

WIFO 



ARBEITSGRUPPE VERWALTUNG NEU

Arbeitspaket 7

EFFIZIENZ DER VERWALTUNG

INHALT

VERWALTUNGSKOOPERATION	4
VERWALTUNGSSTEUERUNG	21
E-GOVERNMENT.....	48
OPTIMIERUNG VON SUPPORTPROZESSEN.....	65
VERGABEWESEN	80

EFFIZIENZ DER VERWALTUNG

Verwaltungskooperation

Die Expertengruppe bestehend aus dem Rechnungshof, dem WIFO, dem IHS, dem StA und dem KDZ wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich "Effizienz der Verwaltung" eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten. Diese vorliegende Unterlage besteht aus einer Zusammenfassung der Kernprobleme und einer nachfolgenden Problem- und Folgewirkungsanalyse, welche die einzelnen Problemstellungen detaillierter ausführt.

Diesem Arbeitsauftrag folgend findet sich nachfolgend eine Zusammenstellung der aus der Sicht der Expertengruppe bestehenden Kernprobleme und der Folgewirkungen im Bereich Effizienz der Verwaltung - Verwaltungskooperation. Diese Unterlage dient in weiterer Folge dazu, in der Arbeitsgruppe Lösungsansätze zu erarbeiten und diese auf politischer Ebene umzusetzen.

VERWALTUNGSKOOPERATION

ZUSAMMENFASSUNG

In Österreich nehmen öffentlich-rechtliche Einrichtungen des Bundes, der Länder und Gemeinden, aber auch eine Vielzahl an ausgegliederten und privatrechtlich organisierten Einrichtungen Verwaltungsaufgaben wahr. Unter Verwaltungskooperation sind Möglichkeiten zu einer effizienteren und kostengünstigeren Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder Erbringung öffentlicher Leistungen durch eine intensivere Kooperation und Abstimmung zwischen den für die Aufgabenwahrnehmung oder Leistungserbringung zuständigen Einrichtungen zu verstehen. Zur Nutzung von Kooperationspotenzialen und insbesondere auch zur Sicherung einer effizienten, effektiven und qualitätsvollen Verwaltung ist es zweckmäßig, gleiche oder thematisch zusammengehörige Aufgaben gemeinsam oder abgestimmt wahrzunehmen.

Durch eine unzureichende Kooperation, Koordination und Abstimmung bei der Aufgabenwahrnehmung entstehen Ineffizienzen und vermeidbare Kosten. Eine sparsame und effiziente Verwaltungsführung werden insbesondere durch folgende Problemstellungen be- bzw. verhindert:

1. mangelhafte Leistungs- und Kostenverrechnungen zwischen Einrichtungen erschweren Kooperationen
2. Verwaltungskooperationen werden durch die Regelungsvielfalt in Folge der Zersplitterung von Kompetenzen verhindert
3. Paralleleinrichtungen führen zu Doppelgleisigkeiten anstelle einer kostengünstigeren Aufgabenkonzentration
4. nicht ausreichend abgestimmte Aufgabenwahrnehmung oder Verfahren beschränken Kooperationen
5. mangelhafte Kooperationen oder Abstimmungen bewirken ungenügende Umsetzung von One-Stop-Shops.

Nach den Feststellungen der Expertengruppe sind vielfach zwei oder mehr Einrichtungen oder Organisationseinheiten des Bundes mit Aufgaben zu einem Thema bzw. Zuständigkeitsbereich befasst und nehmen diese Aufgaben parallel wahr. Solche Parallelitäten sind auch zwischen Bundes- und Landesbehörden und auf kommunaler Ebene festzustellen. Eine fehlende Kultur der Kooperationsbereitschaft (z.B. zwischen Kranken-

anstalten, Museen, Universitäten, Städten und Gemeinden) verhindert eine aktive Nutzung von Synergiepotenzialen. Die Verwirklichung von Kooperationen erfolgt vielfach nur auf Grund eines Anstoßes von außen. Die parallele Aufgabenwahrnehmung kann zudem Unterschiede in der Qualität und Aufgabendurchführung bewirken.

Die fehlende Abstimmung bzw. Harmonisierung des Vollzugs von Querschnittsmaterien (z.B. Raumordnung) sowie von Privatwirtschaftsverwaltungsaufgaben (z.B. Förderungen) durch Einrichtungen des Bundes, der Länder und Gemeinden bewirkt Ineffizienzen und Ineffektivitäten. Kooperationen werden insbesondere bei länder- oder gebietskörperschaftenübergreifenden Projekten durch die unterschiedliche Ausgestaltung der landesgesetzlichen Regelungen erschwert (z.B. Krankenanstalten, Naturschutz, Baurecht, Jugendschutz).

PROBLEM- UND FOLGEWIRKUNGSANALYSE

PROBLEMANALYSE

1. Mangelhafte Leistungs- und Kostenverrechnungen zwischen Einrichtungen erschweren Kooperationen

Fehlende bzw. mangelhafte Kostenrechnungen verhindern die Festlegung kostendeckender, transparenter Tarife und damit transparente, nachvollziehbare Leistungsverrechnungen zwischen Einrichtungen. Nachvollziehbare Entgeltkalkulationen und transparente Verrechnungen von Leistungen bilden jedoch die Basis für gemeinsame bzw. gegenseitige Leistungserbringungen und Kooperationen.

Beispiele

Buchhaltungsagentur (kurzfristig realisierbar)

Die Leistungsverrechnung der Buchhaltung basiert auf Entgelten, die mangels Prüfung der Angemessenheit der zugrunde gelegten Stundensätze auf Werten vor der Gründung der BHAG beruhten. Dies entsprach nicht dem zugrunde liegenden Gesetz.

FOLGEWIRKUNG

Mangelhafte Leistungsverrechnungen bzw. sachlich nicht begründete Kostenaufteilungen hemmen die Bereitschaft von Kooperationen, da eine Übervorteilung durch größere Einrichtungen (z.B. der kleineren durch die größere Gemeinde) bzw. nachteilige Kostenverschiebungen befürchtet werden.

Das bestehende Verrechnungssystem führte zu Abrechnungen, die über den bei der Leistungserbringung entstandenen Kosten lagen.

Heeresbild- und Filmstelle (kurzfristig realisierbar)

Für die von der Heeresbild- und Filmstelle in den Verwaltungsüber-einkommen mit anderen Bundesdienststellen festgelegten Stunden-sätze (Basiskostensätze) lagen keine Berechnungsgrundlagen vor. Die Höhe der Stundensätze war daher nicht nachvollziehbar. Die Leistungsverrechnung mit den Bundesdienststellen war man-gelhaft. Dies führte zu Nachforderungen.

Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (kurzfristig realisierbar)

Der Geschäftsbereich PharmMed der AGES verfügte über keine Ko-stenträgerrechnung. Die den Kalkulationen zugrunde gelegten Da-ten beruhten auf Richtwerten. Damit war nicht feststellbar, ob die AGES ihrem gesetzlichen Auftrag, gegenüber Antragstellern kosten-deckende Gebühren zu verrechnen, nachkam. Das mit dem Gesund-heitsressort vereinbarte Leistungsentgelt bemaß sich nicht an den entstandenen Kosten, sondern war pauschaliert.

Bundesbeschaffung GmbH (kurzfristig realisierbar)

Der verrechnete Stundensatz für die Durchführung von Vergabever-fahren im besonderen Auftrag bildete nicht die tatsächliche Kosten-situation ab. Eine Nachkalkulation des RH mit Ist-Daten ergab in den Jahren 2002 bis 2005 niedrigere tatsächliche Stundensätze.

Die Leistungsverrechnung der Heeresbild- und Filmstelle war ge-eignet, wirtschaftliche Nachteile für diese zu verursachen. Die verrechneten Basiskostensätze beruhten nicht auf einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Die fehlende Kostenträgerrechnung bewirkt eine sachlich nicht begründete Kostenaufteilung und Entgeltverrechnung zwischen den Leistungsempfängern.

Für die erbrachten Leistungen wurden nicht leistungsadäquate Mehrkosten verrechnet.

Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn (kurzfristig realisierbar)

Im Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn war die Kostenaufteilung des Verbandes als überholt anzusehen und führte zur Begünstigung einer Gemeinde. Eine Änderung der bisherigen Kostenaufteilung scheiterte bisher an der erforderlichen Einstimmigkeit.

Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverband St. Michael im Lungau (kurzfristig realisierbar)

Mangels Regelung in der Satzung beruhte der bei der Kostenaufteilung verwendete Schlüssel auf nicht aktuellen Daten (Einwohner gemäß Volkszählung 2001 anstatt Melderegister). Eine bevölkerungsabhängige Kostenaufteilung war dadurch nicht sichergestellt.

Die weitere Anwendung des überholten Aufteilungsschlüssels bewirkte eine sachlich nicht begründete Kostenaufteilung und eine ungleich gewichtete Belastung der Gebührenzahler.

Die weitere Anwendung eines nicht aktuellen Aufteilungsschlüssels bewirkte eine sachlich nicht begründete Kostenaufteilung auf die Gemeinden und damit auf die Bürger.

2. **Verwaltungs Kooperationen werden durch die Regelungsvielfalt in Folge der Zersplitterung von Kompetenzen verhindert**

Kooperationen werden durch die unterschiedliche Ausgestaltung landesgesetzlicher Regelungen (z.B. Krankenanstalten, Naturschutz, Baurecht, Jugendschutz) insbesondere bei länderübergreifenden Projekten erschwert.

Weiters wird dadurch die Vergleichbarkeit der Vollziehung erschwert und verhindert.

Beispiele

Naturschutz (kurz- bzw. mittelfristig realisierbar)

Die in Österreich bestehenden neun Naturschutzgesetze erschweren bzw. verhindern insbesondere bei länderübergreifenden Projekten eine effiziente und effektive Kooperation.

Infolge unterschiedlicher Rechtsgrundlagen erfolgt die Verwaltung des die Länder Wien und Niederösterreich umfassenden Nationalparks Donauauen nicht gemeinsam durch die Nationalparkgesellschaft, sondern durch Einrichtungen der jeweiligen Gebietskörperschaft.

Allfällige Einsparungspotenziale bleiben dadurch ungenutzt und ineffiziente und ineffektive Verwaltungseinrichtungen und – abläufe bestehen. Für Unternehmen und Bürger können damit Mehraufwendungen verbunden sein.

Mangels der Realisierung von Verwaltungs Kooperationen bleiben allfällige Synergieeffekte unausgenutzt. Daraus resultieren nicht realisierte Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen.

Krankenanstalten (langfristig realisierbar)

Die Zersplitterung der Kompetenz im Bereich des Krankenanstaltenrechts (Grundsatzgesetz des Bundes und neun Ausführungsgesetze der Länder) führt zu länderspezifisch unterschiedlich geregelten Finanzierungssystemen. Weiters werden dadurch Kooperationen oder Spezialisierungen von Krankenanstalten über die Ländergrenzen hinaus erschwert.

3. Doppelgleisigkeiten anstatt Aufgabenkonzentration

Mitunter sind zwei oder mehr Einrichtungen bzw. Organisationseinheiten des Bundes mit Aufgaben zu einem Thema bzw. Zuständigkeitsbereich befasst. Anstatt einer Aufgabenkonzentration nehmen verschiedene Einrichtungen diese Aufgaben parallel wahr. Solche Parallelitäten sind auch zwischen Bundes- und Landesbehörden festzustellen.

Fehlende Aufgabenkonzentration und die Beibehaltung von Doppelgleisigkeiten verursachen einerseits einen höheren Ressourceneinsatz, andererseits kann die parallele Aufgabenwahrnehmung Unterschiede in der Qualität und Aufgabendurchführung bewirken.

Die länderspezifische unterschiedliche Rechtsgrundlage ermöglicht keinen österreichweiten Vergleich der Finanzierung von Krankenanstalten. Die Schaffung bedarfsgerechter Strukturen wird dadurch ebenso verhindert wie der Abbau von Doppelgleisigkeiten.

Ineffiziente Strukturen führen zu Mehrkosten, die im Falle der Konzentration von Aufgaben bei einer Einrichtung reduziert werden können.

Beispiele

Wettbewerbsbehörden (mittel- bis langfristig realisierbar)

Die Bundeswettbewerbshörde und der Bundeskartellanwalt sind nebeneinander als Aufgriffsbehörden tätig, ohne ausreichend zu kooperieren. Die österreichische Kartellbehördenorganisation setzt sich somit aus zwei Behörden mit vergleichbaren Kompetenzen zusammen.

Eine Zusammenführung der Kompetenzen in einer gemeinsamen Einrichtung würde Synergien nutzbar machen und Effizienzen steigern (laut RH: Potenzial von rd. 0,25 Mill. EUR) sowie die Dauer von Verfahren beschleunigen.

Wetterdienste (kurz- bis mittelfristig realisierbar)

Die Kooperation der drei in Österreich bestehenden Wetterdienste (Wetterdienst der ZAMG, Flugwetterdienst der Austro Control, militärischer Wetterdienst) ist mangelhaft, eine Zusammenlegung unterblieb bisher. Dadurch bleibt ein vom RH ursprünglich auf rd. 16,2 Mil. EUR geschätztes Einsparungspotenzial ungenutzt.

Die bisher nicht realisierte Zusammenlegung verursacht nicht nur Mehrkosten, sondern vermindert auch die Konkurrenzfähigkeit der Einrichtungen. Vorhandene Rationalisierungspotenziale bleiben ungenutzt.

Schaffung von Mehrzweckverbänden (kurz- bis mittelfristig realisierbar)

Derzeit können gemeindeübergreifende Verbände immer nur für einen einzigen Zweck (z.B. Abwasser) geschaffen werden. Dies führt dazu, dass zwischen den Gemeinden viele Parallelstrukturen entstanden sind, die erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, intransparente demokratische Strukturen und eine unnötige Mehrfachbelastung der Vertreter der Gemeinden in den unterschiedlichen Strukturen schaffen.

Die Parallelstrukturen reduzieren die Effizienz und erschweren die wirtschaftliche Steuerung.

Schutz vor Naturgefahren (kurz- bis mittelfristig realisierbar)

Kompetenzzersplitterungen auf Bundes- (BMFLUW, BMVIT, BMF und BMI) und Landesebene erschweren die einheitliche Abwicklung von Katastrophenschutzmaßnahmen.

Der kommunale Ausgleich zwischen den Gemeinden bei Investitionen für Schutzmaßnahmen funktioniert nicht ausreichend. Jene Gemeinde, die eine Schutzmaßnahme beantragt, müsste vielfach alleine die Kosten zu tragen, obwohl andere Gemeinden auch Nutznießer dieser Maßnahmen wären, jedoch nicht bereit sind, diese Kosten mitzutragen.

Einheitliche Regelungen bspw. für Förderungen, Gefahrenzonenpläne oder die Wildbach- und Lawinerverbauung bestehen nicht.

Infolge der Kompetenzzersplitterung bleiben Synergieeffekte insb. im Personalbereich ungenutzt.

Dies führt dazu, dass erforderliche Schutzmaßnahmen jahrelang nicht ergriffen werden.

Unterschiedliche Regelungen im Bereich der Förderungen verhindern eine Gleichbehandlung von Förderungsantragstellern. Entschädigungsleistungen sind länderspezifisch unterschiedlich hoch.

4. Nicht ausreichend abgestimmte Aufgabenwahrnehmung oder Verfahren verhindern Kooperationen

Eine fehlende Kultur der Kooperationsbereitschaft (z.B. zwischen Krankenanstalten, Museen, Universitäten, Städten und Gemeinden) verhindert eine aktive Nutzung von Synergiepotenzialen.

Die fehlende Abstimmung bzw. Harmonisierung des Vollzugs von Querschnittsmaterien (z.B. Raumordnung) sowie von Privatwirtschaftsverwaltungsaufgaben (z.B. Förderungen) durch Einrichtungen des Bundes, der Länder und Gemeinden bewirkt Ineffizienzen und Ineffektivitäten. Darüber hinaus betreiben Bund, Länder oder Gemeinden oftmals gleichartige Einrichtungen (z.B. Krankenanstalten, Museen, Universitäten) mit teilweise gleichartigen Aufgaben oder Prozessschritten.

Beispiele

Einkaufszentren, Gewerbegebiete (kurz- bis mittelfristig realisierbar)

Bei der Standortfestlegung, Erschließung und Entwicklung von Einkaufszentren bzw. Gewerbegebieten kooperieren Gemeinden nur mangelhaft; eine gemeinsame Planung und Realisierung der erforderlichen Verkehrsinfrastruktur fehlt. Steuerungsmöglichkeiten wie die Verkehrsanschlussabgabe, die Lenkungsabgabe und Möglichkeiten des interkommunalen Finanzausgleichs werden nicht ausrei-

Die eigenständige und nicht abgestimmte Wahrnehmung gleichartiger Aufgaben bewirkt Mehrkosten.

Infolge bestehender Ineffizienzen bleiben Einsparungspotenziale ungenutzt und Bürokratieabbau wird verhindert. Insb. im Bereich der Förderungen kann durch das Bestehen bzw. das Durchlaufen mehrerer zuständiger Stellen die Service- und Leistungsqualität verhindert oder erschwert werden. Mehrere Fördereinrichtungen mit gleichen Förderungsaufgaben bewirken einen vermeidbaren Verwaltungsaufwand und behindern Schwerpunktsetzungen.

Die fehlende Koordination und Kooperation von Gemeinden bei der Errichtung von Einkaufszentren und Gewerbegebieten führt zu Ineffizienzen und Mehrkosten. Die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur wird verteuert. Es kann ein Standortwettbewerb zulasten des Steuerzahlers entstehen.

chend genutzt.

Die GewO sieht die Möglichkeit einer bundesweit einheitlichen Regelung zur Sicherung der Nahversorgung vor, die auf Basis der VO der Landeshauptmanns (LH) über Kenngrößen und Beurteilungsmaßstäbe für Gefährdung der Nahversorgung zu erlassen wäre. Nachdem die VO der LH nicht in allen Bundesländern erlassen wurde, fehlt bisher eine bundeseinheitliche Regelung zur Sicherung der Nahversorgung. Im Einzelfall werden so jeweils von den Gewerbebehörden die Auflagen unterschiedlich festgelegt.

Regionale Kooperation (kurz- bis mittelfristig realisierbar)

Der härter werdende internationale Standortwettbewerb erfordert eine gemeinsame Planung und Steuerung der regionalen Entwicklung (z.B. bezüglich der Flächennutzung und Siedlungsentwicklung). Dies umfasst auch die Bereitstellung von Leistungen/Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (z.B. durch abgestimmte Schulstandorte, gemeinsam entwickelte und finanzierte Kultur-/Freizeiteinrichtungen, eine regional ausgerichtete Kinder- und Tagesbetreuung). Es fehlen ausreichende gemeinschaftliche Initiativen von Bund, Ländern und Gemeinden, um einen Interessensausgleich zwischen Stadt- und Landregionen herbeizuführen und um die Kooperation in den Stadtregionen zu fördern

Raumordnung (mittel- bis langfristig realisierbar)

Die unterschiedlichen Raumordnungsgesetze beinhalten unzureichende
Verwaltungssteuerung

Bundesweite Standards für Einkaufszentren fehlen; die derzeitige Regelung führt etwa zu unterschiedlichen rechtlichen Begriffen, unterschiedlichen Verkaufsflächenuntergrenzen für Geltung als Einkaufszentrum und unterschiedlichen Widmungsvoraussetzungen, die auch nicht mit regionalen Gesichtspunkten begründet werden können.

Fehlende Kooperation schwächt die Stadtregionen im internationalen Wettbewerb. Es bestehen Redundanzen bei der Infrastruktur und Doppelgleisigkeiten in der Leistungsproduktion. Mangels regionaler Steuerung der Auslastung besteht die Gefahr von Überkapazitäten.

Die Raumordnung kann nicht als wirkvolles Instrument zur

chende Informations- und Kooperationsverpflichtungen. Dies führt zu langwierigen und komplexen Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Statistik (mittel- bis langfristig realisierbar)

Die mangelhafte Kooperation zwischen der Statistik Austria als Einrichtung des Bundes und den Statistikeinheiten der Länder bewirkt mehrfache Datenerhebungen und unterschiedliche Datenqualitäten. Ein Verwaltungsreformprojekt zur Nutzung von Synergien hat nicht die erwarteten Ergebnisse erbracht.

In Österreich besteht keine einheitliche Tierdatenbank (Rinderdatenbank bei der Agrarmarkt Austria, Veterinärdatenbank bei der Statistik Austria).

Bundesmuseen (kurz- bis mittelfristig realisierbar)

Bundesmuseen verfügen über eigene IT-Systeme und Rechnungswesen. Die eigenständige Wahrnehmung des Rechnungswesens und der unkoordinierte IT-Betrieb der Bundesmuseen lassen Synergiepotenziale ungenutzt und verursachen dadurch Mehrkosten.

Stärkung von geeigneten Wirtschafts- und Arbeitsstandorten eingesetzt werden.

Die mangelhafte Koordination und Kooperation zwischen der Statistik Austria und den Statistikeinrichtungen der Länder lässt Einsparungspotenziale ungenutzt. (Von einem ursprünglich angestrebten Potenzial von rd. 3,6 Mill. EUR wurden bisher erst rd. 0,7 Mill. EUR realisiert.)

Synergieeffekte könnten durch eine bessere Abstimmung und eine engere Kooperation dieser Einrichtungen generiert werden.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch eine gemeinsame Plattform ist bisher unterblieben. Allfällige Einsparungspotenziale werden dadurch nicht realisiert.

Aufgabenkonzentration in kommunalen Leistungsbereichen (kurz- bis mittelfristig realisierbar)

In der öffentlichen Verwaltung und insbesondere in kommunalen Leistungsbereichen auf Grund der kleinstrukturierten Gemeinde-landschaft werden Skalenerträgen unzureichend abgeschöpft. Die Möglichkeiten zu verstärkten Kooperationen von Gemeinden bzw. zur Bildung von Gemeindeverbänden werden kaum genutzt. (Betrieb von Bauhöfen, Straßenerhaltung etc.)

Durch mangelnde Kooperation oder Aufgabenkonzentration bestehen nicht genutzte Effizienzsteigerungspotenziale.

5. Mangelhafte Kooperationen oder Abstimmungen bewirken ungenügende Umsetzung von One-Stop-Shops

Bei Gebietskörperschaften und Bezirksverwaltungsbehörden entstanden insbesondere im Rahmen des New Public Management-Prozesses vermehrt Bürgerservice- und Infostellen mit dem Ziel, die Kundenorientierung zu steigern. Mangels entsprechender Kooperationen insbesondere zwischen Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden orientiert sich der Tätigkeitsbereich dieser Servicestellen in der Regel an ihrer Zuständigkeit. Behördenübergreifende Servicecenter für bestimmte Zielgruppen oder für abgegrenzte Lebensbereiche (z.B. Senioren Pflege, Behinderte, Bauherren) fehlen hingegen. Ebenso wenig sind One-Stop-Shops im Sozialbereich (Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung, gemeinsame Einrichtungen auf Gemeindeebene zur Arbeitsvermittlung und Abwicklung von Transferzahlungen) und für Förderungsmaßnahmen von klimarelevanten Maßnahmen vorhanden. Alle zur zielgerichteten Erledigung solcher Bereiche erforderlichen Anträge bzw. Meldungen können daher nicht bei einer einzigen Stelle durchgeführt werden.

Mangels der vollständigen Umsetzung von One-Stop-Shops vermindert sich die Zufriedenheit der Bürger und die diesen gebotene Servicequalität. Dies verursacht bei den Bürgern höhere Kosten (Zeit- und Mobilitätskosten).

Synergien in Behördenabläufen bleiben durch nicht realisierte konzentrierte oder verbundene Verwaltungsverfahren ungenutzt.

QUELLEN

Rechnungshof

Reihe Bund 2007/10, Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung

Reihe Bund 2008/8, Elektronisches Datenmanagement in der Abfallwirtschaft, Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich, Gerichtliche Medizin, Follow-up-Überprüfung

Reihe Bund 2008/12, Arzneimittelwesen, Follow-up-Überprüfung

Reihe Burgenland 2008/3, Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich

Reihe Kärnten 2007/1, Reihe Oberösterreich 2007/2, Reihe Steiermark 2007/2, Einkaufszentren

Reihe Niederösterreich 2008/5, Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn

Reihe Salzburg 2008/1, Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverband Sankt Michael im Lungau

WIFO

Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung, WIFO, Wien, 2006.

Lehner, G. (2003): Aufgabenorientierter Finanzausgleich. Studie des WIFO im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes.

IHS

Bernhard Felderer, Reinhard Koman, Michael Jeckle, Ulrich Schuh (2001): Überlegungen zu einer Verwaltungsreform unter besonderer Berücksichtigung der föderalen Struktur Österreichs. (IHS-Forschungsbericht im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung). Wien: Institut für Höhere Studien.

Bernhard Felderer, Reinhard Koman, Ulrich Schuh (2002): Vorschläge zu Wachstumspolitik und Budgetkonsolidierung in Österreich. Wien: Institut für Höhere Studien.

StA

Felderer B., Grossmann B., Hauth E.; Verwaltungsreformen in Österreich: Stand und Perspektiven. In: Platzer, R., Pilz, D., Hink, R. (Hrsg.). So managen wir Österreich. Der neue Finanzausgleich und seine Folgen. Wien 2008.

Grossmann B., Hauth E.; Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens. (Hrsg.: Staatsschuldenausschuss). Manz-Verlag. Wien 2007.

Grossmann B., Hauth E.; Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich. Projektbericht im Auftrag des Staatsschuldenausschusses. Wien 2004.

Hauth E., Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens in den Bundesländern: eine kritische Analyse (in Ausarbeitung). Projektbericht im Auftrag des Staatsschuldenausschusses. Wien 2009.

Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen, laufende Jahrgänge, Wien.
<http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/jahresberichte/jahresberichte.jsp>

KDZ

Wirth, K. /Hödl, M./Krabina, B. (2007): Befragung der Städte/Gemeinden und Bezirkshauptmannschaften zum Stand und den Entwicklungen im Bürgerservice 2007. Manuskript des KDZ.

Wirth, K. (2005): Moderne Gemeindeverwaltung zwischen Kundenorientierung und Bürgerengagement. In: Verwaltung & Management

Biwald, P./Hack, H./Wirth, K. (2006): Interkommunale Kooperation - zwischen Tradition und Aufbruch, Wien: NWV

Biwald, P./Szepanska, K./Hochholdingner, N. (2004): Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit. Grundlagenpapier zum Österreichischen Städtetag 2004

EFFIZIENZ DER VERWALTUNG

Verwaltungssteuerung

Die Expertengruppe bestehend aus dem Rechnungshof, dem WIFO, dem IHS, dem StA und dem KDZ wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich "Effizienz der Verwaltung" eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten. Die vorliegende Unterlage besteht aus einer Zusammenfassung der Kernprobleme und einer nachfolgenden Problem- und Folgewirkungsanalyse, welche die einzelnen Problemstellungen detaillierter ausführt.

Diesem Arbeitsauftrag folgend findet sich nachfolgend eine Zusammenstellung der aus der Sicht der Expertengruppe bestehenden Kernprobleme und der Folgewirkungen im Bereich Effizienz der Verwaltung - Verwaltungssteuerung. Die Unterlage dient in weiterer Folge dazu, in der Arbeitsgruppe Lösungsansätze zu erarbeiten und diese auf politischer Ebene umzusetzen.

VERWALTUNGSSTEUERUNG

ZUSAMMENFASSUNG

Gezieltes und effizientes Verwaltungshandeln setzt eine funktionierende Steuerung voraus. Die Beteiligung mehrerer Verwaltungsorgane auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen erfordert klare Verantwortlichkeiten und eine abgestimmte Vorgehensweise. Die Optimierung von Wirkungen und den Ergebnissen der Verwaltungstätigkeit setzt klare und operationale politische Zielsetzungen, eine einheitliche Steuerung und neue Instrumente zur Rechenschaftspflicht gegenüber den allgemeinen Vertretungskörpern voraus.

Die Expertengruppe stellt im Bereich der Verwaltungssteuerung insbesondere folgende Probleme fest:

1. Steuerungskompetenz

- Fehlende Harmonisierung der Gesamtkonzepte für eine Verwaltungsreform
- Fehlende Zielsetzungen
- Fehlende Steuerungsprozesse
- Steuerungsprobleme durch steigende Anzahl an Ausgliederungen

2. Steuerungsinstrumente

- Geringe Aussagekraft des Rechnungswesens

- Uneinheitliche Vorgangsweisen beschränken Vergleichsmöglichkeiten zwischen Gebietskörperschaften
- Unvollständige und uneinheitliche Darstellung und Erfassung des Vermögens und der Schulden
- Fehlende Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und anderen Steuerungsinstrumenten
- Fehlende oder uneinheitliche Steuerungsdaten

3. Intragovernmentale Transfers

- Intransparente Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften
- Hohe Transaktionskosten durch komplexes Transfersystem

BEREICHE MIT STEUERUNGSDEFIZITEN

4. Steuerungsprobleme im Gesundheitswesen

- Fehlende Kompetenzen und Steuerungsdaten für träger- und sektorübergreifende Angebotsplanung
- Fehlende Voraussetzungen für ein Benchmarking zwischen den Einrichtungen
- Verflechtungen zwischen Bundes-, Landes-, Gemeinde- und Krankenkassenbudgets
- Fehlende Qualitätsmessung

5. Steuerungsprobleme im Sozial- und Pflegebereich

- Unvollständige bzw. uneinheitliche Erfassung der Daten

- Unvollständige Erfassung in der Bundespflegegelddatenbank
- Keine benutzergerechte Sozialhilfestatistik
- Lückenhafte Informationen über Umfang, Struktur und Entwicklung der Ausgaben für Jugendwohlfahrt
- Informationsmängel und Parallelitäten im Bereich der Kinderbetreuung

6. Steuerungsprobleme beim Nahverkehr

- Fehlender Überblick über Höhe, Verwendung und Nutzen der eingesetzten öffentlichen Mittel
- Mangelnde Transparenz wegen Vielzahl von Finanzierungsinstrumenten und Trägern
- Interessenskonflikte und fehlende Koordinierung der Planung und Bestellung von Verkehrsleistungen

Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung fallen in der österreichischen Finanzverfassung häufig auseinander. Ein komplexes System gemeinschaftlicher Abgaben, intragovernmentaler Transfers und Kostenerstattungen verschleiert die finanzpolitischen Verantwortlichkeiten. Die vermischten institutionellen Rahmenbedingungen, unklare Kompetenzen und eine Zersplitterung von Aufgaben sind in vielen Aufgabenbereichen wesentliche Hemmnisse für eine effiziente Erbringung öffentlicher Leistungen. Für eine einheitliche Koordinierung und Steuerung fehlen in finanziell bedeutenden Aufgaben der Daseinsvorsorge sowohl die notwendigen Strukturen als auch die erforderlichen Instrumente.

Steuerungsinstrumente (z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Personalpläne) fehlen teilweise, und wenn sie vorhanden sind, werden sie nicht entsprechend genutzt. Ein uneinheitliches Rechnungswesen und uneinheitliche Datengrundlagen erschweren nicht nur die Steuerungsprozesse,

sondern verhindern auch Vergleichsmöglichkeiten, die für ein Benchmarking, Benchlearning und eine Orientierung an den effizientesten Modellen essentiell sind.

Die Schaffung entsprechender Datengrundlagen, die eine Voraussetzung für eine effiziente Steuerung darstellen, ist somit vielfach einer Lösung inhaltlicher Problemstellungen vorgelagert. Die nachfolgenden Arbeitspakete Aufgabenreform und Strukturbereinigung, Finanzausgleich und Haushaltsrecht sowie Gesundheit und Pflege werden damit auf Ergebnissen aus dem Arbeitspaket Verwaltungssteuerung aufsetzen.

Die angesprochenen Steuerungsprobleme werden im Gesundheitswesen, im Sozial- und Pflegebereich sowie beim Nahverkehr besonders evident und führen zu mangelnder Effizienz der Aufgabenerfüllung. Diese Bereiche wurden daher herangezogen, um die Probleme und Konsequenzen an wichtigen Beispielen im Detail darzustellen.

Die festgestellten Steuerungsprobleme erschweren die im Art. 13 Abs. 2 B-VG festgelegten Zielsetzungen, nämlich dass Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung

- die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,
- nachhaltig geordnete Haushalte und
- die tatsächliche Gleichstellung von Männer und Frauen anzustreben haben.

Sie haben ihre "Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren".

PROBLEM- UND FOLGEWIRKUNGSANALYSE

PROBLEMANALYSE

FOLGEWIRKUNGEN

1 STEUERUNGSKOMPETENZ

Durch vermischte institutionelle Rahmenbedingungen, unklare Kompetenzen, eine Zersplitterung von Aufgaben und unterschiedliche Koordinationsstrukturen entstehen in vielen Aufgabenbereichen wesentliche Hemmnisse für eine effiziente Erbringung öffentlicher Leistungen. Für eine einheitliche Steuerung sind weder die Gesamtkonzepte noch die Zielvorgaben ausreichend abgestimmt. Es fehlen dazu teilweise die notwendigen Strukturen und die erforderlichen Instrumente.

Fehlende Harmonisierung der Gesamtkonzepte für eine Verwaltungsreform

Eine abgestimmte Vorgangsweise und gebietskörperschaftenübergreifende Vergleichbarkeit sind nur sehr eingeschränkt gegeben. Steuerungsmaßnahmen und Benchmarking finden nicht hinreichend statt. Die Zielformulierung reicht von konkreten jährlichen Plan- bzw. Zielwerten bis zu allgemeinen Rahmenvorgaben. In einigen Bereichen fehlen messbare qualitative bzw. quantitative Vorgaben.

Fehlende Zielvorgaben

In wichtigen Fachbereichen (z.B. bei Forschung, Universitäten) fehlen Gesamtstrategien bzw. Zielsetzungen. Wirkungsziele und Indikatoren für die Messung der Zielerreichung sind vielfach nicht festgelegt. Weiters fehlen bei Ausgliederungen Zielvorgaben (z.B. Geologische Bundesanstalt, Hafen Wien, ARC GmbH, Via Donau).

Die budgetären und personalrelevanten Strategien für eine Verwaltungsreform weichen zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Länder stark ab.

Wegen fehlender Vorgaben ist eine Leistungsmessung nicht möglich. Es besteht eine Informationsasymmetrie zwischen Auftraggeber und Leistungserbringer und die Kontrollmöglichkeiten werden beschränkt. Die Erreichung des Ziels einer Ausgliederung (z.B. finanzielle Entlastung) ist nicht messbar.

Fehlende Steuerungsprozesse

Für die Steuerung komplexer Sachverhalte fehlen teilweise die notwendigen Steuerungsprozesse oder informierte und handlungsfähige Steuerungsgremien. Besondere Bedeutung kommt dabei internen Kontrollsystemen, jährlichen Leistungsnachweisen und einer regelmäßigen Evaluierung der Ergebnisse zu.

Dem NR fehlen steuerungsrelevante Informationen; die Kalkulationsverpflichtung nach § 14 BHG wird nicht hinreichend beachtet.

Nicht vorhandene oder nicht funktionierende Steuerungsprozesse beeinträchtigen die Entscheidungsqualität.

Vielschichtiges Leistungs- und Finanzierungssystem

Im Sozialbereich der Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Jugendwohlfahrt zeigt sich ein zwei- bis fünfdimensionales Leistungs- und Finanzierungssystem. Am Beispiel der Steiermark führt dies zu folgenden Ebenen:

- Land – als Gesetzgeber, Träger, Planer, Koordinator, Aufsicht (Genehmigung und Kontrolle der Einrichtungen) und Finanzier von rund 60 Prozent der nicht gedeckten Kosten;
- Bezirksverwaltungsbehörden – als betraute Stellen mit der Erbringung von behördlichen und nichtbehördlichen Leistungen;
- Sozialhilfeverbände – als weitere Träger im Sozialhilfebereich, teilweise Leistungserbringer, und Finanzier von rund 40 Prozent der nicht gedeckten Kosten (auf Basis von Gemeindetransfers);
- Gemeinden in Form von Sozial- und Gesundheitssprengel – als Organisatoren und Finanziers der mobilen Sozialdienste,
- Freie Träger – die die Leistungen erbringen.

Keine kontinuierliche Planung in allen Segmenten – unter Beziehung der regionalen Ebene und damit der Sozialhilfeverbände;

Keine abgestimmte Weiterentwicklung der Dienstleistungen – von der Planung bis zur Genehmigung einzelner Einrichtungen;

Kein einheitliches, verbindliches Case-Management (Assessment) für jede Person, die öffentliche Mittel beansprucht – zur Bestimmung der erforderlichen Leistungen;

Keine Kosten- und Leistungstransparenz und –steuerung im Land wie auch in den Sozialhilfeverbänden;

Kein Berichtswesen mit Leistungs- und Finanzdaten auf den Ebenen Sozialhilfeverbände, Bezirksverwaltungsbehörde und Land;

Kein Einbeziehen der Finanziers in ein entsprechendes Steuerungsgremium;

Keine Entflechtung der Ko-Finanzierung;

Kein Benchmarking innerhalb der Länder wie auch zwischen den Ländern

Steuerungsprobleme durch steigende Anzahl an Ausgliederungen – Beteiligungsmanagement hinkt hinterher

Die zunehmende Anzahl an Ausgliederungen erschwert insbesondere die strategische Steuerung. Problembereiche sind eine unzureichende Transparenz bzw. geringer Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen und Eigentümer, nicht abgestimmte strategische Ziele von Verwaltung und ausgegliederten Unternehmen, erhöhte Komplexität und Nutzung der bestehenden Einflussmöglichkeiten in Beteiligungsgesellschaften. Der Schwerpunkt des Beteiligungsmanagements liegt primär auf der operativen Komponente. Strategisches Beteiligungsmanagement wird nicht flächendeckend betrieben, weil vielfach die finanzwirtschaftliche Betrachtung dominiert.

Ausgelagerte Leistungen werden nach anderen Kriterien und mit anderen Instrumenten gesteuert als verwaltungsinterne Leistungen. Dadurch geht eine einheitliche und abgestimmte Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verloren. Eine konsolidierte Darstellung des Haushalts ist derzeit nicht gegeben, wodurch eine Transparenzlücke entsteht.

2. STEUERUNGSTRUMENTE

Für eine effiziente gesamtstaatliche Steuerung ist ein aussagekräftiges und vergleichbares Rechnungswesen auf allen staatlichen Ebenen erforderlich.

Geringe Aussagekraft des Rechnungswesens

Die zahlungsorientierten Rechnungsabschlüsse haben nur eine eingeschränkte Aussagekraft über die tatsächliche finanzielle Lage und die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung (keine integrierte Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung). Die Aussagekraft des Rechnungswesens ist zudem durch zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt. Selbst die vergleichsweise strikten Vorgaben für die Maastricht-Kriterien führen zu Auslegungsproblemen.

Durch die Übertragung von Aufgaben an ausgegliederte Gesellschaften nimmt die Aussagekraft des öffentlichen Rechnungswesens ab (diese umfassen auf Länderebene bereits mehr als 20 % der Ausgaben durch öffentliche Einheiten). Konsolidierte Aufstellungen von Ergebnisdarstellungen sowie Schulden- und Vermögensdarstellungen sind überwiegend nicht vorgesehen. Die Aussagekraft der Gemeindefinanzstatistik nimmt ab.

Uneinheitliche Vorgangsweisen beschränken Vergleichsmöglichkeiten zwischen Gebietskörperschaften

Bei der Vergleichbarkeit des Rechnungswesens der einzelnen Gebietskörperschaften bestehen erhebliche Einschränkungen (z.B. ungleiche Erfassung und Bewertung von Liegenschaften, ungleiche Darstellung

Das Rechnungswesen bietet für politische Entscheidungen eine unzureichende ökonomische Grundlage. Die Nachhaltigkeit der Haushaltsentwicklung kann nicht bewertet werden. Aussagen über den wirtschaftlichen Erfolg einer Gebietskörperschaft sind nur eingeschränkt möglich. Entscheidungen basieren auf Daten, die stark von der Nutzung von Gestaltungsmöglichkeiten abhängig sind.

Dies zeigt das Beispiel der Rechnungslegung der Stadt Graz, die in ihrem Rechnungsabschluss 2006 zwar die Finanzschulden und Leasingverpflichtungen auswies. Aus dem Beteiligungsbesitz waren dieser Verschuldung jedoch weitere Schulden und Leasingverpflichtungen in derselben Höhen hinzuzurechnen.

Ohne erhebliche Bereinigungen und spezifisches Wissen können weder aggregierte Einnahmen- und Ausgabensummen bzw. Vermögens- und Schuldenausweise gebildet, noch Voranschlagsansätze

der Schulden, fehlende Harmonisierung von Postenverzeichnissen, uneinheitliche Kontierung, Unterschiede hinsichtlich Maßeinheiten, Darstellungsumfang und Bewertungen bei Personalstand, Finanzschulden, Verwaltungsschulden und Geldvermögen).

Die Vorgaben in der für die Verrechnung der Länder und Gemeinden maßgeblichen VRV sind wenig spezifiziert und erlauben Unterschiede. Im Länderbereich verfügen nur Burgenland, Steiermark, Salzburg, Tirol und Wien über außerordentliche Haushalte.

miteinander verglichen werden. Ein Benchmarking wird dadurch verhindert.

Unvollständige und uneinheitliche Darstellung und Erfassung des Vermögens und der Schulden

Die VRV enthält keine Vorgaben zur Vermögensbewertung und lässt einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Darstellung der Schulden zu, der in unterschiedlicher Form wahrgenommen wird. Die Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften bei der Erfassung und Bewertung von Liegenschaften sowie der Darstellung der Schulden erschweren Steuerungsmaßnahmen.

Ein unmittelbarer Vergleich der Vermögens- und Schuldenausweise zwischen den Ländern bzw. mit dem Bund ist nur eingeschränkt möglich. z.B. erfolgen unterschiedliche Darstellungen im Bereich der Darlehen. Außerbudgetäre Schulden von Landesgesellschaften und Landesfonds werden in den Rechnungsabschlüssen der Länder nicht dargestellt. Auch die Darstellung noch nicht fälliger Verwaltungsschulden ist unterschiedlich (eine Darstellung der Nominalwerte ist bei unterschiedlichen Laufzeiten nicht ausreichend).

Umfassende und übergreifende Informationen über Art, Umfang und Nutzung öffentlicher Liegenschaften fehlten. Zersplitterte Strukturen (BIG, Eigenliegenschaften einzelner Ressorts, Landesimmobiliengesellschaften, nicht betriebsnotwendige Liegenschaften ausgliederter Gesellschaften) erschweren die Steuerung.

Es bestehen Schwierigkeiten bei Steuerungsmaßnahmen wie z.B. Erkennen von ungenutzten Flächen, Sanierungsbedarf der Schulportanlagen, Steuerung von Energiesanierungsmaßnahmen, Vermietungen, etc. Bauvorhaben werden unter Gesichtspunkten der Jährlichkeit der Budgetmittelzuweisungen statt nach Bedarf abgewickelt (insbesondere in Ländern und Gemeinden) und falsche Flächen für Verkauf bzw. Vermietung herangezogen (ÖBB).

Fehlende Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und anderen Steuerungsinstrumenten

Für sachgerechte Entscheidungen fehlen steuerungsrelevante Kosteninformationen; die Kosten- und Leistungsrechnung wird unzureichend genutzt. Teilweise fehlt eine Kostenträgerrechnung zur Steuerung oder Weiterverrechnung von Leistungen. Die nachgeordneten Dienststellen des Bundes, die Länder und Gemeinden verfügen häufig über keine Kosten- und Leistungsrechnung. Die Systematik der einzelnen Gebietskörperschaften ist nicht hinreichend aufeinander abgestimmt.

Ein ausreichendes Controlling ist vielfach nicht vorhanden. Andere Instrumente des Public Management wie die Heranziehung von Leistungskennzahlen (z.B. zur Steuerung des Personaleinsatzes), ein internes und externes Benchmarking der Verwaltungstätigkeit, die Führung über Leistungsvereinbarungen oder Initiativen zum Einsatz von Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung werden noch zu wenig genutzt.

Fehlende oder uneinheitliche Steuerungsdaten

In wesentlichen Bereichen fehlen jedoch Steuerungsdaten (z.B. Kosten je Studienplatz, Kosten pro Hafttag, Kosten für die Kinderbetreuung in den Gemeinden), obwohl harmonisierte Datengrundlagen für eine übergreifende Steuerung essentiell sind.

Die Entscheidungen über die Ressourcenallokation werden auf fehlender oder unzureichender Grundlage getroffen.

Da die Weiterverrechnung von Leistungen (z.B. für Leistungen der Buchhaltungsagentur, der AGES, für das Elektronische Datenmanagement in der Abfallwirtschaft, Gemeindeverbände etc.) nicht auf einer transparenten Vollkostenrechnung beruht, entstehen Auseinandersetzungen und eine unzureichende Verwaltungskooperation.

Steuerungsmaßnahmen können nicht rechtzeitig vorgenommen werden. Potenziale zur Erhöhung der Effizienz und der Qualität der Verwaltungstätigkeit werden nicht ausgeschöpft.

Ressourcen werden nicht zielgerichtet eingesetzt, weil keine Aussagen über die effizientesten Vorgangsweisen möglich sind.

Personalkennzahlen sind zwischen den einzelnen Ländern nur sehr schwer vergleichbar. Es bestehen institutionelle Unterschiede (Aufgabenteilung zwischen Ländern, Gemeinden und Fonds), Ausgliederungseffekte werden unterschiedlich gehandhabt (z.B. Landesimmobilien-gesellschaften, Bildungseinheiten, Auslagerung von Verwaltungsaktivitäten wie Wohnbauförderung, IT-Leistungen) und unterschiedliche Definitionen führen zu unterschiedlicher Berücksichtigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (z.B. Dienstzuteilungen, Karenzgeldbezieher, Lehrlinge, Maßeinheiten). Teilweise fehlen auch Detailinformationen wie eine Differenzierung der Personalkapazitäten nach Qualifikation, Altersstruktur und nach Art der Bezüge.

Im Gebäude- und Wohnungsregister werden neben Adressdaten auch Strukturdaten über Gebäude, Wohnungen und sonstige Nutzungseinheiten geführt, die sich auf Einreichunterlagen (Baupläne, Baubeschreibung) im Bauverfahren stützen. Die neun Bauordnungen der Bundesländer stellen jedoch uneinheitliche Anforderungen an die mit den Einreichunterlagen im Bauverfahren einzubringenden Angaben.

Die Erhebung und Aufbereitung der Daten (z.B. der ausgegliederten Einheiten) für Meldungen an die EU, insbesondere der Gebarungsstatistiken (Verordnung (EG) 2223/96), ist sehr aufwendig. Endgültige Daten stehen im Zeitpunkt der Meldepflicht gegenüber der EU teilweise noch nicht von allen Gebietskörperschaften zur Verfügung. Es kommt dadurch immer wieder zu Änderungen.

Berechnung personalwirtschaftlicher Kennzahlen und Querschnittsvergleiche sind nur unter einem enormen zeitlichem Aufwand möglich. Die externe Evaluierung des Erfolges von Reformmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung ist praktisch unmöglich. Effizienzsteigerungspotenziale werden daher nicht genutzt.

Für die Gemeinden entsteht ein erhöhter Aufwand (händische Erhebung, mehrfache Aufbereitung z.B. für Kanalgebühren, Vollziehung von Raumordnungsgesetzen, Verkehrsaufschließungsabgabengesetzen etc.)

Für die Erstellung der Gebarungsstatistik entsteht ein erhöhter Aufwand. Weiters wird die Möglichkeit, die Nachhaltigkeit der „Öffentlichen Finanzen“ zu analysieren, eingeschränkt. Beispielsweise können derzeit – aufgrund der zahlreichen Gemeindeimmobilien-gesellschaften – keine genauen Daten zu den Investitionen bzw. Schulden des Gemeindesektors berechnet werden.

3. INTRAGOVERNMENTALE TRANSFERS

Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung fallen in der österreichischen Finanzverfassung häufig auseinander. Der Finanzausgleich, der Anreizmechanismen zur effizienten Verwaltungsführung sicherstellen muss, wird in einem eigenen Arbeitspaket behandelt. Die Steuerungsproblematik wird durch ein komplexes System gemeinschaftlicher Abgaben, intragovernmentaler Transfers und Kostenerstattungen erschwert, das zudem die finanzpolitischen Verantwortlichkeiten und die Steuerungsverantwortung verschleiert.

Intransparente Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften

Die Darstellung der finanziellen Verflechtungen im Ausmaß von 35,9 Mrd. EUR für laufende Transfers und 2,6 Mrd. EUR für Kapitaltransfers zwischen den Gebietskörperschaften reicht nicht aus, um die komplexen Zusammenhänge gesamthaft beurteilen zu können. Durch asymmetrische Rechnungslegungsvorschriften der Gebietskörperschaften ist eine genaue Verfolgung der Zahlungsströme oft nicht möglich. Definitorische Unschärfen bzw. Wahlmöglichkeiten führen zu unterschiedlichen Verbuchungspraktiken und unterschiedlichen Zuordnungspraktiken. Transferzahlungen können auf Länder- und Gemeindeebene in den Rechnungsabschlüssen nicht mehr exakt identifiziert werden.

Hohe Transaktionskosten durch komplexes Transfersystem

Eine zwischen den Gebietskörperschaften und unter den Gebietskörperschaften erforderliche Steuerung der Transferströme fehlt. Die langfristig steigenden Transferströme weisen auf eine nicht adäquate Regelung der Finanzierungsverantwortung hin.

Zuschüsse oder Beiträge an und von Gebietskörperschaften unterscheiden sich im Hinblick auf die Verbuchung der Landesumlage (in Vorarlberg enthalten, nicht aber in Oberösterreich).

Die Finanzströme sind nicht ausreichend nachvollziehbar und die für die übergreifende Steuerung erforderliche Transparenz ist nicht gegeben.

Für die Beantragung, Abwicklung, Verrechnung von mehr als 150.000 gebietskörperschaftsübergreifenden Transferströmen sind hohe Transaktionskosten die Folge.

4. STEUERUNGSPROBLEME IM GESUNDHEITSWESEN

Die gesamten Gesundheitsausgaben betragen 2007 laut Statistik Austria rd. 27,5 Mrd. EUR (10,1 % des BIP);¹ dabei belief sich der Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben auf rd. 21 Mrd. EUR bzw. rd. 75 %. Im Zeitraum 1990 bis 2007 stiegen die öffentlichen Gesundheitsausgaben von 8,3 Mrd. EUR auf 21 Mrd. EUR. Aufgrund der Bedeutung der Materie werden Gesundheit und Pflege in einem eigenen Arbeitspaket der Arbeitsgruppe behandelt. Vorweg werden die Steuerungsprobleme in diesem Bereich dargestellt.

Das Gesundheitswesen ist in besonderem Ausmaß von komplexen und teilweise intransparenten Strukturen gekennzeichnet. Durch die Trennung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsstrukturen bestehen folgende Steuerungsprobleme:

Fehlende Kompetenzen und Steuerungsdaten für träger- und sektorübergreifende Angebotsplanung

Die Kompetenzen im Krankenanstaltenwesen sind zersplittert. Der Bund ist für die Grundsatzgesetzgebung zuständig, die Länder für die Ausführungsgesetzgebung und den Vollzug. Dies führt zu 10 unterschiedlichen Krankenanstaltengesetzen.

Eine gesamthafte Planung ist unzureichend (der Österreichische Strukturplan für Gesundheit konnte bislang zu wenig erreichen). Weiters ist die Struktur zwischen Kassen und Hauptverband nicht optimal.

¹ Inkl. den Kosten der Langzeitpflege

Die Kosten der jeweiligen Leistungen von Krankenanstalten und niedergelassenen Ärzten sind nicht transparent bzw. nicht bekannt. Bei Kassenärzten sind die Kosten aufgrund komplexer Honorarvereinbarungen nicht vergleichbar, die Abrechnung erfolgt ohne Bekanntgabe der zugrunde liegenden Diagnosen. Auch die Kosten der Leistungen der Spitalsambulanzen sind intransparent. Die exakte Ermittlung der "verschobenen" Kosten etwa der präoperativen Diagnostik ist derzeit nicht möglich.

Fehlbelegungen von Krankenhausbetten durch Pflegefälle verursachen Mehrkosten. Durch die Belegung von Akutbetten mit Pflegefällen entstehen Mehrkosten. Zudem wird dadurch ein Akutbettenabbau verhindert.

Epidemiologische Daten und Prognosen fehlen, ebenso wie standardisierte Diagnosen und Behandlungsrichtlinien im niedergelassenen Bereich.

Fehlende Voraussetzungen für ein Benchmarking zwischen den Einrichtungen (öffentliche, privat-gemeinnützige, privat-gewinnorientierte Trägerschaft)

LKF – Abrechnung: Die Kombination aus LKF System und Abdeckung von Betriebsabgängen führt zu stark verzerrter Remuneration ein- und derselben Leistung im Vergleich zwischen den Bundesländern. Darüber hinaus sind die Abrechnungsmodalitäten länderweise unterschiedlich geregelt.

Eine wirtschaftlich optimierte Zuordnung des Angebots zwischen Krankenanstalten und den niedergelassenen Ärzten ist nicht möglich.

Allein durch Pflegefälle, die einen Pflegeheimplatz beantragt hatten und im Krankenhaus auf die Überstellung in das Pflegeheim warteten (so genannte Procuratio-Fälle), entstanden im Donauespital Mehrkosten von rd. 3,4 Mill. EUR im Jahr 2002.

Die Planung des Angebots medizinischer Leistungen sowie die Vergleichbarkeit der erbrachten Leistungen werden erschwert.

Ein länderübergreifendes Benchmarking von Krankenanstalten wird durch die länderweise unterschiedliche Dotierung der LKF-Systeme und die unterschiedlichen Abrechnungsmodalitäten erschwert. Dem LKF-System werden z.B. in Wien nur die gesetzlichen Mindestmittel zugeführt, während das System in Tirol und Vorarlberg auch die Mittel für die Abgangsdeckung enthalten.

Bei inländischen Gastpatienten sind die regionalen Verteilungsmechanismen (Pauschalabgeltung) unzureichend. Bei der Verrechnung von ausländischen Gastpatienten besteht ein Inkassoproblem.

Gesundheitsförderung und Prävention (z.B. Suchtprävention, Aidsprävention, sonstige Einzelprojekte) wird von unterschiedlichen Gebietskörperschaften und von Sozialversicherungsträgern unterstützt, ohne dass eine Koordination erfolgt bzw. ein Gesamtkonzept vorliegt.

Arzthonorare: Die Bezugssysteme variieren zwischen den verschiedenen Rechtsträgern für Krankenanstalten. Den Rechtsträgern waren die von Ärzten in den Spitälern lukrierten privaten Arzthonorare nicht bekannt. Ebenso sind die "Hausanteile" für Krankenanstalten, d.h. die vom Arzt an das Spital abzuführenden Beträge bei Behandlung von Sonderklassepatienten, sehr unterschiedlich.

Verflechtungen zwischen Bundes-, Landes-, Gemeinde- und Krankenkassenbudgets

Eine gesamthafte Betrachtung der Leistungen und der Kosten zwischen intramuralem und extramuralem Bereich sowie der Pflege findet nicht ausreichend statt.

Die Verschiebungen zwischen Bundesbudget und Krankenkassen sind intransparent (z.B. Hebesätze für Pensionisten, Beitragssätze für Arbeitslose, die Regelungen zum Wochengeld, Zuordnung des Hanuschkrankenhauses bei der WGKK mit teilweiser Ersatzpflicht im Rahmen des Ausgleichsfonds).

Durch die derzeit pauschale Abgeltung von inländischen Gastpatienten und der dadurch sinkenden Bereitschaft der Krankenanstalten, diese Gastpatienten aufzunehmen, wird die Bundesländergrenzen überschreitende Versorgung behindert (das Geld folgt nicht dem Patienten).

Aufgrund der fehlenden Koordinierung von Maßnahmen der Gesundheitsförderung kann es zur Fehlallokation von Fördermitteln kommen.

Da Ärzte ihr Einkommen oft parallel aus einer Tätigkeit als angestellte Ärzte in einem Krankenhaus, aus der Behandlung von Sonderklassepatienten und aus einer Privatpraxis bestreiten, besteht auch die Gefahr einer unerwünschten gegenseitigen Konkurrenzierung öffentlicher und privater Gesundheitsleistungen. Die Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Spitälern wird eingeschränkt.

Aufgrund dieser fehlenden Transparenz ist eine Steuerung und Optimierung der Aufgabenwahrnehmung und des Mitteleinsatzes nur erschwert möglich.

Die finanzielle Verantwortung der Krankenkassen wird durch die intransparente Schnittstellen mit dem Bundesbudget reduziert und unklar.

Fehlende Qualitätsmessung

Für die Qualitätsmessung (insbesondere im Ergebnisbereich) fehlen wesentliche Daten (z.B. waren Wiederaufnahmeraten nicht rechtsträgerübergreifend verfügbar). Die Qualitätssicherung im Krankenanstaltenbereich umfasst Struktur, Prozesse und Ergebnisse.

Ein Überblick pro Krankenanstalt und ein Vergleich zwischen den Ergebnissen der Behandlungen verschiedener Akutgeriatrien sind nicht möglich.

5. STEUERUNGSPROBLEME IM SOZIAL- UND PFLEGEBEREICH

Die Kosten des Sozialbereichs beliefen sich 2006 in den Gemeinden auf rd. 1 Mrd. EUR, die Steigerung seit 2002 war mit 22 % die höchste von allen Ausgabenbereichen der Gemeinden. Die Länder gaben 2005 rd. 2,4 Mrd. EUR im Bereich Soziales aus, die Steigerungsrate von 2000 auf 2005 betrug rd. 6 %. Im Hinblick auf die Finanzierungsströme zwischen den Gebietskörperschaften bzw. auch von Drittverpflichteten ist die Herstellung von Transparenz besonders wesentlich. Die Pflege wird gemeinsam mit der Gesundheit in der Folge in einem eigenen Arbeitspaket der Arbeitsgruppe behandelt.

Unvollständige bzw. uneinheitliche Erfassung von Daten (Pflege – Sachleistungen)

Die Erfassung der Sachausgaben der Länder für den Bereich Pflege (stationäre, teilstationäre und mobile Dienste) ist unvollständig bzw. uneinheitlich (z.B. Aufteilung zw. den Leistungen für alte Menschen und Menschen mit Behinderung; Abgrenzung zwischen stationären, teilstationären und ambulanten Leistungen). Manche Bundesländer weisen nur die Kosten für PflegegeldbezieherInnen aus, manche die für Pflege- und Nicht-PflegegeldbezieherInnen. Auch innerhalb der Bundesländer gibt es Datenbrüche zwischen den Jahren.

Innerhalb der Länder sind die Auswertungsmöglichkeiten der Zahlungen der Heimbewohner uneinheitlich.

Unvollständige Erfassung in der Bundespflegegeld-Datenbank (Pflege – Geldleistungen)

Die Erfassung der Pflegegeldempfänger in der Bundespflegegeld-Datenbank ist unvollständig.

Aufgrund der Zersplitterung der Entscheidungsträger ist unklar, welche Gutachter für welche Entscheidungsträger Leistungen erbringen.

Die jährlichen Berichte des Arbeitskreises für Pflegevorsorge enthalten nur eine unvollständige bzw. schwer vergleichbare Zusammenstellung der Sachleistungen der Länder. Ein Leistungs- und Effizienzvergleich der zuständigen Einheiten (Benchmarking bei Pflegeeinrichtungen) wird bei den vorliegenden Datenmängeln erheblich erschwert.

Die Anzahl der Pflegegeldempfänger ist unbekannt. Eine automatisierte Vollziehung der Regelungen über das Ruhen des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalt kann nicht durchgehend erfolgen, was Verwaltungsaufwand verursacht.

Ein Abgleich mit der Verrechnung von Leistungen an die Krankenversicherungsträger erfolgt in der Regel ebenso wenig wie eine abgestimmte Überprüfung der Kilometergeld Verrechnungen.

Keine benutzergerechte Sozialhilfestatistik

Daten über die Anzahl der Leistungsempfänger in den Bereichen Jugendwohlfahrt und Behindertenhilfe fehlen, Daten über Pflegeheime sind unvollständig. Die Standarddokumentation der Statistik Austria zur Sozialhilfestatistik führt aus: "Die Sozialhilfestatistik kann die Bedürfnisse der (...) Nutzer nicht zufrieden stellend erfüllen"; eine grundlegende Reform sei notwendig. Die Datenmeldungen weisen Qualitätsmängel hinsichtlich Genauigkeit, Vergleichbarkeit und Aktualität auf.

Lückenhafte Informationen über Umfang, Struktur und Entwicklung der Ausgaben für Jugendwohlfahrt

Die Informationen über Umfang, Struktur und Entwicklung der Ausgaben (rd. 390 Mill. EUR 2005) sind lückenhaft. Unterschiedliche Organisationsformen (eigene Einrichtungen, Direktzahlungen bzw. Zahlungen an freie Jugendwohlfahrtsträger, Zwischenschaltung von Sozialhilfeverbänden bzw. einer Fondskonstruktion in Vorarlberg) und unterschiedliche Definitionen (insb. im Hinblick auf die Abgrenzung zu frauen- und familienpolitischen Maßnahmen) erschweren die Vergleichbarkeit. Die traditionelle Haushaltsgliederung repräsentiert dabei das aktuelle Leistungsprofil der Jugendwohlfahrt nur wenig. Die in den Rechnungsabschlüssen dargestellten Budgetdaten unterscheiden sich teilweise von denen in Sozialberichten.

Eine Kontrolle der Gutachterhonorare kann nur unvollständig erfolgen.

Daten über die Pflegebetten, die Anzahl der Leistungsbezieher bei Behindertenhilfe und Jugendwohlfahrt fehlen und können daher nicht für Steuerungszwecke herangezogen werden.

Ein Benchmarking in Bezug auf Leistungsdaten ist aufgrund der großen Heterogenität der Berichte (Struktur, Form, Zeitraum der Berichterstattung) derzeit nur sehr eingeschränkt möglich. Die rechnerischen Ausgaben pro Person unter 18 Jahren liegen in einzelnen Bundesländern zwischen 394 EUR (Kärnten) und 100 EUR (OÖ).

Eine kontinuierliche Planung und abgestimmte Weiterentwicklung (z.B. bei der Genehmigung einzelner Einrichtungen) und Kooperation über die Grenzen der jeweiligen Zuständigkeitsgrenzen hinweg werden erschwert ("Sozialraumorientierung").

Informationsmängel und Parallelitäten im Bereich der Kinderbetreuung

Insgesamt werden in Österreich rd. 1,1 Mrd. EUR von Bundesländern und Gemeinden gemeinsam für Kindergärten, Krabbelstuben, Kinderhorte, Kinderkrippen und sonstige Einrichtungen ausgegeben. Die öffentlichen Ausgaben je 0 bis 14 jährigem schwanken zwischen 536 EUR in Tirol und 1.214 EUR in Wien.

Derzeit bestehen zwei komplementäre Systeme der Kinderbetreuung (Schülerhorte und schulische Nachmittagsbetreuung an Schulen). Information über Investitions- und Betriebskosten bzw. Kennzahlen wie die durchschnittlichen Kosten pro Kinderbetreuungsplatz fehlen.

Vergleiche zeigen große Unterschiede zwischen den Bundesländern. Ein systematisches Benchmarking ist allerdings schwierig.

Bei mangelnder Koordination entstehen erhebliche systemische Mehrkosten (z.B. zusätzliche Gebäude für Horte bei gleichzeitig nicht ausgelasteten Schulgebäuden, parallele Administrationsstrukturen, etc.).

6. STEUERUNGSPROBLEME BEIM NAHVERKEHR

Fehlender Überblick über Höhe, Verwendung und Nutzen der eingesetzten öffentlichen Mittel

Die zersplitterte Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen und unterschiedlichen Instrumente im Bereich des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs führen zu einem ineffizienten Mitteleinsatz und fehlenden Steuerungsmöglichkeiten. Alleine der Bund wendet jährlich rd. 1,2 Mrd. EUR auf, wobei gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen (z.B. Tarifstützungen für bestimmte Personengruppen, Stützungen spezieller Zugkilometer, Schülerfreifahrten etc.) einen wesentlichen Bestandteil umfassen.

Ein österreichweiter Überblick über Höhe, Verwendung und Nutzen der eingesetzten öffentlichen Mittel fehlt. Standards und Strukturen für steuerungsrelevante Daten fehlen. Durch neue EU-rechtliche Vorgaben (tlw. Ausschreibungspflicht, Begrenzung der Subventionsmöglichkeiten) besteht Handlungsbedarf.

Dem BMVIT fehlen wesentliche, zu einer effizienten Steuerung erforderliche Daten (z.B. über die Beförderungsleistung, die Einnahmen aus Ticketerlösen, die Einhaltung von Qualitätskriterien). Eine Evaluierung des Nutzens des öffentlichen Mitteleinsatzes ist nur beschränkt möglich.

Die Kontrolle der Abrechnung der Gemeinwirtschaftlichen Leistungsbestellungen durch den Bund ist an die beförderte Personenanzahl bzw. an die Erfüllung weiterer Kriterien, die von den Verkehrsunternehmen gemeldet werden, gebunden und erfolgt nur eingeschränkt.

Mangelnde Transparenz wegen Vielzahl von Finanzierungsinstrumenten und Trägern

Die fehlende Transparenz und die Zersplitterung der Finanzierung führen zu einer Vielzahl von Zahlungsströmen und einer mangelhaften Kostenkontrolle

Leistungen für die Schieneninfrastruktur:

- Zahlungen und Haftungsübernahmen des Bundes für ÖBB gemäß Bundesbahnstrukturgesetz
- Zahlungen Privatbahnen (Ausbau und Erhaltung) gemäß PrivatbG
- Direktzahlungen (z.B. U-Bahnbau in Wien gemäß einer Sondervereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Wien).

Nahverkehrspezifische Leistungen:

- Gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen (Ökobonus, Qualitäts- und Verlagerungsbonus),
- Zahlungen an die Verkehrsverbünde im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes,
- Zahlungen zur Sicherung eines Grundangebotes Schiene (§7 ÖPNRV-G),
- Bestellerförderung für Verkehrsdienstbestellungen durch Gemeinden und die Länder (§ 24 und 26 ÖPNRV-G),
- Zahlungen für den ÖPNV aus dem Finanzausgleich gemäß § 20 (nicht direkt an Verkehrsunternehmen, sondern an Länder und Gemeinden, die ihrerseits an die Verkehrsunternehmen für verschiedene Leistungen zahlen),
- Zahlungen nach dem FLAF (Schüler- und Lehrlingsfreifahrten), sowie Mittel aus der Mineralölsteuer.

Die Zersplitterung der Finanzierung führt zu mangelnder Kontrolle von Vertragspartnern. Beispielsweise trieben beim Wiener U-Bahnbau zahlreiche Maßnahmen der Wiener Linien den an die Stadt Wien bzw. den Bund verrechneten Aufwand in die Höhe. Weder seitens des Bundes (BMF bzw. BMVIT) noch seitens der Stadt Wien erfolgte eine detaillierte inhaltliche Kontrolle.

Da wesentliche Steuerungs- und Planungskennzahlen für die Festlegung der Tarife für Schülerfreifahrten fehlten und Kontrolldefizite bestanden, war der Verhandlungsspielraum des BMG in den Tarifverhandlungen erheblich eingeschränkt. Die Kosten je Schüler für die Freifahrten sind von 2002/3 bis 2006/7 um über 11 % gestiegen, was mit längeren Fahrtstrecken durch eine Schulkonzentration begründet wurde. Die Fahrtstrecken konnten aber nicht genau angegeben werden. Selbst eine Analyse der Kennzahl Kosten je Schüler erfolgte nicht.

Innerhalb des Bundes ist die Finanzierungsverantwortung auf mehrere Ressorts (BMF, BMSG, BMVIT) aufgeteilt. Die Finanzierung erfolgt teilweise direkt (Tarifzuschüsse, Schüler- und Lehrlingsfreifahrten, Betriebszuschüsse, etc.), teilweise mittelbar (über Finanzaufweisungen gem. FAG, MÖST – Anteile) und teilweise unmittelbar (ÖBB, Privatbahnen, etc.)

Interessenskonflikte und fehlende Koordinierung der Planung und Bestellung von Verkehrsleistungen

Inhaltliche Planung (Länder) und die Finanzierungsverantwortung (Bund) fallen auseinander. Sowohl der Bund als auch die Länder und Gemeinden bestellen bei Verkehrsunternehmen Leistungen. Die Finanzierung wird dabei insbesondere vom Bund und den Gemeinden geleistet. Die Länder sind hingegen die zentralen planerischen Einheiten, d.h. sie sollen insbesondere das Verkehrsangebot gestalten und die Betriebsformen (Schiene, Bus) auswählen.² Sie leisten aber den geringsten Finanzierungsbeitrag.

Es bestehen mögliche Interessenskollisionen zwischen den Rollen als Besteller, Eigentümer der Verkehrsunternehmen und Genehmigungsbehörde.

Die Interessenskonflikte und die fehlende Koordinierung der Planung und Bestellung von Verkehrsleistungen führen zu mangelnder Effizienz. Die Gefahr einer Abkoppelung der Verkehrsplanung von den Finanzierungsleistungen besteht.

² Die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften erstellen Rahmenvorgaben für Verbundregelbeförderungstarife, kontrollieren die Einhaltung von Qualitätskriterien sowie verbundspezifische Kundeninformationen. Für die ausreichende Verkehrsbedienung der Allgemeinheit verantwortlich sind aber die Gebietskörperschaften. Die Fahrplangestaltung erfolgt durch die Unternehmen selbst.

QUELLEN

Rechnungshof

RH-ZI 003.310/005-S5-5/08 (im Stellungnahmeverfahren) Haushaltsstruktur der Länder (außer Wien)

Reihe Bund 2008/11, Buchhaltungsagentur des Bundes

Reihe Bund 2008/10, Österreichische Bundesforste AG; Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung sowie Beteiligungsmanagement

Reihe Bund 2008/2, Vergleich Wiener Gebietskrankenkasse mit Oberösterreichischer Gebietskrankenkasse

Reihe Bund 2002/4, Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle, System des österreichischen Gesundheitswesens

Reihe Bund 2007/12, Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft; Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Reihe Bund 2005/8, Evaluierung des Bundesgesetzes über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs

Reihe Bund 2009/2, Schüler- und Lehrlingsfreifahrten

Reihe Kärnten 2008/1, Altenbetreuung im Bereich der Sozialhilfe

Reihe Wien 2005/2, Donauspital im Sozialmedizinischen Zentrum Ost

WIFO

Mühlberger, U., Knittler, K., Guger, A. (2008): Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz.

Pitlik, H. (2007): Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs, WIFO-Monatsberichte 80, 951-964.

Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, T., 2008, Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich. Studie des WIFO im Auftrag des BMF.

IHS

Bernhard Felderer, Reinhard Koman, Michael Jeckle, Ulrich Schuh (2001): Überlegungen zu einer Verwaltungsreform unter besonderer Berücksichtigung der föderalen Struktur Österreichs. (IHS-Forschungsbericht im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung). Wien: Institut für Höhere Studien.

Bernhard Felderer, Reinhard Koman, Ulrich Schuh (2002): Vorschläge zu Wachstumspolitik und Budgetkonsolidierung in Österreich. Wien: Institut für Höhere Studien.

Thomas Cypionka, Kraus, Markus (2009): Steuerungsdefizite im österreichischen Gesundheitswesen, Positionspapier, Wien, Institut für Höhere Studien.

Cypionka T, Kraus M, Riedel M, Schnabl A, Walch D: Effizienz- und Kostendämpfungspotenziale im Österreichischen Gesundheitswesen: Problemfelder und Lösungsansätze. Projektbericht. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien 2006. unveröffentlicht.

Cypionka T, Riedel M, Röhrling G, Eichwalder S: Finanzierung aus einer Hand. Reformoptionen für Österreich. Projektbericht. Institut für Höhere Studien (IHS) 2009 forthcoming.

StA

Felderer B., Grossmann B., Hauth E.; Verwaltungsreformen in Österreich: Stand und Perspektiven. In: Platzer, R., Pilz, D., Hink, R. (Hrsg.). So managen wir Österreich. Der neue Finanzausgleich und seine Folgen. Wien 2008.

Grossmann B., Hauth E.; Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens. (Hrsg.: Staatsschuldenausschuss). Manz-Verlag. Wien 2007.

Grossmann B., Hauth E.; Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich. Projektbericht im Auftrag des Staatsschuldenausschusses. Wien 2004.

Hauth E., Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens in den Bundesländern: eine kritische Analyse (in Ausarbeitung). Projektbericht im Auftrag des Staatsschuldenausschusses. Wien 2009.

Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen, laufende Jahrgänge, Wien.
<http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/jahresberichte/jahresberichte.jsp>

KDZ

Biwald, Peter; Dearing, Elisabeth; Weninger, Thomas (Hrsg.): Innovation im öffentlichen Sektor. Wien - Graz 2008.

Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Parzer, Philip: Organisation und Steuerung kommunaler Daseinsvorsorge - Formen der Leistungserbringung -Beteiligungsmanagement; Grundlagenpapier zum Österreichischen Städtetage 2008, KDZ, Wien 2008

Bröthaler, Johann; Bauer, Helfried; Schönback, Wilfried: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung. Wien - New York 2006.

Bauer, Helfried; Thöni, Erich: Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich - eine Einleitung. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): FAG Handbuch 2008, S. 19 - 39.

Bauer, Helfried; Handler, Heinz; Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): Finanzmanagement im föderalen Staat. Internationale & nationale Reformansätze. Wien - Graz 2006.

KDZ-Studie: Budgetentwicklung in der Jugendwohlfahrt - Das Sozialbudget der Länder im Zeitverlauf, Oktober 2007

KDZ-Studien zur Kinderbetreuung (v.a. Gratiskindergarten) in den Jahren 2007 und 2008

KDZ-Studie: Neuorganisation der Altenpflege und -betreuung aus kommunaler Sicht; Grundlagenpapier für den Österreichischer Städtetag 2007, Mai 2007

EFFIZIENZ DER VERWALTUNG

E-Government

Die Expertengruppe bestehend aus dem Rechnungshof, dem WIFO, dem IHS, dem StA und dem KDZ wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich "Effizienz der Verwaltung" eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten. Diese vorliegende Unterlage besteht aus einer Zusammenfassung der Kernprobleme und einer nachfolgenden Problem- und Folgewirkungsanalyse, welche die einzelnen Problemstellungen detaillierter ausführt.

Diesem Arbeitsauftrag folgend findet sich nachfolgend eine Zusammenstellung der aus der Sicht der Expertengruppe bestehenden Kernprobleme und der Folgewirkungen im Bereich Effizienz der Verwaltung – E-Government. Die Unterlage dient in weiterer Folge dazu, in der Arbeitsgruppe Lösungsansätze zu erarbeiten und diese auf politischer Ebene umzusetzen.

E-GOVERNMENT

ZUSAMMENFASSUNG

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien finden sich sehr unterschiedlich in der öffentlichen Verwaltung wieder. Dabei könnten gerade E-Government-Instrumente die Effizienz der Verwaltung durch verbesserte Informationsbereitstellung und Prozessoptimierung erhöhen.

Die Expertengruppe stellt im Bereich E-Government folgende Probleme fest:

1. fehlende Konsolidierung und Harmonisierung von IT-Infrastrukturen
2. fehlende Optimierung von Prozessen bei Einführung von E-Government Anwendungen
3. inhomogene bzw. divergierende Bürger- und Wirtschaftsorientierung
4. fehlende Interne Kontroll- und Berechtigungssysteme

Einsparungspotenziale aus einer gemeinsamen Beschaffung, Entwicklung, Wartung, Betrieb, Schulung, etc. werden im IT- Bereich nicht genutzt. Die unterschiedlichen Softwarestandards führen zu einem finanziellen und personellen Mehraufwand bei der Beschaffung und beim Betrieb von Anwender PCs.

Es bestehen Parallelstrukturen bei E-Government Anwendungen. System- und bereichsübergreifende Lösungen sowie Kooperationen fehlen. Zahlreiche Eigenentwicklungen führen zu vermeidbaren Kosten.

Prozesse sind nicht optimiert, wodurch Medienbrüche zwischen den Verwaltungseinheiten entstehen. Bei Schnittstellen mit den Bürgern und der Wirtschaft wird das Potenzial der modernen Informationstechnologie nicht voll genutzt. E-Government Anwendungen stehen vor der Herausforderung sowohl Benutzerfreundlichkeit als auch einen hohen Sicherheitsstandard zu gewährleisten.

Die internen Kontroll- und Berechtigungssysteme sind nicht ausreichend entwickelt.

Kontext:

- **Kompetenzen**
Die Kompetenz zur Regelung von E-Government Strukturen für den öffentlichen Sektor wie Bund, Länder, Gemeinden, Selbstverwaltungsträger und den ausgegliederten Bereichen liegt bei den jeweiligen Einrichtungen.
- **Koordination**
Die Koordination der E-Government Aktivitäten wird maßgeblich von der Plattform "Digitales Österreich" betrieben. Die Teilnahme an Aktivitäten bzw. die Übernahme von bereits bestehenden Lösungen unterliegt jedoch der Freiwilligkeit. Grundsätzlich ist eine freiwillige Koordination zwischen bestimmten Verwaltungseinheiten – z.B. dem Städtebund – zu erkennen.
- **Finanzierung**
Die Finanzierung folgt der Aufteilung des öffentlichen Sektors bzw. der Kompetenzlage.

PROBLEM- UND FOLGEWIRKUNGSANALYSE

PROBLEMANALYSE

FOLGEWIRKUNGEN

1. FEHLENDE KONSOLIDIERUNG UND HARMONISIERUNG VON IT-INFRASTRUKTUREN

PC Konfiguration

Der öffentliche Sektor sieht keine bindenden Regelungen für die gemeinsame Beschaffung, Entwicklung, Wartung, Betrieb, Schulung, etc. von Anwender-PCs vor.

- Fehlende Standards bei entwickelten Hardware- und Softwarekonfigurationen bei Bund, Ländern, Städten und Gemeinden. Dies führt zu heterogener Hardware und Softwareausstattung für Anwender-PCs.
- Die jeweiligen Anwender-PCs müssen auf Kompatibilität mit bundesweiten Anwendungen wie ELAK, HV-SAP und PM-SAP getestet werden. Durchschnittlich werden jährlich für jedes Ressort zwei Konfigurationen von Anwender-PCs von der BRZ auf Kompatibilität geprüft.
- Synergien im EDV-Bereich, wie z.B. gemeinsamer EDV-Support zwischen Gemeinden, werden nicht genutzt.

Aufgrund der fehlenden Abstimmung zwischen den öffentlichen Einrichtungen sind finanzielle und personelle Mehraufwendungen nötig.

- Die heterogene Anwender-PC Ausstattung führt zu getrennter Beschaffung, Wartung, Servicierung, Schulung und Weiterentwicklung auf allen Ebenen der Verwaltung.
- Die umfangreichen Kompatibilitätstests führen zu erheblichen Mehrleistungen der BRZ.

Systemübergreifende E-Government Anwendungen

Der öffentliche Sektor sieht keine bindenden Regeln für die Einführung von systemübergreifenden E-Government Anwendungen vor. Ebenso werden gleiche und ähnliche E-Government Anwendungen getrennt entwickelt, was zu Insellösungen führt. Weiters gibt es zahlreiche Software-Eigenentwicklungen von Ländern, Städten- und Gemeinden (z.B. Gewerbeapplikationen in den Ländern, Verkehrsstrafen, zahlreiche Excel und Access-datenbanken)

- Der Funktionsumfang des ELAK im Bund entspricht auf Grund der Umsetzung aller ressortspezifischen Anforderungen einer Maximalvariante.
- Divergierende ELAK Entwicklungen sind in den Bundesministerien möglich, da eine Koordinationskompetenz fehlt. Beabsichtigte Sonderentwicklungen bzw. andere Softwaresysteme bergen die Gefahr einer künftigen Inkompatibilität bzw. teurer Schnittstellen.
- Die Verwendung von verschiedenen ELAK-Systemen im

Aufgrund der fehlenden Abstimmung zwischen den öffentlichen Einrichtungen sind finanzielle und personelle Mehraufwendungen nötig. Sonderwünsche führen zu Mehrkosten und komplexen Lösungen.

- Fehlende Fähigkeit zur Zusammenarbeit von verschiedenen E-Governmentssystemen
- Die Maximalvariante des ELAK führt zu erheblichem Mehraufwand in der Anpassung des ELAK-Standards an die Ressortwünsche. Es besteht ein erhöhter Testaufwand zur Überprüfung der zusätzlich programmierten Funktionalität.
- Aus der Maximalvariante ergibt sich eine komplexe Bedienung für die Nutzer.
- Durch die komplexe Gestaltung des ELAK entstehen ein hoher Betreuungsaufwand und Wartungsaufwand und höhere Weiterentwicklungskosten.

Systemübergreifende E-Government Anwendungen

- nachgeordneten Bereich führt zu zusätzlichen Schnittstellen, parallelen Beschaffungsprozessen, erhöhtem Personalaufwand, erhöhtem Schulungsaufwand, etc.
- Das BMeiA führt einen eigenen elektronischen Akt für nachgeordnete Dienststellen.
- Übernahme von Daten aus externen Systemen – z.B. verschiedene E-Mail Systeme, Registeranwendungen – in den ELAK, HV-SAP, PM-SAP, etc. – erfordert jeweils eigene Schnittstellen die gewartet und bei jedem Releasewechsel sowie jedem Update angepasst und getestet werden müssen.
- SAP für Städte und Gemeinden zu überdimensioniert. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Anwendung der kommunalen Haushaltssoftware.
- Eine getrennte Beschaffung, Wartung und Betrieb des elektronischen Aktes für nachgeordnete Dienststellen erfordert die Schaffung von Schnittstellen zur Übertragung der Daten in den Bundes ELAK.
- Die Kompatibilitätstests – für Registeranwendungen, ELAK, HV-SAP, PM-SAP – für die PC-Ausstattung der Ministerien führen zu Mehrkosten und erhöhtem Personalaufwand in den Ministerien und den beteiligten Unternehmungen bzw. den beteiligten Einrichtungen.
- Städte- und Gemeinden stehen in Abhängigkeit von einzelnen Softwareanbietern, die an systemübergreifenden Schnittstellenlösungen kein Interesse haben.

Parallelstrukturen

Die Schaffung von Parallelstrukturen führt zu erheblichen Mehrkosten in der Beschaffung, Wartung und dem Betrieb der jeweiligen E-Government Anwendung.

- Die Ministerien betreiben parallele Netzwerkstrukturen im Bundesgebiet. (BMF, BMI, BKA, BMLV)
- Unterschiedliche Telefonsysteme führen zu erhöhtem Aufwand bei der Beschaffung und der Instandhaltung.
- Mit der e-card wird dzt. Bereits eine kostenfreie Bürgerkarte angeboten. Ebenso soll zukünftig der elektronische Personalausweis mit Bürgerkarte versehen werden.

Zur Aufrechterhaltung der Parallelstrukturen ist ein erhöhter Personalaufwand bzw. sind Spezialisten erforderlich. Beides führt zu Mehrkosten.

- Die parallelen Netzwerkstrukturen führen zu erhöhtem Aufwand in der Beschaffung, Implementierung, Erhaltung, dem Betrieb, im Personaleinsatz, etc.
- Einsparungen für Infrastruktur im Telefoniebereich bzw. Billigstbietervergaben führen zu Mehrkosten bei ressortübergreifenden Gesprächen.
- Mehrere Bürgerkarten führen zu einem erhöhten finanziellen, personellen und infrastrukturellen Aufwand für Aktivitäten, die zu Doppelgleisigkeiten in der Infrastruktur von E-Government Anwendungen führen.

Sicherheitsstandards

Die Sicherheitsstandards zur Sicherung der E-Government Einrichtungen divergieren und werden je nach Personalausstattung bzw. Fachwissen der Verwaltungseinrichtung gewartet.

- Für kleine und mittlere Gemeinden ist die Aufrechterhaltung der IT-Sicherheit problematisch, da kein eigenes IT-Personal bereitgestellt werden kann.

Punktuelle Probleme in den Sicherheitsstandards können auf Grund der Vernetzung zu Problemen für den gesamten öffentlichen Sektor führen.

- Kleine und mittlere Gemeinden sind von lokalen Dienstleistern abhängig. Die Qualität bzw. Aktualität der eingesetzten IT-Sicherheits-einrichtungen unterliegt daher keinem Standard.

2. FEHLENDE OPTIMIERUNG VON PROZESSEN

Medienbruch

Medienbruch vom ELAK zu papiermäßiger Datenübermittlung zwischen den Verwaltungsebenen.

- Nachgeordnete Dienststellen führen Akten papiermäßig. Als Kommunikationsmedium dient weiterhin die Papierform.
- Es fehlen Schnittstellen zwischen den Behörden und den Sozialversicherungsträgern
- Nachweise für Behördenwege, welche Daten aus Behörden-datenbanken benötigen, müssen vom Bürger in Papierform beigebracht werden. (Einkommensnachweis, Staatsbürgerschaftsnachweis, Meldebestätigung, etc.)
- Inkompatibilitäten in den Datenformaten zur Übertragung von Geschäftsstücken.

Manipulationsaufwand für die Eingabe und das Einscannen von Dokumenten, sowie damit verbundene Fehleranfälligkeit und erhöhter Aufwand im Verwaltungsvollzug.

- Erhöhter Personalaufwand in den Eingangsstellen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Sozialversicherungen.
- Fehleingaben durch die Erfassung der in Papierform übermittelten Daten.
- Konvertierungs- bzw. Datenimportaufwand um die übermittelten Daten in das Empfängersystem zu übernehmen, sowie damit verbundene Fehleranfälligkeit.

Datenkopplung – Hebung von Einsparungspotenzialen

Geschäftsstücke, die im ELAK und SAP (Beschaffungen, Personalinformationen, etc.) geführt werden, stehen technisch in keinem Zusammenhang, da keine adäquate Kopplung zwischen den Produkten besteht. Die Umsetzung der im Rahmen des Projektes HV-SAP und Gründung der Buchhaltungsagentur zugesagten Personaleinsparungen ist noch offen.

Nachprüfungen werden erschwert, da nicht sichergestellt werden kann, dass Daten zu einem Fall nur im ELAK bzw. nur in SAP geführt wurden bzw. ob alle relevanten korrespondierenden Daten gefunden wurden. Abbau von insgesamt 112 Planstellen (aufgrund des Einsatzes von HV-SAP in den Ressorts und Auslagerung der Bediensteten der Buchhaltungen in die Buchhaltungsagentur)

e-card

Die e-card als Trägermedium für Anwendungen der Sozialversicherung ist dzt. Nicht in allen Krankenhäusern im Einsatz.

Maßgebliche Anwendungen, wie Verwaltung des Pflegegeldes, elektronischer Patientenakt, elektronisches Rezept wurden auf der e-card noch nicht umgesetzt.

Der Betrieb der e-card verursacht hohen Aufwand. Ein Teil der durch die e-card möglichen Anwendungen wurde jedoch noch nicht realisiert. Die diesen fehlenden Anwendungen innewohnenden Synergien und Einsparungen im Verwaltungs- und Manipulationsaufwand konnten somit nicht lukriert werden.

Standardisierung

Die Produkte der einzelnen Länder, Städte und Gemeinden sind größtenteils ident. Dennoch existieren unterschiedliche Prozesse, welche meist nicht hinterfragt und verglichen werden.

Fehlen von standardisierten Kernprozessen.

Keine einheitliche Servicequalität.

Keine einheitliche Prozessqualität.

Teure Doppelabläufe.

3. INHOMOGENE BZW. DIVERGIERENDE BÜRGER- UND WIRTSCHAFTSORIENTIERUNG

Elektronischer Amtsweg

Elektronische Amtswege (Behördenwege) sind in vielen Bereichen der Verwaltung bereits technisch umgesetzt. Aufgrund der schwachen Nutzungsfrequenz wird die teure E-Government Infrastruktur gering ausgelastet und weiterhin der persönliche Kontakt bzw. Übermittlung der Daten in Papierform bevorzugt. Die Nutzung der Online-Amtswege ist aufgrund von Einstiegs- hürden oftmals nicht möglich.

- Der Informationsaspekt des Internets wird zu wenig genutzt. Das Auffinden von Behördeninformationen im Internet erfordert aufgrund verschiedenster Quellen Fachwissen bzw. Mehraufwand für Suchaktivitäten.
- Anwendungen der Verwaltung mit eingeschränktem Zugang (Anmeldung, Bürgerkarte) werden von Bürgern aufgrund des nötigen Aufwandes zur Registrierung – für eine einmalige Nutzung- nicht beansprucht.

Das Potenzial der elektronischen Medien wird nicht genutzt. Teure E-Government Anwendungen werden für einen kleinen Nutzerkreis aufrechterhalten.

- Der Aufwand der Informationsbeschaffung für Bürger und Kunden ist nach wie vor hoch.
- Erhöhter Betreuungsaufwand für Anfragen und Rückfragen nach E-Government Anwendungen (z.B. Übertragung von Daten, Übermittlung von Ansuchen).
- Erhöhter Aufwand bei Erfassung der Daten für Behördenwege.
- Erhöhter Verwaltungsaufwand aufgrund des persönlichen Vorsprechens von Bürgern.

Elektronischer Amtsweg

- Die elektronische Zustellung wird vom Bürger nicht angenommen
- Die in den Registeranwendungen gespeicherten persönlichen Daten der Bürger sind für diesen nicht zugänglich. Hinzu kommt eine fehlende Transparenz der gespeicherten Daten und Vorgehensweisen auch auf den Ebenen der Städte, Gemeinden und Länder.
- Der Einsatz von elektronischen Zahlungssystemen im öffentlichen Bereich ist vielfach technisch gelöst, wird aber dem Bürger als Zahlungsmöglichkeit nicht zur Verfügung gestellt.
- Persönliche Registerdaten sind von den Behörden für den Bürger in Papierform auszustellen. Das Potenzial der elektronischen Medien wird nicht genutzt.
- Erhöhter Verwaltungsaufwand für Zahlungen wie z.B. das Ausstellen und Verbuchen von Erlagscheinen.

Inkonsistente Daten

Registeranwendungen sind untereinander nicht verbunden und gewährleisten keine konsistenten Daten.

- Beispiel wäre die Nennung von Personaldaten im Grundbuch und deren Verknüpfung mit dem ZMR.
- Die Personalstandsregister werden dezentral betrieben und unterliegen daher keiner zentralen Abfragemöglichkeit sowie keinem einheitlichen elektronischen Datenformat (Insellösungen).
- Beispiel Einkommensbemessungen: Bei vielen Verfahren werden von verschiedenen Stellen Einkommensnachweise verlangt und unterschiedlich bemessen.
- Historisch gewachsene Registerstrukturen werden elektronisch übernommen ohne grundlegend hinterfragt zu werden (Ehebuch, Geburtenbuch, Sterbebuch etc.)

Potenziale der elektronischen Medien zur Gewährleistung konsistenter Daten werden nicht genutzt.

- Erhöhter Aufwand bei Erfassung der Daten für Behördenwege.
- Erhöhter Verwaltungsaufwand aufgrund des persönlichen Vorsprechens von Bürgern.
- Dem Bürger wird keine konsolidierte Darstellung der getroffenen Entscheidungen zur Verfügung gestellt.

4. FEHLENDE INTERNE KONTROLL- UND BERECHTIGUNGSSYSTEME

Rollenkataloge und Vieraugenprinzip

Die Möglichkeit der Abbildung von Organisationsstrukturen mittels interner Kontroll- und Berechtigungssysteme in E-Government Anwendungen wird vielfach nicht genutzt.

- Das Fehlen von Rollenkatalogen führt zu Aufgabenverteilungen, welche die Anweisung, den Vollzug sowie die Administration in einer Person vereinen.
- Bereichsabgrenzungsverordnung ist auf kommunaler Ebene nur bedingt umsetzbar, da einzelne MitarbeiterInnen gleichzeitig mehrere Rollen innehaben können.
- Nicht dem Stand der Technik angepasste Personalverwaltungssysteme stellen keine geeigneten internen Kontrollsysteme zur Verfügung.

Das Potenzial zur Vermeidung von Fehlern bzw. von Missbrauch wird nicht genutzt.

- Ohne Rollenkatalog und standardisiertes Vorgehen bei der Rollenzuteilung in E-Government Anwendungen kann eine klare Trennung von Funktionen bzw. das Vieraugenprinzip nicht gewährleistet werden.
- Hoher Aufwand mit geringen Wirkungen im Bereich des Datenschutzes
- Das Fehlen von systematischen statistischen Auswertungen verhindert das Auffinden von Einzelfehlern bzw. es wird die Möglichkeit Systemfehler zu erkennen nicht genutzt.

Rollenkataloge und Vieraugenprinzip

- Spezifikation der Zugriffsrechte der Personal und Bezugsverrechnung fehlen teilweise (beispielsweise im Gemeindebereich). Das Vieraugenprinzip wird nicht eingehalten.
- Die direkte Eingabe von Zahlungsaufträgen bzw. Veränderung von Zahlungsaufträgen im Telebanking – ohne vorangegangene Buchung in der Haushaltsverrechnung – ermöglicht Fehlbuchungen bzw. Diebstahl von Geldmitteln (z.B. Buchhaltungsagentur).
- Die IT-Administration und Vergabe von Rollen – Personalsystem, ELAK, HV-SAP, PM-SAP, etc.- ist organisatorisch nicht von der ausführenden Organisationseinheit getrennt.
- Das Abgabensinformationssystem gewährleistet durch seine Trennung der Aufgabengebiete, Aufnahme, Erledigung, Genehmigung, Berufung, etc. das Vieraugenprinzip. Ebenso wird die Erledigung von der Berufung für einen Fall streng getrennt. Durch die Zuordnung von mehreren Rollen an einen Bediensteten wird dieses Prinzip durchbrochen und die Möglichkeit geschaffen alle Prozessschritte in einer Person zu vereinigen.
- Fehler und Missbrauch in der Besoldung, Haushaltsverrechnung, Aktengenehmigung, etc. können zu Mehrkosten, Verlust von Geldmitteln, Datenmissbrauch, Datenverlust, Datenveröffentlichung, etc. führen.
- Die IT-Administration bzw. die Vergabe von Rollen durch Bedienstete der jeweiligen Organisationseinheit – Personalabteilung, Bezugsabteilung, Vollzugsabteilung – unterliegen nicht der nötigen Objektivität bzw. unterliegen der Befangenheit.
- Bei Organisationsänderungen bzw. Funktionsänderungen behält der Bedienstete – zumindest kurzfristig – seine bisherige Rolle im System (Abgabensinformationssystem, SAP, ELAK, etc.). Die Nichtanpassung bzw. Nichtlöschung der zu entfallenden Rolle ermöglicht das Durchbrechen des Vieraugenprinzips.

Automatisierte und standardisierte Kontrollsysteme

Automatisierte laufend durchgeführte Standardprozeduren zur Fehler- und Missbrauchserkennung in der Bezugsabrechnung, Haushaltverrechnung, etc. fehlen teilweise.

Das Fehlen von systematischen statistischen Auswertungen verhindert das Auffinden von Einzelfehlern bzw. es wird die Möglichkeit Systemfehler zu erkennen nicht genutzt.

QUELLEN

Rechnungshof

Reihe Bund 2004/4, Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger: Projekt Chipkarte (e-card)

Reihe Bund 2005/8, Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger: Projekt Chipkarte (e-card)

Reihe Bund 2006/5, Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger: Projekt Chipkarte (e-card)

Reihe Bund 2006/10, IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU

Reihe Bund 2008/12, Projekt ELAK im Bund

Reihe Bund 2008/11, Buchhaltungsagentur des Bundes

WIFO

Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung, WIFO, Wien, 2006.

IHS

Bernhard Felderer, Reinhard Koman, Ulrich Schuh (2002): Vorschläge zu Wachstumspolitik und Budgetkonsolidierung in Österreich. Wien: Institut für Höhere Studien.

EFFIZIENZ DER VERWALTUNG

Optimierung der Supportprozesse

Die Expertengruppe bestehend aus dem Rechnungshof, dem WIFO, dem IHS, dem StA und dem KDZ wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich "Effizienz der Verwaltung" eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten.

Diesem Arbeitsauftrag folgend findet sich nachfolgend eine Zusammenstellung der aus der Sicht der Expertengruppe bestehenden Kernprobleme und der Folgewirkungen im Bereich Effizienz der Verwaltung – Optimierung der Supportprozesse. Diese vorliegende Unterlage besteht aus einer Zusammenfassung der Kernprobleme und einer nachfolgenden Problem- und Folgewirkungsanalyse, welche die einzelnen Problemstellungen detaillierter ausführt. Die Unterlage dient in weiterer Folge dazu, in der Arbeitsgruppe Lösungsansätze zu erarbeiten und diese auf politischer Ebene umzusetzen.

OPTIMIERUNG VON SUPPORTPROZESSEN

ZUSAMMENFASSUNG

Unter Supportleistungen versteht man die internen Dienstleistungen bzw. Verwaltungsaufgaben, die zur Unterstützung für die Durchführung der Fachtätigkeiten geleistet werden. Unter diese Leistungen fallen z.B. Personal, Budget, Kraftfahrwesen und Chauffeure, Bibliotheken, Dienstreisemanagement, Hausverwaltungen, IT-Support, Beschaffung, Buchhaltung und Kassenführung, Druckereien und Kopierstellen und Telefonie. Eine Optimierung der Supportprozesse führt zu Synergieeffekten und zu Effizienzsteigerungen und damit zu einer wirtschaftlicheren Leistungserbringung in der öffentlichen Verwaltung.

Die Expertengruppe stellt folgende Probleme bei der Wahrnehmung der Supportleistungen fest:

1. erhöhter Personal- und Sachaufwand durch eigenständige Aufgabenwahrnehmung
2. Mehrkosten durch Parallelstrukturen
3. geringere Steuerungsmöglichkeiten bei kleinen Organisationseinheiten
4. uneinheitliche Organisationsstrukturen und unterschiedlich bewertete Führungskräfte trotz vergleichbarem Aufgabengebiet
5. aufgrund fehlender aktueller und vergleichbarer Kennzahlen keine Bestimmung der realen Ausgangslage bzw. keine Berechnung eines allfälligen Einsparungspotenzials durch Benchmarking möglich
6. Beschränkung der bisherigen Reformmaßnahmen im Bund auf Teilbereiche

7. Beschränkung der bisherigen Reformmaßnahmen im Bund auf die Zentralstellen
8. vollständige Realisierung der Einsparungspotenziale bei bereits umgesetzten Projekten im Bund fraglich
9. fehlende bereichsübergreifende Maßnahmen und Projekte (z.B. Kooperationen zwischen Bund und Ländern oder zwischen Gemeinden)
10. erhöhter Personaleinsatz bedingt durch komplexe Rechtsvorschriften

Bei der Erbringung von Supportleistungen werden in allen Gebietskörperschaften Kooperationspotenziale nur ungenügend genutzt. Projekt zur gemeinsamen Ressourcennutzung durch Shared Services im Bund konnten nur teilweise umgesetzt werden. Ein ressortübergreifender Fuhrpark kam nicht zustande. Im Bereich der Länder und Gemeinden fehlen notwendige Initiativen. Die Möglichkeit der Kostensenkung durch eine zentrale Beschaffung über die BBG wird noch ungenügend genutzt, weil z.B. die Bedarfsplanung nicht ausreichend abgestimmt ist, weiterhin hohe Kapazitäten für Beschaffungsvorgänge in den Ressorts vorgehalten werden, ausgegliederte Rechtsträger des Bundes sowie Länder, Gemeinden und Krankenanstalten sich nur eingeschränkt der BBG bedienen.

Es kommt im Supportbereich daher wiederholt zu Doppelgleisigkeiten. Weiters fehlen aktuelle Kennzahlen und wesentliche Informationen über die Supportbereiche, weshalb ein Benchmarking des Bundes, der Länder bzw. zwischen Gemeinden nicht erfolgen kann.

Komplexere Rechtsvorschriften und bürokratische Vorgaben (z.B. Dienstrecht des Bundes, Reisegebührenvorschrift 1955) erfordern einen hohen Personaleinsatz.

Kontext:

Im Bundesbereich werden Supportaufgaben grundsätzlich von den Präsidien erbracht, in den Ländern vom Amt der jeweiligen Landesregierung und in den Gemeinden von den Gemeindeämtern.

PROBLEM- UND FOLGEWIRKUNGSANALYSE

PROBLEMANALYSE

1. Überhöhter Personal- und Sachaufwand durch eigenständige Aufgabenwahrnehmung

In der Praxis finden sich kaum übergreifende Kooperationen bei der Erbringung von Supportleistungen, die in der Folge nachhaltig zu einer kostengünstigeren Lösung führen würden.

Die Ressorts des Bundes bilden voneinander unabhängige und eingeständige Einrichtungen, die nach dem BundesministerienG ermächtigt sind, ihren Geschäftsbereich und ihre Geschäftseinteilung selbständig zu organisieren. Dies umfasst nicht nur ihre Tätigkeit im Bereich der Fachzuständigkeit, sondern auch den Supportbereich. In der Praxis werden die Supportleistungen grundsätzlich von jedem Ressort selbst erbracht.

In den Ländern erlässt der Landeshauptmann mit Zustimmung der Landesregierung die Geschäftseinteilung. Das jeweilige Amt der Landesregierung erbringt meist die Supportleistungen auch für die Bezirkshauptmannschaften.

Eine im Rahmen von Kompetenzzentren gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von einzelnen Supportleistungen (z.B. bei IT-Leistungen, Mitarbeiterschulung) fehlt großteils.

Im Gemeindebereich werden die Supportaufgaben von den Gemein-
Optimierung der Supportprozesse

FOLGEWIRKUNGEN

Die eigenständige Aufgabenwahrnehmung führt zu erheblichen Mehrkosten durch

- einen überhöhten personellen Ressourceneinsatz und
- einen erhöhten Sachaufwand (z.B. Raumbedarf, Ausstattungen, evtl. Materialaufwand und Energiekosten).

Der Nachweis, dass es in diesem Bereich noch enorme Einsparungsmöglichkeiten gibt, wurde z.B. im Bund durch die bereits erfolgreich umgesetzten Clusterbildungen erbracht. So konnten z.B. durch die Clusterbildung Bibliothek im Bundeskanzleramt rd. 442.000 EUR eingespart werden. Im Bereich der Kopierstellen konnten die jährlichen Personalkosten durch eine Clusterbildung um rd. 300.000 EUR reduziert werden.

deämtern besorgt. Die Gemeinden nutzen die Möglichkeit, einzelne Fachbereiche oder Aufgaben zusammenzulegen kaum (z.B. Aus- und Weiterbildung, Beschaffung, Personalverrechnung, Wissensmanagement).

Eine übergreifende Zusammenarbeit kann nur auf freiwilliger Basis erfolgen. In der Praxis findet sich dafür meist keine Einigung über die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Durch Fehlen eines politischen Kommittments werden die eigenen Strukturen weiterhin aufrechterhalten.

2. Mehraufwand durch Parallelstrukturen

Es kommt im Supportbereich wiederholt zu Doppelgleisigkeiten, die in der Folge zu Mehrkosten (durch erhöhten personellen und finanziellen Ressourceneinsatz) führen.

Beschaffung: Der RH stellte im Jahr 2005 im Burgenland einen vermeidbaren Parallelaufwand bei Beschaffungsvorgängen durch eine uneinheitliche Abgrenzung von Kompetenzen fest. So wurde z.B. durch die Aufteilung der Beschaffung von Kraftfahrzeugen auf vier Abteilungen ein Einsparungspotenzial von rd. 170.000 EUR nicht genutzt. Der RH errechnete eine mögliche jährliche Einsparung im Beschaffungswesen von rd. 340.000 EUR.

Grundausbildung (Bund): An der Verwaltungsakademie und in einigen Ressorts werden Grundausbildungen angeboten (z.B. BMI, BMLFVS, BMUKK und BMWF führen eigene Grundausbildungen durch). Weiters existieren z.B. die Bundesfinanzakademie und die SIAK.

Da mehrere Grundausbildungsmöglichkeiten bestehen, sind eine einheitliche Vollziehung und ein einheitlicher Ausbildungsstandard nicht mehr gesichert. Die Rotation zwischen den Ressorts wird erschwert. Es fehlt eine Evaluierung hinsichtlich des Auslastungs-

grades der Module und eines personellen Mehraufwands.

IT-Support: Ein Mehraufwand entsteht durch eine heterogene Soft- und Hardwareausstattung. Durch die dezentrale Wartung werden Synergieeffekte nicht genutzt.

IT-Bereich (Bund): Mit dem BRZ als ausgegliedertem Rechtsträger und dem LFRZ (land- und forstwirtschaftliches Rechenzentrum) (z.B. fürs BMLFUW) bestehen zwei Rechenzentren nebeneinander.

Hausverwaltung (Bund): Parallelstrukturen gab es auch im Bereich der Hausverwaltung: die BIG für "kommerzielle" Gebäude, die Burghauptmannschaft für historische Gebäude, die Heeresliegenschaftsverwaltung und die Abteilung Facility Management im BMeiA für Botschaften.

Gebietskörperschaftsübergreifende Qualitätsstandards fehlen, eine Qualitätssicherung ist nicht gegeben.

Ein Vergleich im Hinblick auf die Qualität ist dadurch nicht möglich.

3. Geringere Steuerungsmöglichkeiten bei kleineren Organisationseinheiten

Das Nichtzusammenführen von Supportleistungen in einer Stelle bedingt kleinere Organisationseinheiten und somit ein geringeres Steuerungspotenzial bei Auslastungsschwankungen. Die Vorsorge für Stellvertretungen ist problematisch.

Kleinere Stellen benötigen einen verhältnismäßig höheren Personaleinsatz. Spezialisierungen sind nur erschwert möglich und Synergieeffekte werden nicht genutzt.

4. Uneinheitliche Organisationsstrukturen und unterschiedlich bewertete Führungskräfte trotz vergleichbarem Aufgabengebiet

Es finden sich deutliche Unterschiede im Organisationsaufbau und in der Zuteilung der Leistungen zu einzelnen Organisationseinheiten beim Vergleich der Ressorts. Es existieren keine gleichen Bewertungen für die Ausübung gleichartiger Tätigkeiten.

Die Unterschiede im Organisationsaufbau führten dazu, dass z.B. im Bereich Personalmanagement die vergleichbaren Personalverwaltungsaufgaben zum Teil in einem Referat angesiedelt waren und zum Teil in einer Abteilung. Der ungleiche Aufbau der Strukturen bedingt somit unterschiedlich bewertete Führungskräfte und wirkt sich auf die Personalkosten aus.

5. **Aufgrund fehlender aktueller und vergleichbarer Kennzahlen keine Bestimmung der realen Ausgangslage bzw. Berechnung eines allfälligen Einsparungspotenzials durch Benchmarking möglich**

Es fehlen aktuelle Kennzahlen und wesentliche Informationen über die Supportbereiche.

Ein Benchmarking des Bundes, der Länder bzw. zwischen Gemeinden fand nicht statt.

Die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes hatte insbesondere im Bereich der Supportleistungen zum Ziel, geeignete und vergleichbare Kennzahlen für ein ressortübergreifendes Benchmarking zu liefern. Ein bundesweiter Vergleich kam jedoch nie zustande.

Gerade für einzelne Bereiche der Supportleistungen stellt sich die Frage, ob die Leistungserbringung durch Fremdvergabe kostengünstiger durchgeführt werden könnte. Für eine abschließende Aussage fehlen in vielen Bereichen Vergleichsdaten.

Dies führt dazu, dass die reale Ausgangslage nicht bestimmt und ein allfälliges **Einsparungspotenzial nicht berechnet**, sondern lediglich geschätzt werden kann.

Eine übergreifende Steuerung über den Ressourceneinsatz fehlt.

6. Beschränkung der bisherigen Reformmaßnahmen im Bund auf Teilbereiche

Eine umfassende Analyse hinsichtlich möglicher Verbesserungspotenziale sämtlicher Supportbereiche fehlte.

Das Projekt „Serviceleistungen im Bundesbereich“ sah vor, dass eine Reihe von Supportleistungen durch bestehende ausgegliederte Einrichtungen bzw. von mehreren Ministerien gemeinsam erfolgen oder einer Umorganisation unterliegen sollte. Das Projekt wurde ambitioniert gestartet, mit dem Ziel, insgesamt rd. 5,8 Mill. EUR sowie rd. 126 Planstellen (MR-Vortrag November 2005) einzusparen. Im Rahmen von Teilprojekten sollte es zur kostengünstigeren und effizienteren Erbringung von Supportleistungen durch Standardisierung, einen Spitzenausgleich und eine gemeinsame Ressourcennutzung durch Shared Services kommen.

Vom Projekt SIB waren folgende Bereiche umfasst: Druck- und Kopierleistungen, EDV-Hilfsleistungen, Reinigungsleistungen, Bibliotheken, Konferenzorganisation und Repräsentationsräume, Fuhrpark, Reisemanagement, Vergabekompetenzzentrum, Einmietungen, Optimierung der Postprozesse, Telefonie, Rechenzentren und Pressedienstleistungen.

Einzelne Supportleistungen waren nicht umfasst (z.B. Personal).

Einige Projekte wurden ganz bzw. teilweise umgesetzt - z.B. Clusterbildung Kopierleistung (Einsparung an jährlichen Personalkosten durch eine Clusterbildung um rd. 300.000 EUR) und Clusterbildung Bibliotheken (Einsparung im Bundeskanzleramt rd. 442.000 EUR) sowie die Organisation von Dienstreisen durch die BBG.

Zur Umsetzung wesentlicher Teilprojekte wurden jedoch noch keine konkreten Maßnahmen gesetzt. Dies betraf z.B. die Zusammenführung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrern in einen ressortübergreifenden Fuhrpark. Dadurch wurden Einsparungen im Ausmaß von 1,8 Mill. EUR in allen Ressorts nicht verwirklicht.

Offen ist, inwieweit die ursprünglich geschätzten, hohen Einsparungspotenziale von insgesamt rd. 5,8 Mill. EUR und rd. 126 Planstellen realisiert werden konnten. Im MR-Vortrag 139/39 aus 2006 waren Einsparungseffekte in der Höhe von rd. 2,56 Mill. EUR im Sachaufwand und eine Effizienzsteigerung von 78 Planstellen ausgewiesen.

Eine Analyse möglicher Verbesserungsmaßnahmen z.B. im Bereich Personalmanagement (Zusammenführung der Personalentwicklung etc.) erfolgte nicht.

7. Beschränkung der bisherigen Reformmaßnahmen im Bund auf die Zentralstellen

Ein Großteil der Projekte im Bereich "Serviceleistungen des Bundes" umfasste lediglich die Zentralstellen. Nachgeordnete Dienststellen waren kaum in die Berechnung der Einsparungspotenziale miteinbezogen bzw. mitbedacht. Oberste Organe konnten sich freiwillig an Einzelprojekten beteiligen. Ausgliederte Rechtsträger waren bei der geplanten Effizienzsteigerung und Optimierung im Supportbereich nicht berücksichtigt.

Da die Projekte im wesentlichen nur auf die Zentralstellen begrenzt waren, blieben **Bereiche mit großen Einsparungspotenzialen gänzlich unberücksichtigt**. In vielen Supportbereichen blieben Synergieeffekte ungenutzt (z.B. Bibliotheken, Kopierstellen und Druckereien), die in der Praxis zu Mehrkosten führen.

So gibt es z.B. noch keinen durchgängigen zentralen Einkauf bei den Universitäten. Abhängig von der internen Organisation gibt es teilweise Institute, die die Beschaffung selbständig durchführen.

8. Effiziente Ausnutzung der Einsparungspotenziale bei bereits umgesetzten Projekten fraglich

Lediglich bei zwei Supportleistungen (Beschaffung und Buchhaltung) erfolgte die Zusammenführung von Aufgaben in einer Stelle, wobei auch hier teilweise Parallelstrukturen aufrecht blieben. Ansätze zu einer Zentralisierung fanden sich weiters im Bereich der Reiseorganisation (Projektentwicklung durch die BBG).

Gesamtevaluierungen über die nachhaltigen Einsparungen in den Ressorts fehlten. Die Realisation der in den Zielvorgaben angestrebten Kosteneinsparungen wurde nie gesamthaft festgestellt. Es ist somit fraglich, inwieweit durch die umgesetzten Projekte die Einsparungspotenziale gehoben bzw. der Personaleinsatz tatsächlich reduziert werden konnten.

Bundesbeschaffung GmbH:

- Es kam zu keiner gänzlichen Abgabe des Aufgabenbereiches an die Bundesbeschaffung GmbH; Parallelstrukturen wurden geschaffen
- In den Bundesministerien kam es zu keiner Reorganisation, die personelle Ausstattung blieb hier vielfach unverändert
- Die Personalausstattung in der Bundesbeschaffung GmbH stieg kontinuierlich an
- Der vom Bund jährlich zu finanzierende Fehlbetrag der Bundesbeschaffung GmbH stieg ebenfalls kontinuierlich an
- Ressorts finden weiterhin kostengünstigere Angebote; Verwaltungsaufwand durch Suchen

Buchhaltungsagentur:

- Eine vollständige Überleitung sämtlicher zuvor in den ressortinternen Buchhaltungen beschäftigten Mitarbeiter in die Buchhaltungsagentur war nicht vorgesehen
- Für die im Ressort verbliebenen Mitarbeiter gab es keine Vorgaben (z.B. mittelfristige Planstellenreduktion durch Nichtnachbesetzen, durch Setzen der verbliebenen Mitarbeiter auf freie Planstellen)
- Laut Angaben der Ressorts kam es für sie zu keinen Einsparungen: Umschichtung von UT0 bis UT8 (eine Buchungszeile kostet 13 EUR)
- Laut Berechnung des RH wären 2006 um 5 Mill. EUR weniger zu verrechnen gewesen

Das System der Leistungsverrechnung bot wenig Anreiz, Effizienzsteigerungspotenziale wahrzunehmen und mögliche Kostenminimierungen zu realisieren

9. Fehlende bereichsübergreifende Maßnahmen und Projekte

Bei externen und internen Serviceleistungen zwischen Gemeinden bzw. zwischen Gemeinden und Ländern bestehen ungenutzte Kooperationspotenziale. Moderne Informationstechnologien werden für gemeinschaftliche Lösungen, z.B. Shared Service Centers, nicht ausgeschöpft.

Potenzial vorhanden bei:

- Personalverwaltung und -verrechnung mit einem zentralen System,
- Buchhaltung und Rechnungswesen,
- Steuern und Abgaben wie etwa die Grundsteuervorschreibung,
- Streugutverwaltung von kommunalen Bauhöfen/Landesstraßenmeistereien

Zwischen dem Bund und den Ländern bestehen nur in einzelnen Bereichen Kooperationsvereinbarungen zur effizienteren Wahrnehmung von Supportaufgaben (z.B. Möglichkeit der Länder und Gemeinden zur Nutzung der Beschaffungsmöglichkeiten aus Rahmenverträgen der BBG).

Die mangelnde Kooperation oder Aufgabenkonzentration bewirkt nicht genutzte Effizienzsteigerungspotenziale.

Es entstehen Mehrkosten durch den verstärkten Aufwand bei der IT-Beschaffung, die mangelnde Nutzung von Größenvorteilen und durch fehlende Strukturoptimierungen.

10. Erhöhter Personaleinsatz bedingt durch komplexe Rechtsvorschriften

Insbesondere im Personalbereich finden sich im Vergleich zur Privatwirtschaft komplexere Rechtsvorschriften und bürokratische Vorgaben (z.B. Dienstrecht des Bundes, Reisegebührenvorschrift 1955).

Dies führt in der Praxis zu aufwendigen und starren Prozessabläufen, die einen im Vergleich zur Privatwirtschaft erhöhten Personaleinsatz erfordern. Die komplexen Rechtsvorschriften bedingen einen erhöhten Schulungsaufwand.

QUELLEN

Rechnungshof

- Reihe Bund 2007/3, Ausgewählte Supportprozesse (Präsidialreform)
- Reihe Bund 2008/11, Buchhaltungsagentur des Bundes
- Reihe Bund 2008/8, Bundesbeschaffung GmbH
- Reihe Bund 2008/12, Projekt ELAK im Bund
- Reihe Burgenland 2005/4, Beschaffungswesen und Arbeitsstiftungen

WIFO

- Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung, WIFO, Wien, 2006.
- Lehner, G. (2003): Aufgabenorientierter Finanzausgleich. Studie des WIFO im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes.

IHS

- Bernhard Felderer, Reinhard Koman, Michael Jeckle, Ulrich Schuh (2001): Überlegungen zu einer Verwaltungsreform unter besonderer Berücksichtigung der föderalen Struktur Österreichs. (IHS-Forschungsbericht im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung). Wien: Institut für Höhere Studien.
- Bernhard Felderer, Reinhard Koman, Ulrich Schuh (2002): Vorschläge zu Wachstumspolitik und Budgetkonsolidierung in Österreich. Wien: Institut für Höhere Studien.

EFFIZIENZ DER VERWALTUNG

Vergabewesen

Die Expertengruppe bestehend aus dem Rechnungshof, dem WIFO, dem IHS, dem StA und dem KDZ wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich "Effizienz der Verwaltung" eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten. Diese vorliegende Unterlage besteht aus einer Zusammenfassung der Kernprobleme und einer nachfolgenden Problem- und Folgewirkungsanalyse, welche die einzelnen Problemstellungen detaillierter ausführt.

Diesem Arbeitsauftrag folgend findet sich nachfolgend eine Zusammenstellung der aus der Sicht der Expertengruppe bestehenden Kernprobleme und der Folgewirkungen im Bereich Effizienz der Verwaltung - Vergabewesen. Die Unterlage dient in weiterer Folge dazu, in der Arbeitsgruppe Lösungsansätze zu erarbeiten und diese auf politischer Ebene umzusetzen.

VERGABEWESEN

ZUSAMMENFASSUNG

Das Vergabewesen soll eine kostengünstige Beschaffung der öffentlichen Hand gewährleisten, indem durch die Gleichbehandlung aller Bieter und die durchgängige Einhaltung der Vergabennormen der freie Wettbewerb sichergestellt wird. Intransparenz und ineffiziente Prozesse erschweren jedoch oft die Nutzung von Kostenvorteilen.

Die Expertengruppe stellt folgende Probleme im Bereich des Vergabewesens fest:

1. Ineffiziente Teilung der Kompetenzen im Vergabekontrollverfahren zwischen Bund und Ländern
2. Erhöhte Bürokratie durch Regelungen des Unterschwellenbereichs
3. Zustimmungsrecht der Länder bei der Änderung des Vergaberechts
4. Verlust von Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten durch die Vergabe der örtlichen Bauaufsicht an den Planer bzw. von Kontrollaufgaben an Bauausführende
5. Mehrkostenforderungen bei Vertragsabwicklung (Claim Management)
6. Nichtberücksichtigung von Life Cycle Costs bei Beschaffungen
7. Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten
8. Mängel bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen
9. Fehlender Gesamtüberblick über externe Gutachter- und Beraterleistungen
10. Weiterentwicklungsnotwendigkeiten im Vergabewesen

Durch geteilte Kompetenzen beim Vergabekontrollverfahren bestehen auf Bundes- und Landesebene insgesamt zehn nationale Kontrollinstanzen.

Die Nichtberücksichtigung von Life Cycle Costs (Betriebs-, Wartungs- und Entsorgungskosten) und die dadurch fehlende Gesamtbeurteilung der Projekte erschwert die Sicherstellung kostengünstiger und korrekter Beschaffungsvorgänge. Fehlende Vergleichsangebote insbesondere im Bereich der Dienstleistungen reduzieren die Möglichkeit einer marktkonformen Beschaffung. Für die Notwendigkeiten einer Beauftragung externer Berater fehlen vielfach nachvollziehbar dokumentierte Begründungen oder Kosten-Nutzen-Überlegungen.

Weiters bietet die Abwicklung von Bauvorhaben der öffentlichen Hand beträchtliche Verbesserungspotenziale. Insbesondere könnte eine Verbesserung der Planungsqualität ohne Beeinträchtigung einer raschen Abwicklung der Planungsprozesse Bauvorhaben der öffentlichen Hand deutlich günstiger gestalten. Die Ausschreibungsunterlagen weisen wiederholt Mängel auf.

Das öffentliche Beschaffungswesen nimmt auf die Nachhaltigkeit nicht ausreichend Bedacht. Kleine und mittlere Unternehmen leisten einen wesentlichen Beitrag zur regionalen inländischen Wertschöpfung, sind jedoch mit den formellen und inhaltlichen Ansprüchen von öffentlichen Ausschreibungen teilweise überfordert. Die Beschaffungspraxis muss ihnen im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben ausreichende Möglichkeiten zur Beteiligung an Vergabeverfahren einräumen.

Kontext:

- Kompetenzen
Die Gesetzgebung im Vergaberecht liegt grundsätzlich beim Bund; die Vollziehung ist nach dem jeweiligen Auftraggeber zwischen Bund und Ländern geteilt; die Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten der Nachprüfung (Rechtsschutzverfahren und Behördenorganisation) ist zwischen dem Bund und den Ländern geteilt (Art. 14b B-VG).
- Behördenzuständigkeit
Bei Bundeszuständigkeit liegt die Zuständigkeit beim BKA (Verordnungserlassung) bzw. beim Bundesvergabeamt.
Bei Landeszuständigkeit bei den Landesregierungen (Verordnungserlassung) bzw. bei den Vergabekontrollsenaten (Wien, Salzburg) oder Unabhängigen Verwaltungssenaten.
- Finanzierung
Die Finanzierung folgt der Kompetenzlage.

PROBLEM- UND FOLGEWIRKUNGSANALYSE

PROBLEMANALYSE

1. Ineffiziente Teilung der Kompetenzen im Vergabekontrollverfahren zwischen Bund und Ländern

Die Kompetenzen hinsichtlich des Vergabekontrollverfahrens sind zwischen dem Bund und den Ländern geteilt.

FOLGEWIRKUNGEN

Dies führt zu insgesamt zehn nationalen Kontrollinstanzen und zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundes- und Landesvergabekontrollbehörden (Stadion Waidmannsdorf; Mattersburger StadtentwicklungsKEG).

2. Regelungen des Unterschwellenbereichs verursachen erhöhte Bürokratie

Seit 2002 regelt der Bundesgesetzgeber nicht nur den – sekundärrechtlich determinierten – Oberschwellenbereich, sondern auch den Unterschwellenbereich detailliert: Die Regelungen sind weitgehend gleich, im Unterschwellenbereich bestehen "Erleichterungen" in der Wahl der Vergabeverfahren (im Unterschwellenbereich ist etwa bei einem geschätzten Auftragswert von weniger als 40.000 EUR die Direktvergabe möglich; im Oberschwellenbereich ist diese Vergabeart unbekannt), der Kundmachung (im Oberschwellenbereich verpflichtend im Amtsblatt der EU und in einem österreichischen Medium, im Unterschwellenbereich verpflichtend in einem österreichischen Medium), bei den Teilnahmefristen (Oberschwellenbereich: 37 Tage, Unterschwellenbereich: 14 Tage), bei der Eignung der Bieter (Möglichkeit eines Absehens vom Nachweis im Unterschwellenbereich) oder der Vergabe nach Losen (im Unterschwellenbereich kann bei Wahl der Vergabeverfahren nach Losen vergeben werden).

Um Fehler zu vermeiden, wenden die Auftraggeber die Bestimmungen des Oberschwellenbereichs an. Dies führt zu "Bürokratie" im Unterschwellenbereich, die Kosten der Beschaffungen stehen nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der beschafften Güter und Leistungen.

3. Zustimmungsrecht der Länder bei der Änderung des Vergaberechts

Bundesgesetze im Bereich des Vergaberechts, die Angelegenheiten regeln, die in Vollziehung Landessache sind, dürfen nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden (dies ist faktisch das gesamte Vergaberecht; ausgenommen sind z.B. organisatorische oder dienstrechtliche Bestimmungen betreffend das Bundesvergabeamt).

Die Zustimmungsrechte der Länder führen zu Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren und machen es schwierig, rasch auf Änderungen des Gemeinschaftsrechts zu reagieren.

4. Verlust von Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten z.B. durch die Vergabe der örtlichen Bauaufsicht an den Planer bzw. von Kontrollaufgaben an Bauausführende

Teilweise fehlt die Trennung

- zwischen Planung, Bauaufsicht und begleitender Kontrolle zur frühzeitigen Fehlererkennung,
- zwischen bauherrnimanenten Aufgabenbereichen (Kosten- und Terminmanagement) und den Leistungen des Generalplaners, der örtlicher Bauaufsicht und der Kontrollorgane, sowie
- zwischen den Aufgaben des Baustellenkoordinators und des Auftragnehmers der Bauleistungen.

Durch die gewählten Vorgangsweisen verliert der Auftraggeber Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Zudem verstoßen sie gegen das Vier-Augen-Prinzip. Eine Kumulierung von Planungs-, Ausführungs- und Überwachungsfunktion führt zum Entfall von mindestens einer Kontrollebene.

Die Voruntersuchungen, die Ausschreibungen, die Ausführungsplanung und die Bauüberwachung werden teilweise durch einen Anbieter erbracht.

5. Mehrkostenforderungen bei Vertragsabwicklung (Claim Management)

Auftragnehmer stellen (insbesondere im Baubereich) in vermehrtem Ausmaß Mehrkostenforderungen bei der Vertragsabwicklung, um basierend auf Soll-Ist-Abweichungen den niedrigen Angebotspreis zu verbessern.

Ansprüche führen teilweise zu langwierigen und kostenintensiven Auseinandersetzungen, Mehrkosten sowie Problemen bei der Vertragsabwicklung (für "Anticlaiming" ist die Auftraggeberrolle wahrzunehmen und es sind Ressourcen vorzuhalten).

6. Nichtberücksichtigung von Life Cycle Costs bei Beschaffungen

Bei einzelnen Vergabeentscheidungen wird lediglich auf die Anschaffungs- (und teilweise) Instandhaltungsarbeiten abgestellt.

Durch die Nichtberücksichtigung von Life Cycle Costs (Betriebs-, Wartungs- und Entsorgungskosten) geht die Möglichkeit für eine Gesamtbeurteilung der Projekte verloren, der Auftraggeber verzichtet auf Steuerungsmöglichkeiten.

7. Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten

Bei externen Dienstleistungen (z.B. bei Planungs-, Berater- und Sachverständigenleistungen sowie bei Finanzdienstleistungen) wird teilweise auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet.

Dies führt zur Beauftragung zu nicht marktüblichen Preisen, zum Verzicht auf Ausschöpfung von alternativen Lösungen und zur Bevorzugung einzelner Unternehmen.

8. Mängel bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen

Bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen werden insbesondere folgende Mängel festgestellt:

- fehlende, nicht abgeschlossene und widersprechende Plänen,
- Ungenauigkeiten sowie Divergenzen im Leistungsverzeichnis,
- mangelnde Einhaltung der Planungsstandards,
 - fehlende Koordination einzelner Leistungen sowie
 - ungenau definierte Schnittstellen zu anderen Gewerken.

Diese Vorgangsweise erleichtert die Geltendmachung von Nachtragsforderungen und kann in letzter Konsequenz zu massiven Kostensteigerungen führen.

9. Fehlender Gesamtüberblick über externe Gutachter- und Beraterleistungen

Für die Notwendigkeit der Heranziehung externer Berater liegen oftmals keine nachvollziehbaren Begründungen vor. Die Beauftragung erfolgt ohne nachvollziehbar dokumentierte Kosten-Nutzen-Überlegungen. Gebietskörperschaften verfügen nicht über eine Gesamtübersicht über Gutachter- und Beraterleistungen.

Dies führt zu Mehrkosten gegenüber der Nutzung im eigenen bzw. im öffentlichen Bereich insgesamt vorhandener Ressourcen (z.B. in der Finanzprokurator oder im Verfassungsdienst des BKA). Der mangelnde Überblick bewirkt eine Bevorzugung einzelner Unternehmen bzw. Auftragnehmer, mangelnde Rotation und fehlende Kenntnis über die Gesamtbelastung.

10. Weiterentwicklungsnotwendigkeiten im Vergabewesen

Das öffentliche Beschaffungswesen nimmt auf die Nachhaltigkeit nicht ausreichend Bedacht. Es fehlen verbindliche Kriterien zur stärkeren Berücksichtigung von Energieeffizienz und Nachhaltigkeit bei den Beschaffungsvorgängen der Gebietskörperschaften.

Fehlende öffentliche Nachfrage bewirkt ein geringeres Angebot an nachhaltiger Produktion. Möglichkeiten zur Erreichung der Klimaziele werden nicht genutzt.

Seit einer Novelle zum Bundesbeschaffung GmbH Gesetz im Jahr 2006 sind Ausschreibungen in bestimmten Beschaffungsgruppen so zu gestalten, dass sich nach Möglichkeit auch Kleinstbetriebe daran beteiligen konnten. Die Beschaffungspraxis der BBG ist dieser Anforderung entsprechend zu gestalten und auch andere öffentliche Auftraggeber sollten diesen Grundsatz bei Vergaben berücksichtigen.

Kleine und mittlere Unternehmen, die einen wesentlichen Beitrag zur regionalen inländischen Wertschöpfung leisten, sind mit den formellen und inhaltlichen Ansprüchen von öffentlichen Ausschreibungen teilweise überfordert.

QUELLEN

Rechnungshof

Reihe Bund 2008/7, Frachtkosten bei Übersiedlungen, Follow-up-Überprüfung

Reihe Bund 2006/12, Mehrkostenforderungen/Claim Management bei der Abwicklung von Bauvorhaben der öffentlichen Hand

Reihe Bund 2006/10, Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl

Reihe Bund 2008/6, Immobiliengbarung der Österreichischen Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften

Reihe Bund 2008/8, Bundesbeschaffung GmbH

Reihe Kärnten 2008/3, Sanierung des Neuen Platzes

Reihe Niederösterreich 2008/10, Stadtgemeinde Klosterneuburg; Stadtentwicklung und Stadtplanung

Reihe Steiermark 2007/10, Kläranlage Graz – Gössendorf

Reihe Steiermark 2008/4, Grazer Verkehrsbetriebe – Beschaffung und Einsatz von Niederflurstraßenbahnen

Reihe Steiermark 2008/2, Werk- und Beratungsverträge

Reihe Tirol 2008/4, Stadtwärme Lienz Produktions- und Vertriebs-GmbH, Follow-up-Überprüfung

Reihe Tirol 2008/4, Interne Revision und Werkverträge

Reihe Wien 2008/5, Wiener Hafen, GmbH & Co KG

Stellungnahme des RH zur Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und zum Zweiten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz (http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00168_16/imfname_108375.pdf)