässen wirkt die Erfüllung von Regularien und Auflagen als Hemmnis. Es ist in der Praxis zu prüfen, ob Regularien immer erforderlich und nützlich sind. Gegebenenfalls können Auflagen und Regularien angepasst und vereinfacht werden, um ein Höchstmaß an Kapazität für pflegende Aufgaben und Tätigkeiten frei zu machen.

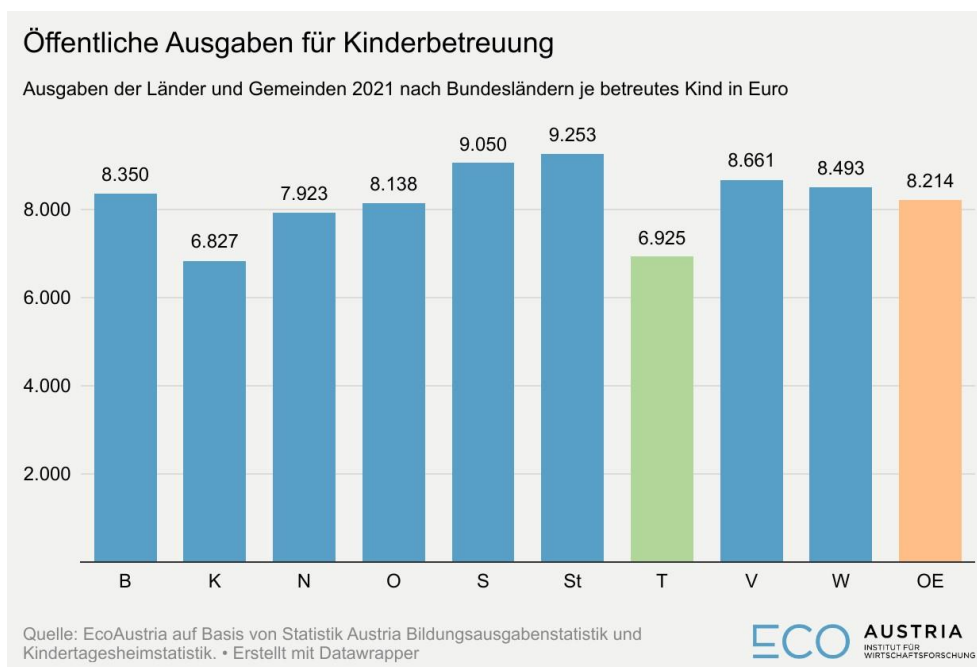
³¹ Siehe hierzu Medienberichte etwa der Salzburger Nachrichten vom 19.9.2023 unter dem [Weblink](#).

5. KINDERBETREUUNG

5.1 Ergebnisse des Benchmarking und Effizienzvergleichs

Im Folgenden werden die Effizienzpotenziale für das Kinderbetreuungswesen auf Bundesländer-Ebene ermittelt. Die Betrachtung der Ausgaben- bzw. Inputseite erfolgt, wie schon im Pflichtschulbereich (siehe Abschnitt 3), auf Grundlage der Bildungsausgabenstatistik. Maßgeblich ist dabei das aktuell verfügbare Jahr 2021. Betrachtet werden die öffentlichen Ausgaben der Länder und Gemeinden für Formen der Kinderbetreuung. Das sind Ausgaben für Krippen (für unter 3-Jährige), Kindergärten (3-Jährige bis zur Schulpflicht), altersgemischte Einrichtungen und Horte. Der Anteil der Horte wird kontrolliert (siehe unten).

ABBILDUNG 9 AUSGABEN FÜR KINDERBETREUUNG JE KIND



Auf der Outputseite wird den Ausgaben die Zahl der betreuten Kinder gegenübergestellt. Grundlage ist die Kindertagesheimstatistik 2021/2022.³² Es zeigt sich, dass Tirol mit 6.925 Euro nach Kärnten (6.827 Euro) die zweitniedrigsten Ausgaben je betreutem Kind hat. Alle anderen Bundesländer liegen zum Teil deutlich über den Ausgaben von Tirol und Kärnten. Sie betragen bis zu 9.235 Euro in der Steiermark. Dabei sind speziell für Tirol die strukturellen Rahmenbedingungen der Bereitstellung von

³² Aktuell ist die Kindertagesheimstatistik 2022/2023 verfügbar. Da im Effizienzvergleich Ausgaben bzw. Inputs und Leistungen bzw. Outputs zeitlich möglichst konsistent betrachtet werden, wird die ältere Statistik herangezogen.

Kinderbetreuung zu berücksichtigen. Die Einrichtungen in Tirol weisen im Bundesländervergleich kurze Öffnungszeiten, zahlreiche Schließtage und einen unterdurchschnittlichen Anteil von Kindern, die in Einrichtungen mit VIF-konformen Öffnungszeiten betreut werden. Gemäß Kindertagesheimstatistik wiesen die Einrichtungen in Tirol im Jahr 2021/2022 im Durchschnitt fast 31 Schließtage pro Jahr auf. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Anzahl der Schließtage lag österreichweit bei 22,3 Tagen, in der Bundeshauptstadt betrug der Vergleichswert nur 12,7 Tage aus.

Die Auswertungen der Kindertagesheimstatistik unterstreichen auch, dass Tirol vergleichsweise kurze betriebstägliche Öffnungszeiten hat: Dabei betragen die durchschnittlichen Öffnungszeiten nach Maßgabe der Verteilung der Kinder nach der betrieblichen Öffnungszeit ihrer Einrichtungen (Tabelle 15 der Kindertagesheimstatistik 2021/2022, S. 95) etwa 8,7 Stunden. Der Vergleichswert betrug österreichweit 9,5 Stunden, in Wien sogar 11,6 Stunden.

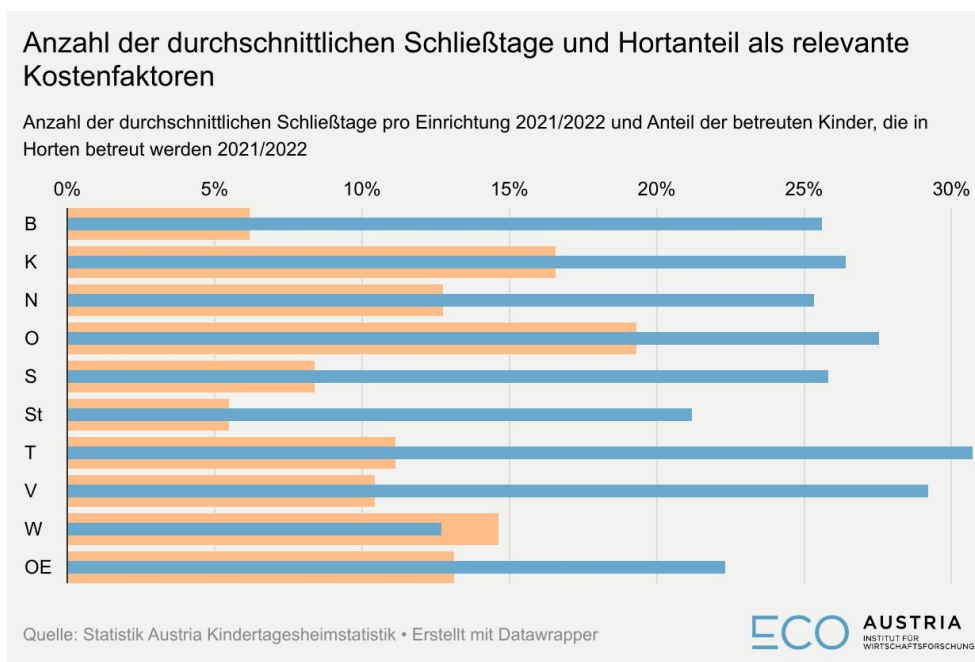
Verbesserungspotenzial zeigt sich auch beim Anteil der Kinder, die unter der Bedingung VIF-konformer Öffnungszeiten ihrer Einrichtung betreut werden.³³ Dieser Anteil beträgt bei 3- bis 5-jährigen Kindern in Tirol etwa 39%. Zum Vergleich: Dieser Anteil beträgt österreichweit 49,3%.

Die statistische Auswertung der Ausgaben für Kinderbetreuung pro Kind zeigen, dass in Bundesländern mit mehr Schließtagen auch die Betreuungskosten günstiger sind. Demnach haben im Effizienzvergleich solche Bundesländer einen strukturellen Vorteil. Im Benchmarking wird dieser Faktor „neutralisiert“, der Effizienzvergleich erfolgt bereinigt um den Faktor der Schließtage unter der Annahme, dass alle Bundesländer, die gleiche, d.h. durchschnittliche Anzahl von Schließtagen aufweisen. Die Analyse zeigt zudem, dass mit dem Anteil von älteren Kindern, die in Horten betreut werden, noch ein zweiter Faktor ergebnisrelevant ist. Die Betreuung von älteren Kindern in Horten ist weniger betreuungs- und folglich weniger kostenintensiv wie die herkömmliche Betreuung von Kindern in Kindergärten und Kleinkindgruppen. Folglich haben Bundesländern mit einem höheren Hortanteil einen strukturellen Effizienzvorteil. Anders als die Zahl der Schließtage, wirkt dieser Faktor der Hortbetreuung zu Lasten der Kinderbetreuung in Tirol. Tirol weist mit 11% einen unterdurchschnittlichen Hortanteil und folglich einen „technischen Effizienznachteil“ im Benchmarking auf. Der Vergleichswert beträgt österreichweit 13,1%. Auch dieser Faktor wird neutralisiert, und es erfolgt das Benchmarking „strukturneutral“, d.h. unter der Annahme, dass der Hortanteil in allen Bundesländern der durchschnittlichen Verteilung entspricht. Aus der Sicht der Kinderbetreuung in Tirol bewirkt die Kontrolle der beiden Faktoren in Summe kostensteigernd, wobei die Kontrolle um den Strukturvorteil der häufigeren Schließtage relevanter ist,

³³ VIF-konforme Öffnungszeiten sehen Öffnungszeiten von mindestens 47 Wochen pro Jahr, 45 Stunden wöchentlich, werktags von Montag bis Freitag, an vier Tagen wöchentlich 9,5 Stunden vor.

als die Kontrolle um den Strukturnachteil des unterdurchschnittlichen Hortanteils.

ABBILDUNG 10 GESCHLOSSENE TAGE UND HORTANTEIL ALS KOSTENFAKTOREN



Der Effizienzvergleich erfolgt an den strukturbereinigten Ausgaben je betreutem Kind im Jahr 2021/2022. Tirol weist nach der statistischen Korrektur die niedrigsten Ausgaben pro betreutem Kind auf. Demnach ist Tirol im Bereich der Kinderbetreuung auch der Benchmark-Wert für die anderen Bundesländer. Das relative Effizienzpotenzial der anderen Bundesländer wird am Verhältnis zum Tiroler Ergebnis bemessen. Österreichweit beträgt das Effizienzpotenzial damit 12% der effektiv getätigten Ausgaben für die Bereitstellung von Kinderbetreuung (Tabelle 6). Dies entspricht einem Potenzial von etwa 370 Mio. Euro. Für Tirol lässt sich zum Zeitpunkt kein Effizienzpotenzial berechnen.

TABELLE 6 EFFIZIENZVERGLEICH KINDERBETREUUNG 2021

Ergebnisse des Effizienzvergleichs in der Kinderbetreuung

	Ausgaben Kinder- tages- heime in Mio. Euro 2021	Anzahl Kinder 2021/22	Ausgaben je Kind 2021	Schließ- tage 2021/2022	Hortanteil 2021/2022	Ausgaben je Kind struktur- bereinigt	Kosten- Multiplikator zum Benchmark	Ausgaben in Mio. Euro unter Effizienz- Bedingung	Effizienz- Potenzial in Mio. Euro	Effizienz- potenzial in %
B	93	11.078	8.350	26	6,2	7.890	0,92	85	7	8
K	143	20.977	6.827	26	16,6	7.420	0,98	140	3	2
N	566	71.390	7.923	25	12,7	8.077	0,90	509	56	10
O	540	66.389	8.138	28	19,3	9.065	0,80	433	107	20
S	201	22.258	9.050	26	8,4	8.814	0,82	166	35	18
St	366	39.506	9.253	21	5,5	8.442	0,86	315	51	14
T	225	32.500	6.925	31	11,1	7.271	1,00	225	0	0
V	163	18.789	8.661	29	10,4	8.844	0,82	134	29	18
W	835	98.294	8.493	13	14,6	8.024	0,91	756	78	9
OE	3.131	381.181	8.214	22	13,1			2.764	367	12

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

5.2 Strukturanalyse und Effizienzhemmnisse

Die Bereitstellung von Leistungen der Kinderbetreuung erfolgt in Tirol nach Maßgabe der Ergebnisse des Bundesländer-Benchmarking effizient. Gleichzeitig ergeben sich **Verbesserungspotenziale im Hinblick auf die Erreichbarkeit, die zeitliche Flexibilität, Öffnungszeiten** und Schließtage, Nachmittagsbetreuung sowie im Hinblick auf die Bereitstellung von zeitlich umfassenden **Betreuungsangeboten für unter 3-Jährige**. Bei mangelnden öffentlicher Betreuungsangeboten sehen sich Unternehmen immer öfters gefordert, selbst oder im Verbund mit anderen Unternehmen und Trägern Betreuungsangebote bereitzustellen. Diese Kompensation fehlender öffentlicher Betreuungsstrukturen, die in Tirol und in Österreich im Allgemeinen eigentlich von Seiten des Landes und der Gemeinden sicherzustellen sind, belastet die Kostenstruktur der Unternehmen.

HEMNMISSE



Bereitstellung umfassender Angebote in kleineren Gemeinden, fehlende träger- und gemeindeübergreifende Kooperation, fehlende Kooperationsanreize Finanzierung, mangelnde Unterstützung beim Betrieb.

VERBESSERUNGEN



Überregionale Angebotsplanung, Stärkung Kooperation, Kooperationsanreize in den Finanzierungssystemen, Förderung von privaten und gemeinnützigen Kapazitäten, niederschwellige Aus- und Weiterbildung, Entbürokratisierung.

Bereitstellung eines zeitlich umfassenden und flexiblen Betreuungsangebots

Mit einer durchschnittlichen betriebstäglichen Öffnungszeit von 8,7 Stunden weisen die Kindertagesheime in Tirol im Österreich-Vergleich nach Oberösterreich (8,4 Stunden) und Vorarlberg (8,5 Stunden) **die drittkürzesten Öffnungszeiten** auf. Der Vergleichswert für Österreich insgesamt liegt bei 9,5 Stunden, in Wien betragen die betriebstäglichen Öffnungszeiten sogar 11,6 Stunden. Betreuungsdefizite ergeben sich dabei insbesondere für jüngere Volksschulkinder nach Unterrichtsende in den Volksschulen.



KURZE ÖFFNUNGSZEIT

Mit einer durchschnittlichen betriebstäglichen Öffnungszeit von 8,7 Stunden weisen die Kindertagesheime im Österreich-Vergleich die drittkürzesten Öffnungszeiten nach Oberösterreich und Vorarlberg auf.

Die Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol weisen **Aufholpotenzial im Hinblick auf Öffnungszeiten, Schließtage, VIF-Konformität** auf. Wie bereits ausgeführt, weisen die Kindertagesheime in Tirol im Österreich-Vergleich die meisten Schließtage auf. Die Einrichtungen in Tirol haben im Durchschnitt etwa 31 Schließtage. Im Österreich-Durchschnitt liegt der Vergleichswert bei 22,3 Tagen. Einrichtungen in Vorarlberg weisen mit 29 Schließtagen die zweitmeisten Schließtage auf. Dabei liegt die Zahl der Schließtage in Vorarlberg bereits deutlich unter dem Tiroler Vergleichswert.

Verbesserungspotenzial zeigt sich auch beim Anteil der Kinder, die unter der Bedingung **VIF-konformer Öffnungszeiten** ihrer Einrichtung betreut werden. Dieser Anteil beträgt bei 3- bis 5-jährigen Kindern in Tirol etwa 39%. Zum Vergleich: Dieser Anteil beträgt österreichweit 49,3%. Mit etwa 44½ Öffnungswochen weisen die Kindertagesheime zudem im Österreich-Vergleich die **kürzeste jährliche Öffnungszeit** auf. Der Vergleichswert beträgt für Österreich insgesamt 46,2 Wochen.



WENIG ÖFFNUNGSWOCHEN

Mit durchschnittlich 44 ½ weisen die Kindertagesheime in Tirol die kürzeste jährliche Öffnungszeit auf. Die Zahl der Öffnungswochen beträgt im Österreich-Durchschnitt 46,2 Wochen, in Wien sogar 48,7 Wochen!

Wenn für Tirol insgesamt ein Aufholpotenzial bei der Bereitstellung eines zeitlich umfassenden und flexiblen Betreuungsangebots konstatiert wird, so gilt dies **insbesondere für die kleineren Gemeinden** in den stärker ländlichen Gebieten. Die Gemeinden verfügen hier häufig weder über die Ressourcen, noch über die infrastrukturellen und personellen Kapazitäten, Betreuungsangebote bereitzustellen. Hier zeigt sich das Potenzial träger- und gemeindeübergreifender Kooperationen. Gerade bei der Kleinkindbetreuung sowie in kleineren und ländlichen Gemeinden zeigt sich hohes Potenzial für Kooperationen. Beispiele für **gemeindeübergreifende Kooperationen im Bereich der Kleinkindbetreuung** finden sich in vielen Bundesländern Österreichs. Etwa in Vorarlberg besteht eine Kooperation von mehreren, zum Teil sehr kleinen Gemeinden im Bezirk Feldkirch zur Region „Vorderland“. Die Kooperation umfasst auch die Kinderbetreuung. Hier wird ganztägige Kinderbetreuung für unter 3-jährige Kinder von 7 bis 17 Uhr angeboten. Geschlossen ist die Kindertagesstätte lediglich in den beiden Wochen zu Weihnachten und in der letzten Woche der Sommerferien.³⁴ Ein vergleichbares Betreuungsangebot könnte insbesondere von den kleineren Gemeinden kaum bereitgestellt werden.

Kooperations- und Effizienzanreize im Finanzierungssystem

Die kleineren und ländlichen Gemeinden verfügen selten über ausreichende finanzielle, personelle und infrastrukturelle Kapazitäten, um ein zeitlich umfassendes Betreuungsangebot im Bereich der Kinderbetreuung bereitzustellen. Um Effizienz- und Synergiepotenziale aus Kooperationen und Partnerschaften zu generieren, müssen **Anreizstrukturen auf Gemeindeebene** beachtet werden. In den gegebenen Leistungs- und Finanzierungsstrukturen, die zum größeren Teil von der allgemeinen Mittelzuweisung an die Gemeinden im Finanzausgleich und zum anderen Teil durch bedarfsorientierte Transfers und Kostenbeteiligungen des Landes an die Träger geprägt ist, sind nur **wenige Anreize für Kooperationen** implementiert.

Es fehlt, ähnlich dem Bereich der Pflegeversorgung, häufig an einer **überregionalen**

³⁴ Informationen finden sich auf der Website der Gemeindekooperation unter dem [Weblink](#).

Bedarfsbestimmung sowie Angebotsplanung. Die Folge sind **Verluste allokativer Effizienz**. In der Vergangenheit haben Landesrechnungshöfe verschiedener Bundesländer allokativer Effizienzpotenziale aus Kooperationen zwischen Gemeinden angesprochen (Köppl-Turyna, Bittó und Graf 2022, S. 29).

Um die Synergiepotenziale aus Kooperationen zu generieren, müssen wirkungsvolle Kooperationsanreize in den Finanzierungs- und Leistungssystemen implementiert werden. In den gegebenen Finanzierungs- und Förderstrukturen sind nur wenige solcher Anreize gegeben. Hier ist die Finanzierungsstruktur zu berücksichtigen: Die Gemeinden tragen die Kosten ihrer Einrichtungen zu einem Teil. Mit der Auflösung der eigenen Betreuungseinrichtungen verlieren Gemeinden häufig auch den Anspruch auf Kostenbeiträge anderer Finanzierungsträger und anderer Gebietskörperschaften, etwa Landesbeiträge und Kofinanzierungen durch das Bundesland. Es bestehen auf kommunaler Ebene Anreize zum Erhalt von bestehenden und zur Errichtung von neuen Einrichtungen, selbst wenn diese sehr kleinstrukturiert sind. Die Bereitstellung zeitlich ausgedehnter Betreuungsangebote ist jedoch mit hohen Finanzierungsaufwänden verbunden. Die Folge ist, dass oftmals sehr kleine Einrichtungen mit kurzen Öffnungszeiten aufrechterhalten werden.

Aktuelle Entwicklungen zu Ausbau der Kinderbetreuung in Tirol

Im Herbst 2023 wurde seitens der Tiroler Landesregierung ein Paket zum Ausbau der Kinderbetreuung akkordiert.³⁵ Im Zentrum des Pakets steht ein **Rechtsanspruch für alle Familien mit Kindern ab zwei Jahren** auf einen hochwertigen, bedarfsgerechten, leistbaren, ganzjährigen und ganztägigen Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsplatz. Die Zielsetzung soll im Rahmen eines 10-Punkte Plans erreicht werden. Dieser sieht u.a. die Errichtung von regionalen Koordinierungsstellen vor in Kombination mit einer „Infrastrukturoffensive“, im Rahmen derer 20 Mio. Euro für Ausbau von Kinderbildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen budgetiert werden sollen. Ziel ist es, die Betreuungsgarantie möglichst innerhalb einer Fahrtzeit von maximal 15 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu gewährleisten. Der Kapazitätsaufbau soll schrittweise erfolgen. Nachdem die Bedarfserhebungen für die nächsten drei Jahre aller Tiroler Gemeinden vorliegen, werden notwendige Maßnahmen vonseiten der Gemeinden als Erhalter in einem „Entwicklungskonzept“ dargelegt. Dabei soll identifiziert werden, wie viele zusätzliche Plätze insgesamt notwendig sein werden und welche Schritte erforderlich sind, um den Bedarf zu decken.

Mit der Ausweitung der Kinderbetreuung geht Personalbedarf einher. Es ist im Programm der Landesregierung eine Attraktivierung des Berufs, des Dienst- und Besoldungsrechts und eine

³⁵ Siehe hierzu Information im Online-Portal des Landes Tirol unter dem [Weblink](#) sowie Medienberichte des ORF Tirol unter dem [Weblink](#).

Imagekampagne vorgesehen. Darüber hinaus soll das Arbeitskräftepotenzial durch eine Ausbildungsinitiative vergrößert werden. In Kooperation mit dem AMS wird eine Placement-Stiftung eingerichtet. Hier werden Ausbildungsplätze für Assistenzkräfte, pädagogische Fachkräfte und Tageseltern finanziert. Nach ihrer Konzipierung im Herbst 2023 soll die Placement-Stiftung sodann arbeitssuchende Personen entsprechend qualifizieren. Mit QuereinsteigerInnen soll der Fachkräftemangel gemildert werden.

Darüber hinaus sollen alternative Betreuungsstrukturen, Betriebskindergärten und Tageselternstrukturen aufgebaut und gefördert werden, um öffentliche Betreuungsstrukturen zu entlasten.

Insgesamt zielt das Paket auf eine Ausweitung der Kinderbetreuung und auf eine Abmilderung von Versorgungsengpässen im Bereich der Kinderbetreuung ab. Das Paket ist insgesamt sehr ehrgeizig, insbesondere scheint die Gewährleistung des mit der Betreuungsgarantie verbundenen Personalbedarfs anspruchsvoll. Letztlich ist aber aus Sicht der beschriebenen Effizienzhemmnisse die vorgesehene Koordination und Bedarfsplanung auf einer regionalen Ebene als „Schritt in die richtige Richtung“ zu sehen. Eine Ausweitung, die ausschließlich auf die Ausweitung von Infrastruktur abzielt, kann kaum erfolgreich sein, wenn hinterher das pädagogische Personal fehlt. Die Attraktivierung des Berufs kann dazu beitragen, das Arbeitskräftepotenzial zu erhöhen. Die aktuelle Arbeitskräfteknappheit wirkt dieser Zielsetzung tendenziell aber wieder entgegen. Auch in anderen Berufsfeldern bemühen sich Unternehmen und Träger nämlich um Attraktivierung. Hier ist auf Pflege- und Gesundheitsberufe zu verweisen. Die Zielerreichung wird im Kontext des gegenständlichen Pakets der Landesregierung also insbesondere von der regionalen und gemeinde- sowie trägerübergreifenden Koordination und Kooperation abhängig sein. Allokative Ineffizienzen entstehen insbesondere dann, wenn jede Gemeinde einzeln bestrebt ist, die Rahmenbedingungen zur Gewährleistung einer Betreuungsgarantie für sich zu erfüllen. Dies könnte dazu führen, dass Personalengpässe die Durchsetzung einer Betreuungsgarantie unterlaufen und sich für zahlreiche im Rahmen der Infrastrukturoffensive neu errichtete Betreuungsstrukturen keine ausreichenden PädagogInnen finden. Den Informationen im Online-Portal des Landes zufolge sind im 10-Punkte Plan die entscheidenden Hebel abgedeckt. Einerseits soll das **Arbeitskräftepotenzial durch die Ausbildungsinitiative und die Attraktivierung des Berufs** verbreitert werden, andererseits soll die Sicherstellung der Betreuungsgarantie in einem **regionalen Koordinierungsrahmen unter der „Zumutbarkeit“ entsprechender Wegzeiten** gewährleistet sein.

5.3 Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen

Regionale Koordination in der Angebotsplanung

Mit dem jüngst akkordierten Regierungsbeschluss zum Ausbau der Kinderbetreuung in Gestalt einer

Betreuungsgarantie werden Weichen zum Ausbau der Kinderbetreuung gestellt. Auf diese Weise sollen Versorgungslücken im bestehenden Betreuungsangebot geschlossen werden. Relevant erscheint, dass die Ausweitung des Angebots effizient und unter Nutzung der bestehenden Kapazitäten und Ressourcen erfolgt. Bei der Bereitstellung von Versorgungs- und Betreuungsangeboten sind die Effizienz- und Optimierungspotenziale träger- und gemeindeübergreifende Kooperationen zu nutzen. Entsprechende Anreize müssen in den Finanzierungssystemen jedoch vorgesehen werden. Gegenwärtig bestehen im Finanzierungssystem des FAG bzw. in Beitragssystemen des Landes für die Gemeinden auch Anreize zur Errichtung und zum Erhalt gemeindeeigener Betreuungsstrukturen. Diese weisen häufig und insbesondere in ländlichen Regionen eher kleinteilige Strukturen, kurze Öffnungszeiten und fehlende Betreuungsangebote für unter 3-Jährige auf. Entsprechende Kooperationsanreize könnten etwa im Rahmen des Tiroler Gemeindeausgleichsfonds GAF³⁶ vorgesehen werden.

Nutzung von privaten und gemeinnützigen Kapazitäten sowie Tageseltern

Eine Erreichung der Zielsetzungen zum Ausbau der Kinderbetreuung werden insbesondere dann erfolgreich sein, wenn sämtliche vorhandene Kapazitäten effizient genutzt werden. Hierzu zählt auch die Förderung privater und gemeinnütziger Betreuungskapazitäten, die Förderungen betrieblicher Kooperationen sowie von Tageseltern.

Niederschwellige Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote

Mit dem Ausbau der Kinderbetreuung steigt der Personalbedarf nach pädagogischen Fachpersonal. Ähnlich wie im Pflegebereich sind die qualifikatorischen Anforderungsprofile zuletzt anspruchsvoller ausgestaltet worden. Ziel war die „Attraktivierung“ des Berufs. Die Gewährleistung des zukünftigen Personalbedarfs erfordert die Nutzung der vorhandenen Potenziale und zugleich die Bereitstellung neuer Fachkräfte. Hier zielt das 10-Punkte Programm auf die Förderung von QuereinsteigerInnen in Form einer Ausbildungsstiftung ab. Dabei kann auch die Beförderung der beruflichen Weiterbildung im Beruf und die Durchlässigkeit von beruflichen Qualifikationen zu kinderpädagogischen Berufen hilfreich sein. Entsprechende Weiterbildungsangebote können auch für das assistierende Personal geschaffen werden. Gemäß Kindertagesheimstatistik waren in den Tiroler Kindertagesheimen zuletzt etwa 5.730 Personen beschäftigt. Hiervon entfielen 3.040 auf assistierendes und helfendes Personal. Darüber hinaus ist das Beschäftigungsausmaß zu beachten. Gemäß Kindertagesheimstatistik lag die durchschnittliche Wochenarbeitszeit des pädagogischen Fachpersonals in Tirol im Bereich der Kleinkindbetreuungseinrichtungen bei 29,8 Stunden und im Bereich der Kindergärten bei 33,2 Stunden.

³⁶ Zur Dotierung des GAF siehe Informationen im Online-Portal des Landes unter dem [Weblink](#).

Entbürokratisierung und Nutzung der vorhandenen Kapazitäten für Kinderbetreuung

Die Aufgaben der Kinderbetreuung sind mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden. Richtlinien zielen auf die Sicherstellung der Qualität von Kinderbetreuung ab. Dies ist zunächst positiv zu bewerten. Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben bindet aber auch Ressourcen, die bei der unmittelbaren Kinderbetreuung fehlen. Das 10-Punkte Programm der Landesregierung sieht unter anderem eine „Verwaltungsvereinfachung“ vor. Bestehende Richtlinien und Maßnahmen sollen dabei in Zukunft geprüft und vereinfacht werden. Wenig sinnvolle und nützliche Auflagen sollen entfallen und dadurch Betreuungskapazitäten befördern.

6. ZUSAMMENFASSUNG UND RESÜMEE

Leistungen der öffentlichen Verwaltung haben in Österreich eine gute Verfügbarkeit. Die Bevölkerung vertraut in staatliche Leistungen, insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene, und attestiert den öffentlichen Leistungssystemen eine gute Verfügbarkeit. Dies Qualitäten haben umgekehrt einen hohen Preis. In vielen öffentlichen Leistungsbereichen sind die Ausgaben pro Kopf im EU-Vergleich deutlich überdurchschnittlich. Verfahren werden als bürokratisch und aufwendig wahrgenommen.

In der vorliegenden Studie werden die Effizienz und die Strukturen der öffentlichen Verwaltung des Landes Tirol und seiner Gemeinden betrachtet. Im Benchmarking werden Effizienzpotenziale für die Leistungsbereiche allgemeine Verwaltung, Pflichtschulwesen, Pflegeversorgung und Kinderbetreuungswesen betrachtet. Darauf aufbauend wurden aus den Ergebnissen eines gemeinsamen Workshop zwischen EcoAustria, VertreterInnen der Tiroler Unternehmen sowie der Tiroler Wirtschaftskammer sowie aus der themenspezifischen Literatur, die wesentlichen strukturellen Hemmnisse und Barrieren beschrieben. Beide Schritte fließen in Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen ein.

TABELLE 7 ERGEBNISSE DES BUNDESLÄNDER-BENCHMARKING

Ergebnisse des Bundesländer-Benchmarking für Tirol			
	Potenzial Effizienz in Mio. Euro	in Prozent	Ausgaben Gesamt in Mio. Euro
Allgemeine Verwaltung	90	10	944
Pflichtschulwesen	56	10	544
Pflegeversorgung	55	26	209
<i>stationär</i>	<i>34</i>	<i>21</i>	<i>160</i>
<i>mobil</i>	<i>21</i>	<i>43</i>	<i>49</i>
Kinderbetreuung	0	0	225
Gesamt	201	11	1.922

Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Über alle betrachteten Bereiche ergibt sich für Tirol ein Effizienzpotenzial der öffentlichen Haushalte von etwa 200 Mio. Euro. Dieses Effizienzpotenzial verteilt sich analog zum Finanzierungsmix auf die verschiedenen öffentlichen Finanzierungsträger. Das Effizienzpotenzial ist äquivalent mit der

technischen Verringerung von Kosten in Form von öffentlichen Ausgaben bzw. der Ausweitung oder Verbesserung von Leistungen in den betrachteten Bereichen.



EFFIZIENZPOTENZIALE

Über alle betrachteten Leistungsbereiche ergibt sich ein Effizienzpotenzial für Tirol von mehr als 200 Mio. Euro.

Für die **allgemeine Verwaltung** wird für Tirol ein Effizienzpotenzial von 9,5% der Gesamtausgaben in Höhe von etwa 940 Mio. Euro ermittelt. Dies entspricht einem absoluten Potenzial von etwa 90 Mio. Euro relativ zum „effizientesten“ Benchmark-Wert der Steiermark. Effizienzhemmnisse werden hier aus Sicht der Unternehmen insbesondere im Hinblick auf Verfahrensdauern, Erfüllungsdauern, Einspruchsmöglichkeiten gesehen. Unternehmensvertreter merken an, dass die Bearbeitung über Gemeindegrenzen und Bezirksgrenzen nicht immer einheitlich erfolgt. Ein hoher staatlicher Verwaltungsaufwand spiegelt sich in **hohen administrativen Kosten der Unternehmen und Haushalte** im privaten Sektor wider. Dies wirkt sich negativ auf die **Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität der Unternehmen** aus. Aus Sicht der Forschung stehen im Bereich der Verwaltung insbesondere die Kompetenzersplitterung, die fehlende Output- und Wirkungsorientierung, die kameralistische **Inputorientierung im Verwaltungsmanagement**, der Mangel an Aufgabenkritik und institutionelle Pfadabhängigkeiten der Effizienz entgegen. Darüber hinaus bestehen insbesondere auf Ebene der Gemeindeverwaltung auch **Potenziale der Digitalisierung**. Verbesserungsvorschläge können aus internationalen Erfahrungen abgeleitet werden: Etwa werden in Südtirol **Fristen für Verfahrensdauern** vorgesehen. In der Schweiz wurden Regularien mit gesetzlichen Ablaufdatum versehen. Zu diese Zeitpunkten müssen Regularien entweder bestätigt werden, oder sie laufen aus (Sunset Legislation). In Italien, Schweden oder Australien wurden umfassende **Deregulierungspakete** umgesetzt. Bereichsspezifisch sahen diese Prozesse vor, dass Gesetze und Regularien, die zum Zeitpunkt der Umsetzung nicht explizit als unverzichtbar „markiert“ und begründet wurden, automatisch ausliefen.

Für das **Pflichtschulwesen** ergibt sich in Tirol ein Effizienzpotenzial von 10,3% der Gesamtausgaben in Höhe von etwas mehr 540 Mio. Euro. Dies entspricht einem absoluten Potenzial von etwa 56 Mio. Euro relativ zum „effizientesten“ Benchmark-Wert von Niederösterreich. Speziell im Hinblick auf das Pflichtschulwesen ist zu betonen, dass das Effizienzpotenzial die öffentlichen Gesamtausgaben im

gesamtstaatlichen Finanzierungsmix unabhängig vom jeweiligen Finanzierungsträger betrachtet. Der Großteil der Finanzierung des Pflichtschulwesens entfällt auf den Bund, die betrachteten Ausgaben werden aber im Tiroler Pflichtschulwesen getätigt. Dem Benchmarking liegt eine „materielle“ und keine „kameralistisch-buchhalterische“ Betrachtung zu Grunde. Entsprechend betreffen die ermittelten Effizienzpotenziale auch nicht allein – und im Fall des Pflichtschulwesens sogar zum kleineren Teil – die öffentlichen Haushalte des Landes und der Gemeinden.

Die systemischen Kritikpunkte für das Pflichtschulwesen sind umfassend beschrieben. In der Literatur, aber auch im Workshop, explizit angesprochen, werden die wesentlichen Hemmnisse in Form der **Kompetenzverflechtung**, der **Mischfinanzierung** und von daraus resultierenden Steuerungsdefiziten (**Accountability**), fehlender **Schulautonomie**, mangelnder allokativer Effizienz und der kleinteiligen „teuren“ **Größenstruktur** gesehen, zudem in der betonten Inputorientierung, anstelle von wirkungs- und ergebnisorientierter Ressourcenverteilung. In Österreich ist zudem eine frühe Selektion der SchülerInnen ab der 4. Schulstufe gegeben. Zudem wird eine Überfrachtung von Lehrplänen und eine fehlende Verankerung von **berufspraktischem Wissen und Berufsorientierung** angemerkt.

Im Bereich der **stationären Pflegedienste** beträgt das Effizienzpotenzial für Tirol 21,3%. Relativ zu öffentlichen Gesamtausgaben in Höhe von etwa 160 Mio. Euro ergibt sich ein absolutes Potenzial von etwa **34 Mio. Euro** relativ zum „effizientesten“ Benchmark-Wert von Salzburg. Im Bereich der **mobilen Pflege** werden Effizienzpotenziale zum Benchmark Vorarlberg ermittelt. In Tirol beträgt das relative Effizienzpotenzial 42,5%. Bezugnehmend auf Gesamtausgaben in Höhe von etwa 49 Mio. Euro ergibt sich ein absolutes Effizienzpotenzial in Höhe von etwa **21 Mio. Euro**. Somit ergibt sich für beide betrachteten Bereiche der Pflegeversorgung zusammen Effizienzpotenziale in Höhe von fast 55 Mio. Euro. Effizienzhemmnisse werden im Bereich der Pflegeversorgung insbesondere in der Kompetenzverflechtung der Steuerung und in der getrennten Zuständigkeit für Sachleistungen und Geldleistungen gesehen. In Tirol wurde in den letzten Jahren ein Fokus auf den Aufbau von **stationären Kapazitäten im kommunalen Bereich** gelegt. Medienberichten zufolge ergeben sich im Bereich der stationären Pflege dennoch **lange Wartezeiten und Kapazitätsdefizite**, nicht aber weil Pflegeheime fehlen. Vielmehr fehlt es an **Personal**, um die Kapazitäten auszulasten. Auf regionaler Ebene ergeben sich **Potenziale einer regionalen gemeinde- und trägerübergreifenden** Abstimmung, einer verbesserten Integration der öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Kapazitäten in eine regionales Versorgungskonzept, einer Ausweitung des individuellen Betreuungsmanagement, sowie der Verwaltungsvereinfachung in der Bereitstellung von Pflegediensten. Die Aufwertung und Akademisierung des Beruf wirkt im Kontext der Sicherstellung des Personalbedarfs für aktive Pflegeaufgaben zum Teil kontraproduktiv. Fortschritte wurden dabei mit der Einführung und Stärkung

einer **Pfleglehre** erzielt. Es erscheint sinnvoll, die qualifikatorischen Schnittstellen zwischen Pflegeberufen möglichst durchlässig zu gestalten, um auf diese Weise „beide“ Ziele zu erreichen, nämlich die Bereitstellung von praxisbezogenen unmittelbar pflegerischen Qualifikationen und zugleich auch attraktive Perspektiven einer Höherqualifizierung und beruflichen Weiterbildung. Für Tirol würde jüngst ein neuer **Strukturplan Pflege 2023-2033** für die kommenden Jahren beschlossen. Viele der darin verankerten Grundsätze („mobil vor stationär“, überregionale Steuerung und Koordination, Beförderung der Durchlässigkeit von Pflegeberufen) sind positiv zu bewerten.

Im **Bereich der Kinderbetreuung** erreicht Tirol das effizienteste Ergebnis unter den österreichischen Bundesländern. Auch nach Berücksichtigung einer überdurchschnittlichen Anzahl von Schließtagen in Tirol weisen die Tiroler Kindertagesheime das kostengünstigste Verhältnis von Ausgaben je betreutem Kind auf. Dieses Ergebnis spricht zunächst für die Kostenstruktur des Kinderbetreuungswesens in Tirol, heißt aber nicht, dass es nicht auch deutliches Verbesserungspotenzial gibt. Gerade für die ländlichen und kleineren Gemeinden in Tirol zeigen sich **Aufholpotenziale im Hinblick auf Betreuungsangebote** für unter 3-Jährige, im Hinblick auf **Öffnungszeiten** und Betreuungsangebote, die mit einer Vollzeitbeschäftigung beider Elternteile vereinbar sind, im Hinblick auf eine **Verringerung von Schließtagen** und eine Ausweitung von Öffnungswochen. Im Österreich-Vergleich weisen die Kindertagesheime in Tirol die drittkürzesten Öffnungszeiten auf, zudem die mit Abstand meisten Schließtage und, spiegelbildliche hierzu, die wenigsten Öffnungswochen auf. Eine Verbesserung des Betreuungsangebots wird im Rahmen des jüngst von der Landesregierung beschlossenen 10-Punkte Programms zur Ausweitung der Kinderbetreuung und zur Einführung einer **Kinderbetreuungsgarantie** angestrebt. Im Kontext dieses Programms ist insbesondere darauf zu achten, dass der Ausbau räumlich effizient erfolgt. Die Bereitstellung einer Betreuungsgarantie muss also im regionalen Rahmen erfolgen. Hierzu sind auch **träger- und gemeindeübergreifende Kooperationen** und entsprechende Kooperationsanreize in den Finanzierungs- und Fördersystemen zu berücksichtigen. Solche Kooperationsanreize könnten beispielsweise in Fördersystemen des Gemeindeausgleichsfonds (GAF) implementiert werden. Ein ausschließlicher baulicher Ausbau der Kindergartenstrukturen bis in die kleineren und entlegenen Gemeinden wird die Zielerreichung kaum befördern, sondern eher noch erschweren, da sich auch nach Berücksichtigung der im 10-Punkte Programm vorgesehenen Ausbildungsoffensive und auch der Verwaltungsvereinfachungen Engpässe des **Personalengbedarfs** ergeben werden. Deutlich formuliert: Nicht nur die Kindergärten müssen in den Regionen effizient angesiedelt werden, sondern es muss sich auch das pädagogische Personal „räumlich effizient“ und „bedarfsgerecht“ auf die Betreuungsstrukturen verteilen.

LITERATURVERZEICHNIS

Berger, J.; Graf, N.; Strohner, L.; Pitlik, H.; Weyerstraß, K. (2020). Wachstum, Wohlstand, solide Finanzen und die Corona-Krise. Gemeinsame Studie von EcoAustria, WIFO und IHS im Auftrag des BMF.

BIFIE – Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (2017). Standardüberprüfung 2016. Deutsch, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht.

BIFIE – Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (2018). Standardüberprüfung 2017. Mathematik, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht.

BIFIE – Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (2020). Standardüberprüfung 2019. Englisch, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht.

Bauer H. und M. Schratzenstaller (2012). Ausgewählte Reformerfordernisse im österreichischen Finanzausgleich.

Blocher, M. (2007); Market Testing und Target Costing im öffentlichen Sektor; in: Controller Magazin, 4/2007, S. 398 405. ([Weblink](#))

Brauckmann S., L. Lassnigg, H. Altrichter, M. Juranek und D. Tegge (2019). Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen. In: BIFIE - Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens und BMBWF – Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2019), Nationaler Bildungsbericht, Österreich, 2018, Band 2.

EU – European Commission (2022). eGovernment Benchmark 2022. Synchronising Digital Governments. ([Weblink](#))

Famira-Mühlberger, U. (2020). Pflegevorsorge in den Gemeinden. WIFO Monatsberichte 10/2020. ([Weblink](#))

Famira-Mühlberger, U. (2020a). Pflegevorsorge in den Gemeinden. WIFO-Studie. ([Weblink](#))

Famira-Mühlberger U. und M. Firgo (2019). Zum künftigen Bedarf an Pflegepersonal in den stationären und mobilen Diensten. ([Weblink](#))

Famira-Mühlberger U. und M. Firgo (2018). Aktuelle und künftige Versorgungsfunktion der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Österreich. ([Weblink](#))

Famira-Mühlberger U. und M. Firgo (2014). Ausbau der stationären Pflege in den Bundesländern. Quantitative und qualitative Effekte des Einsatzes öffentlicher Mittel im Vergleich zur mobilen Pflege. WIFO Forschungsbericht. ([Weblink](#))

Felder-Puig, R.; Maier, G.; Teutsch, F. (2017). Evaluationsbericht: Verwendung und Nützlichkeit zusätzlicher Unterstützungsleistungen für Integration in österreichischen Pflichtschulen. Institut für Gesundheitsförderung und Prävention GmbH.

Graf, N.; Thomas, T. (2019). EcoAustria Europa Benchmarking: Bessere Leistungen mit weniger Ausgaben erreichen. Eine Effizienzanalyse von Staatsausgaben im europäischen Vergleich. EcoAustria Policy Note 35.

Handelskammer Bozen (2022). Verwaltungsverfahren in Südtirol. Ein Leitfaden für Unternehmen. ([Weblink](#))

Hanushek, E. A. (2000). Evidence, Politics, and the Class Size Debate.

Köppl-Turyna, M.; Bittó, V. und Graf, N. (2022). Effizienzpotenziale in der Kinderbetreuung in Österreich. EcoAustria Policy Note Nr. 50. ([Weblink](#))

Land Tirol (2012). Strukturplan Pflege. Planungsgrundlage für die Versorgung betreuungs- und pflegebedürftiger Personen in Tirol.

Land Tirol (2017). Strukturplan Pflege 2012 – 2022. Evaluierungsbericht 2017.

Land Tirol (2022). Strukturplan Pflege 2023-2033.

Lassnigg, L. und M. Steiner (2018). Die bildungspolitische Herausforderung: Transparente Finanzierung der Governance-Strukturen und -praktiken. IHS Policy Brief No. 2018-2.

LRH OÖ – Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2017). System der Kinderbetreuung im Vorschulalter. Initiativprüfung. LRH-100000-31/11-2017-FU.

Mitterer, K. und Seisenbacher, M. (2020). Fact Sheets: Pflichtschule und Tagesbetreuung. Grundlagen und Finanzierung. Studie des KDZ. ([Weblink](#))

Mitterer, K.; Hochholdinger, N. und Seisenbacher, M. (2018). Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung. Finanzierung der Aufgaben im Pflichtschulbereich: Status Quo und Modellvorschläge. Studie des KDZ im Auftrag der Arbeiterkammer und des Städtebundes.

Nusche D., T. Radinger, M. Busemeyer, H. Theisens (2016). OECD Reviews of School Resources. Austria. OECD-Paris-2016. ([Weblink](#))

- OECD (2023). Education at a Glance 2023. OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. ([Weblink](#))
- OECD (2022). Education at a Glance 2022. OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. ([Weblink](#))
- OECD (2019). PISA 2018 Results. What students know and can do. Volume 1. OECD Publishing. Paris. ([Weblink](#))
- OECD (2017). Education Policy Outlook, Austria.
- OECD (2013). What makes schools successful? Resources, Policies and Practices. Volume IV. ([Weblink](#))
- OECD (2012). Better Regulation in Europe: Italy. ([Weblink](#))
- OECD (2008). Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA); Guidance for Policy Makers; OECD Paris.
- Österreich-Konvent (2005). Bericht des Österreich-Konvents vom 31.01.2005, Teil 3 – Beratungsergebnisse. ([Weblink](#))
- Pitlik H., M. Klien, S. Loretz (2018). Ausgabendynamik in den Budgets der Gebietskörperschaften im Lichte einer aufgabenorientierten vertikalen Finanzmittelverteilung. WIFO Forschungsbericht im Auftrag der Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer. ([Weblink](#))
- Pratscher K. (2017), Betreuungs- und Pflegedienste der Bundesländer im Jahr 2015. In: Statistik Austria (Hg.), Statistische Nachrichten 4/2017, S. 285 ff.
- Pitlik H., J. Bock-Schappelwein, H. Handler, W. Hölzl, A. Reinstaller, A. Pasterniak (2010). Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor. WIFO Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- RH – Bundesrechnungshof (2022). Pflege in Österreich. Bericht des Rechnungshofes. III–97 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVII. GP. Rechnungshof GZ 004.682/018–PR3/20.
- RH – Rechnungshof (2016). Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs. Reihe 2016/2. ([Weblink](#))
- Schmid, K. (2014). Erfolgsfaktoren für eine „gemeinsame Schule“. Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft. IBW Research Brief. Nr. 85, Oktober 2014.
- Schmid, K. (2014a). Erfolgsfaktoren für eine „gemeinsame Schule“ Strukturvergleiche und Analysen anhand ausgewählter Länder; Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft. IBW Forschungsbericht Nr. 178.

Schmid, K. (2015). Schulgovernance – Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel. Ableitung eines idealtypischen Modells für Österreich anhand internationaler Evidenz. Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft. IBW Kurzexpertise 2015.

Schümer G. und M. Weiß (2008). Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung.

Statistik Austria (2023). Bildung in Zahlen 2021/2022. ([Weblink](#))

Strohner, L.; Berger, J.; Graf, N. (2021). Konsolidierung der öffentlichen Finanzen nach der Corona-Krise (Berechnungsupdate). EcoAustria Studie im Auftrag des BMF.

Strohner, L.; Graf, N.; Thomas, T. (2019). Ökonomische und fiskalische Effekte der Rückführung bürokratischer Belastungen durch Gold Plating. ([Weblink](#))

Strohner L. (2015). Is decentralisation in Austria effective? A view on Health, Education and Social Welfare. In: Decentralisation of education, health and social protection: issues and challenges. The Copenhagen Workshop 2015. J. Kim, N. Jørgen Mau (Edts.)