

Projektbericht
Research Report

Effizienzpotentiale in der Verwendung öffentlicher Mittel

Ein Überblick anhand einer Auswertung der
Berichte des österreichischen Rechnungshofs

Sebastian Koch, Iain Paterson, Karin Schönplugg, Ulrich Schuh



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Projektbericht
Research Report

Effizienzpotentiale in der Verwendung öffentlicher Mittel

Ein Überblick anhand einer Auswertung der
Berichte des österreichischen Rechnungshofs

Sebastian Koch, Iain Paterson, Karin Schönflug, Ulrich Schuh

Endbericht

Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich

Jänner 2011

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Kontakt:

Ulrich Schuh
☎: +43/1/599 91-148
email: schuh@ihs.ac.at

Iain Paterson
☎: +43/1/599 91-152
email: paterson@ihs.ac.at

Bemerkung

Mitwirkung (Wirtschaftskammer Österreich): Stabsabteilung Wirtschaftspolitik
Anfragen: Dirk Matthias Kauffmann.

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung - Executive Summary	1
1.1. Bund	2
1.2. Länder.....	3
1.3. Schlussfolgerungen	4
2. Einleitung und theoretischer Hintergrund	7
2.1. Einleitung.....	7
2.2. Theoretischer Hintergrund	9
3. Datenquellen und Methodik	17
3.1. Datenquelle Bund	17
3.2. Datenquelle Länder	19
4. Kategorisierung von Fehlentwicklungen	22
4.1. Kategorisierung nach Typen der Fehlentwicklungen	23
4.2. Kategorisierung nach Ursachen der Fehlentwicklungen	25
4.3. Beispiele der Kategorisierung nach Typen und Ursachen der Fehlentwicklungen	25
5. Auswertung (Bund)	33
5.1. Jährliche Kosten der Fehlentwicklungen	33
5.2. Charakteristika der Fehlentwicklungen.....	35
5.3. Ursachen der Fehlentwicklungen	38
5.4. Querverbindung Ursachen / Typologie der Fehlentwicklungen	40
5.5. Wirkungskontrollen	45
5.6. Folgekosten von Fehlentwicklungen.....	47
6. Auswertung (Länder)	49
6.1. Jährliche Kosten der Fehlentwicklungen	49
6.2. Charakteristika der Fehlentwicklungen.....	51
6.3. Ursachen der Fehlentwicklungen	52
6.4. Querverbindung Ursachen / Typologie der Fehlentwicklungen	53
6.5. Wirkungskontrollen	56
6.6. Querschnittprüfungen der Jahre 2005 bis 2009	58
6.7. Folgekosten von Fehlentwicklungen.....	60
7. Schlussfolgerungen	61
Literatur	67

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Schematisches Diagramm des Einsparungspotentials	5
Abbildung 2: Internationaler Vergleich der Staatsquoten 2005 bzw. 2009	8
Abbildung 3: Entscheidungsprozesse und agierende Gruppen	11
Abbildung 4: Überblick über die Anzahl der erfassten Bundesberichte*	18
Tabelle 1: Übersicht über die Bundesländerberichte 2000-2009	19
Tabelle 2: Übersicht über die erfassten Bundesländerberichte	20
Tabelle 3: Übersicht über die erfassten Bundesländer Follow Up Berichte.....	20
Tabelle 4: Überblick über Typen und Ursachen von Fehlentwicklungen*	22
Abbildung 5: Stufendiagramm der Fehlentwicklung	24
Abbildung 6: Bisherige Kosten nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)	34
Abbildung 7: Fälle nach Kosten der Fehlentwicklung geordnet (Ohne die 4 kostenintensivsten Fälle)	35
Abbildung 8: Verteilung der Kosten nach Typologie der Fehlentwicklung, 2000 – 2009	36
Abbildung 9: Kostentyp der Fehlentwicklung nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)	37
Tabelle 5: Kosten der Fehlentwicklung, nach Typologie und Berichtsjahr	37
Abbildung 10: Verteilung der Kosten nach Ursache, 2000 – 2009	38
Abbildung 11: Ursachen der Fehlentwicklung nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)	39
Tabelle 6: Kosten der Fehlentwicklung, nach Ursachen und Berichtsjahr	39
Abbildung 12: Typen/Ursachen-Matrix (Anzahl der Fälle, 2000 - 2009).....	43
Abbildung 13: Typen/Ursachen-Matrix (Kumulierte bisherige Kosten, in Mio. EUR, 2000 - 2009).....	44
Tabelle 7: Typen/Ursachen-Matrix-Daten (Kumulierte bisherige Kosten, Anzahl der Fälle), 2000-2009	45
Abbildung 14: Übersicht über die Anzahl von Empfehlungen des RH*	47
Abbildung 15: Prozentuelle Umsetzung von RH-Empfehlungen*	47
Abbildung 16: Folgekosten nach Berichtsjahr	48
Abbildung 17: Kosten (Bundesländer) nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)	49
Abbildung 18: Kosten und Anzahl der Fehlentwicklungen in den Bundesländern 2005 - 2009	50
Abbildung 19: Kostentyp der Fehlentwicklung (Bundesländer) nach Berichtsjahr (in Mio. Euro).....	51
Abbildung 20: Ursachen der Fehlentwicklung (Bundesländer) nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)	52
Abbildung 21: Typen/Ursachen-Matrix (Anzahl der Fälle, 2005 - 2009).....	54
Abbildung 22: Typen/Ursachen-Matrix (Kumulierte bisherige Kosten, in Mio. EUR, 2005 - 2009).....	55
Abbildung 23: Wirkungskontrolle, Anregungen 2003/4	56
Abbildung 24: Nachfrageverfahren, Empfehlungen 2006/7	57
Abbildung 25: Nachfrageverfahren, Empfehlungen 2008	58
Abbildung 26: Folgekosten nach Berichtsjahr	60
Abbildung 27: Bisherige Kosten und Folgekosten des Bundes	62
Abbildung 28: Bisherige Kosten und Folgekosten der Länder	63
Abbildung 29: Fortschreibung der jährlichen Durchschnitte der bisherigen Kosten und der Folgekosten	64

1. Zusammenfassung - Executive Summary

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die **weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen** grundlegend verändert. Die öffentlichen Haushalte haben weltweit außerordentlich hohe Budgetdefizite in Kauf genommen, um einen noch tieferen Wirtschaftseinbruch zu vermeiden. Als Konsequenz der Wirtschaftskrise und der konjunkturbelebenden Maßnahmen wird das Budgetdefizit des österreichischen Gesamtstaates im Jahr 2010 auf über 13 Milliarden Euro bzw. auf 4,7 % des Bruttoinlandsprodukts ansteigen, die Verschuldungsquote wird bei 73% des BIP liegen¹. Die österreichische Bundesregierung hat sich das ambitionierte Ziel gesetzt, das Budgetdefizit bis 2014 auf 6 Milliarden Euro zurückzuführen, wobei 60 % der Konsolidierung über ausgabenseitige Einsparungen bewerkstelligt werden sollen. Angesichts dieser bevorstehenden Belastungen für die öffentlichen Haushalte stellt sich die Herausforderung die umfassenden Einsparungen in allen Bereichen der öffentlichen Hand konsequent umzusetzen. In diesem Zusammenhang muss ein sachliches Hinterfragen aller staatlichen Aktivitäten in Österreich erfolgen.

Die **vorliegende Studie** sucht mögliche Effizienzpotentiale in der Verwendung öffentlicher Mittel auszumachen. In ihr wurden sämtliche Rechnungshofberichte für den Bund aus den Jahren 2000 bis 2009 und auch Berichte für die Bundesländer von 2005 bis 2009 gesichtet. Die Fehlentwicklungen, die durch die Aktivitäten des öffentlichen Sektors in dieser Zeitspanne entstanden sind, wurden in Anlehnung an die Public Choice Theorie entsprechend ihres Schwerwiegens typisiert und ihren Ursachen zugeordnet. Zwei Datenbanken, eine für Bundesberichte und eine für Länderberichte, wurden in diesem Sinne eingerichtet und ausgewertet. Die ermittelten Ergebnisse dieser Untersuchung beinhalten aufgrund von Mess- und Vergleichbarkeitschwierigkeiten des Nutzens von öffentlichen Gütern nur monetär quantifizierbare Berichtsteile; immaterielle oder qualitativ zu erfassende Fehlentwicklungen konnten hier nicht mit bedacht werden.

Um den Gründen für die Entstehung von Fehlentwicklungen genauer nachzugehen, hat das IHS eine **zweidimensionale Kategorisierung der Fehlentwicklungen** vorgenommen. Man hat jeder Fehlentwicklung einen von fünf **Typen** und eine von neun **Ursachen** zugeordnet.

A.)	Typen der Fehlentwicklungen:
1.	Unwirtschaftlichkeit (Bsp. 1,9)
1a.	Überzahlungen und Mindereinnahmen (Bsp. 2)
2.	Ineffektivität (Bsp. 3)
3.	Ineffizienz (Bsp. 4,8)
3a.	Kostenüberschreitung und Einnahmeausfälle (Bsp. 5,6,7)

¹ https://www.bmf.gv.at/Allgemeines/Flashmeldung/KampfansageandieKri_9964/Budget_OneSheet_2009_10de.pdf

B.)	Ursachen der Fehlentwicklungen:
1.	Unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie (Bsp. 1)
2.	Unrechtmäßiges Verhalten /Missbrauch (Bsp. 9)
3.	Non-Reform (Bsp. 3)
4.	Aufgabenzuordnung (Bsp. 4)
5.	Fehlerhafte Annahmen (Bsp. 5)
6.	Fehlendes Risiko-/Finanzmanagement (Bsp. 6)
7.	Versagen der Kontrollmechanismen (Bsp. 7)
8.	Überkapazitäten (Bsp. 8)
9.	Mangelndes Vertrags-/Rechtswesen (Bsp. 2)

Anmerkung: Die Beispiele der Kategorisierung nach Typen und Ursachen der Fehlentwicklungen beziehen sich auf Kap. 4.3 des Berichts.

1.1. Bund

Dem Bund sind im Zeitraum 2000-2009 quantifizierbare, nominelle Kosten von Fehlentwicklungen von 2,047 Mrd. EUR entstanden, d.h. **204,7 Mio. EUR im Jahresdurchschnitt**. Dabei sind von Jahr zu Jahr große Schwankungen zu beobachten. Dieser Betrag, im weiteren Verlauf auch als Gesamtkosten bezeichnet, bezieht sich allerdings nur auf die Summe aller bis zur Veröffentlichung des jeweiligen RH-Berichts entstandenen Kosten – *die bisherigen Kosten* des jeweiligen Berichtsjahrs – und schließt die (dem Berichtsjahr nachfolgenden) *Folgekosten* der dort berichteten Fehlentwicklungen nicht mit ein. Letztere werden nicht genauer untersucht und finden deshalb erst in der Errechnung der Prognose Eingang in diese Studie.

In dieser Studie werden deshalb die bis zur Veröffentlichung angefallenen Kosten als *bisherige Kosten* mit dem jeweiligen Berichtsjahr identifiziert. In vielen RH-Berichten wird aber auch auf weitere, nach dem jeweiligen Berichtsjahr anfallende Kosten verwiesen. Diese wiederum werden in der vorliegenden Studie als *Folgekosten* bezeichnet.

Unter Berücksichtigung *aller* quantifizierbaren 179 Fälle zwischen 2000 und 2009, waren die vier größten Fälle von Fehlentwicklungen für 36% aller Kosten im Zeitraum 2000-2009 verantwortlich. Die zehn größten Fälle (sechs Prozent aller Fälle) tragen 50% zu den Gesamtkosten bei, rund 20% der Fälle (33) tragen 80% zu den Gesamtkosten bei, und die oberen 50% der Fälle machen 97% der Gesamtkosten aus. Diese Verteilung bestätigt die bekannte Vermutung, dass dort, wo viele öffentliche Mittel verwaltet oder vergeben werden, eben auch hohe Effizienzsteigerungen zu erwarten wären. Die **durchschnittlichen Kosten pro Fehlentwicklungsfall** über den Zeitraum 2000 bis 2009 liegen bei knapp **11,5 Mio. EUR**.

Bezüglich der **Typisierung** (siehe hierzu Abbildung 8) ist praktisch die Hälfte der Fehlentwicklungskosten (49%) durch Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle charakterisierbar. Die zweitgrößte Kategorie ist die „Ineffizienz“ (ca. 28% der Gesamtkosten). Die Typen Ineffektivität, Überzahlungen und Mindereinnahmen sowie Unwirtschaftlichkeit machen jeweils zwischen 7,5% und 8,5% der Gesamtkosten aus; zusammen aber rund ein Viertel der Kosten. Wenn man nun diese Verteilung der Typen nach dem oben angesprochenen Schwerwiegen von Fehlentwicklungen beurteilt, so kann man die These aufstellen, dass der Bund bei der Verwendung seiner öffentlichen Mittel grundlegende Konzepte der Wirtschaftlichkeit eher beachtet hat und geeignete Ziele eher formuliert worden sind. Umgekehrt lässt sich aber auch sagen, dass bei etwa einem Viertel der in dieser Studie identifizierten Kosten schwerwiegendere Prinzipien hinsichtlich der Verwendung öffentlicher Mittel nicht beachtet worden sind.

Der überwiegende Teil der **Ursachen** von Fehlentwicklungen ist in der Kategorie „unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie“ zu finden (61% der Gesamtkosten). Die zweitgrößte Kostengröße basiert auf der Ursache „fehlerhafte Annahmen“ (19% der Kosten). Alle anderen Kategorien – das sind eher Kategorien verbunden mit Durchführung und Projektkontrolle – verursachen jeweils zwischen 1% und 5% aller Kosten, zusammen machen sie 20% der Fehlentwicklungskosten aus. Kostenintensive Vorkommnisse von Fehlentwicklung sind eher im Bereich der Planung und der strategischen Ausrichtung der Projekte zu suchen, die dann mit einem relativ höheren Verlust an öffentlichen Mitteln einhergehen. Siehe hierzu Abbildung 10.

Die im Rahmen der Studie durchgeführte **Matrizenanalyse** bestätigt, dass die kostenintensivsten Kategorien der „Ursachen“ auch die größten Beiträge zu den kostenintensivsten Kategorien der Fehlentwicklungen liefern. Dies spiegelt sich auch – wie in Abbildung 13 zu sehen ist – besonders in den drei stärksten Konzentrationen wider. Eine genauere Analyse dieser drei Konzentrationen ergab, dass die Hauptkostentreiber im Bereich der Bundesimmobilien und dem Bau neuer Infrastruktur zu suchen sind. Weiters entstehen Kosten im Bereich der Verwaltung dort, wo aufgrund von Kapazitätsproblemen Stauungen in der Bearbeitung administrativer Vorgänge ergeben.

1.2. Länder

Die Auswertung der quantitativen Ergebnisse der Rechnungshof-Berichte über öffentliche Projekte und Aufgaben, die im Kompetenzbereich der Länder stehen, erfolgte mittels eines Filters und betrachtet die Jahre 2005 bis 2009.

Prinzipiell ist festzustellen, dass die Ergebnisse der Untersuchung des 5-Jahreszeitraums **signifikant von einzelnen, monetär sehr hoch bewerteten Fällen dominiert** wird. Das Einsparungspotential eines Einzelfalls macht etwa im Jahr 2006 allein 125 Mio. € aus,

während die vom Rechnungshof identifizierten Fehlentwicklungen für das Jahr 2009 insgesamt nur 7,8 Mio. € betragen.

Durchschnittlich betragen die Kosten der quantifizierbaren Fälle der **Unwirtschaftlichkeit, Ineffektivität und Ineffizienz in der österreichischen Verwaltung** in den Bundesländern rund 90 Mio. € pro Jahr.

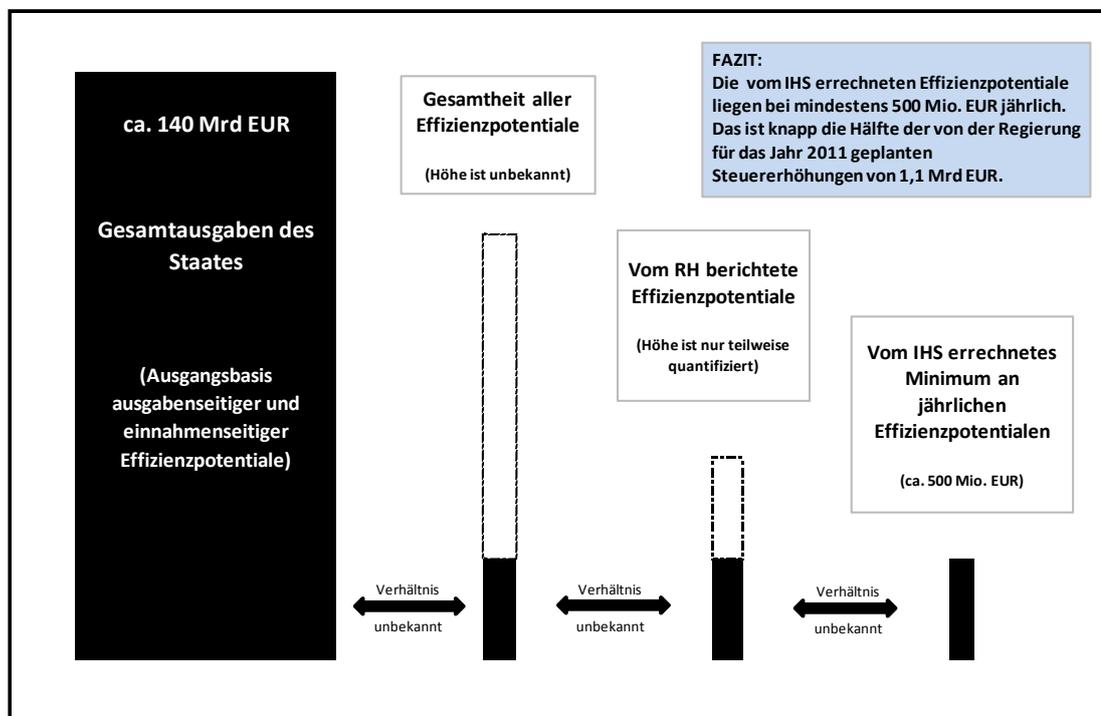
Auch bezüglich der **Typologie der Fehlentwicklungen** sind die einzelnen Jahre der Bundesländeranalyse sehr von den großen Einzelfällen geprägt. Es ergibt sich – in Analogie zu den Ergebnissen der Auswertungen für den Bund –, dass "Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle" gefolgt von "Ineffizienz" die größten Kostentreiber der Fehlentwicklungen in den Bundesländern waren.

Geprägt durch die quantitativ bedeutsamen Einzelfälle, waren die **Hauptursachen für die Fehlentwicklungen** in den Bundesländern unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie, gefolgt von Überkapazitäten, Non-Reform, Versagen der Kontrollmechanismen, und fehlerhaften Annahmen.

1.3. Schlussfolgerungen

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass die in dieser Arbeit aufsummierten Kosten von Fehlentwicklungen die quantifizierbaren Ergebnisse aus Prüfungen des Rechnungshofs darstellen. Inwiefern weitere quantifizierbare Fehlentwicklungen zu „entdecken“ wären (oder nicht), etwa durch vermehrten Ressourceneinsatz bei der Kontrolle, ist nicht Teil dieser Studie und kann auch nicht eingeschätzt werden. Darüber hinaus gibt es möglicherweise Kosten von Fehlentwicklungen, die kaum quantifizierbar sind. Aus solchen Überlegungen lässt sich lediglich konstatieren, dass die aufsummierten jährlichen Kosten eine **untere Grenze der tatsächlichen Kosten von Fehlentwicklungen** darstellen. Weiters weisen die Kosten von Fehlentwicklungen erhebliche Schwankungen von Jahr zu Jahr auf, da die Verteilung der Fehlentwicklungen (insbesondere die mit den größten monetären Konsequenzen) einem schief verteilten stochastischen Prozess unterliegen.

Abbildung 1: Schematisches Diagramm des Einsparungspotentials



Quelle: BMF 2010, IHS, Berichte des Rechnungshofs

Für die **Berechnung zukünftiger Effizienzpotentiale** wurden die errechneten Summen der *bisherigen Kosten* und der *Folgekosten* miteinander verknüpft. Dieses jährliche Effizienzpotential variiert mit der zugrunde gelegten Annahme über die Dauer der Fehlentwicklung: Je nach Anzahl der angenommenen Folgejahre sind es entweder ein oder drei Jahre. Siehe hierzu die schematische Abbildung 29 im Kapitel „Schlussfolgerungen“.

Die **Folgekosten** der Fehlentwicklungen sind genau lokalisierbar und **relativ kurzfristig** zu reduzieren. Eine beschleunigte Beseitigung der Fehlentwicklungen – die sogenannte „Early Action“ – würde direkte Kosteneinsparungen in einer Bandbreite **zwischen 115 Mio. EUR und ca. 350 Mio. EUR jährlich** nach sich ziehen.

Die **bisherigen Kosten** können künftig allerdings nur in der **mittelfristigen Perspektive** – etwa durch verbesserte strategische Planung oder durch Verwaltungsreformen – reduziert werden. Hier könnten **315 Mio. EUR jährlich** eingespart werden.

Dies bedeutet in einer Gesamtanalyse der *bisherigen Kosten* und der *Folgekosten* für Bund und Länder zusammen, dass je nach dem, wie rasch bzw. effektiv Folgekosten vermieden werden können, sich die **jährlichen Gesamtkosten von Fehlentwicklungen innerhalb**

einer Bandbreite von 430 Mio. EUR und ca. 660 Mio. EUR ergeben, je nach Anzahl der Folgejahre (1 bis 3 Jahre, siehe Abbildung 29).

Zusammenfassend kann man sagen, dass mit einer schneller reagierenden und effizienter aufgestellten Verwaltung **insgesamt ein jährliches Einsparungspotential von ca. einer halben Milliarde EUR aufkommensneutral realisiert** werden kann. Dieser Betrag stellt aufgrund der Herangehensweise und aufgrund des Datenmaterials – wie oben schon erwähnt – lediglich eine **untere Grenze** dar.

Die hier skizzierten "Costs of Inaction" belegen die dringliche Notwendigkeit einer tatsächlich wirksamen Verwaltungsreform noch in dieser Legislaturperiode; die Analyse der Typen und Ursachen weisen auf grundsätzliche Ausrichtungsmängel hin. Im Rahmen einer vollständigen Verwaltungsreform sollten sowohl die Aufgabenreform und der Wandel von einer Input- zu einer Outputsteuerung im Sinne des New Public Managements, als auch eine Reform der strukturellen Organisationsfragen angedacht und umgesetzt werden.

Ein **Vergleich der Matrizen des Bundes mit den Ländermatrizen** lässt die Interpretation zu, dass die Fehlentwicklungen in den Ländern tendenziell auf eher tiefergehenden Problemursachen und Hintergründen basieren, während im Bund Reformbestrebungen bereits zu einer Verlagerung der Effizienzprobleme auf höherrangige Problemniveaus geführt zu haben scheinen.

NB. Die Studie wurde auf Basis der Berichte des Rechnungshofs, aber ohne Einbeziehung des Rechnungshofs, erstellt. Die Auswahl der berücksichtigten Berichte erfolgte durch das IHS.

2. Einleitung und theoretischer Hintergrund

2.1. Einleitung

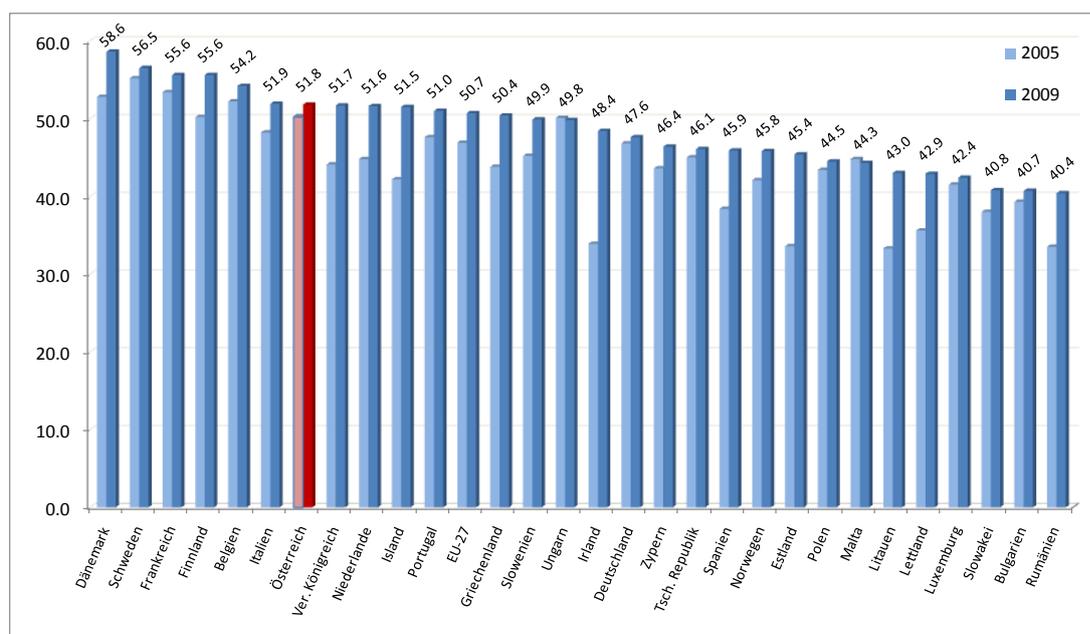
Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen grundlegend verändert. Die öffentlichen Haushalte haben weltweit außerordentlich hohe Budgetdefizite in Kauf genommen, um einen noch tieferen Wirtschaftseinbruch zu vermeiden.

Auch die Österreichische Bundesregierung hat im Zuge der Krise wichtige Stabilisierungsmaßnahmen gesetzt, um die Wirtschaftskrise abzufedern. Darüber hinaus hat die Entlastung aller Lohn- und Einkommensteuerzahler (insb. Familien) durch die Steuerreform 2009 den Konsum gestützt. Das Wirken der automatischen Stabilisatoren geht mit gesunkenen Steuereinnahmen einher. Als Konsequenz der Wirtschaftskrise und der aktiven konjunkturbelebenden Maßnahmen wird das Budgetdefizit des Gesamtstaates im Jahr 2010 auf über 13 Milliarden Euro bzw. auf 4,7 % des Bruttoinlandsprodukts ansteigen. Die österreichische Bundesregierung hat sich das ambitionierte Ziel gesetzt, das Budgetdefizit bis 2014 auf 6 Milliarden Euro zurückzuführen, wobei 60 % der Konsolidierung über ausgabenseitige Einsparungen bewerkstelligt werden sollen. "Um das Konsolidierungsziel zu erreichen, sind zudem Einnahmenerhöhungen geplant. Diese sollen 2011 für den Bund rund 1,1 Mrd. € bringen. Bis 2014 sollen sie auf rund 2,8 Mrd. € (Bundesanteil) ansteigen. Die genaue Gestaltung dieser Einnahmen ist Gegenstand von Verhandlungen der nächsten Monate". (BMF 2010: 69) Angesichts dieser bevorstehenden Belastungen für die öffentlichen Haushalte stellt sich die Herausforderung die umfassenden Einsparungen in allen Bereichen der öffentlichen Hand konsequent umzusetzen. In diesem Zusammenhang muss ein sachliches Hinterfragen aller staatlichen Aktivitäten in Österreich erfolgen.

Der öffentliche Sektor in Österreich weist, gemessen an der Staatsquote – das sind die Gesamtausgaben des Staates in % des BIP –, eine im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Größe auf, wie in Abbildung 2 zu erkennen ist. Laut Eurostat erreichte die Staatsquote Österreichs im Jahr 2009 einen Wert von 51,8 % des BIP. Sie lag damit um ca. 1 Prozentpunkt über dem Vergleichswert des Euro-Raums. Der vermeintlich kleine Unterschied zum EU27 Durchschnitt in Abbildung 2 trägt, da die seit 2005 verringerte Differenz zwischen dem österreichischen Wert und dem Referenzwert der EU27 hauptsächlich durch vermehrte staatliche Eingriffe in den Vergleichsländern im Zuge der Wirtschaftskrise zu erklären ist. So haben zum Beispiel diejenigen Länder, die stärker von der Krise betroffen sind oder ihr durch einen ausgeprägteren Finanzsektor stärker ausgeliefert waren, deutlich mehr Konjunkturprogramme zur Stützung der Wirtschaft auflegen müssen. In Folge stieg die Staatsquote dieser Länder mehr als jene Österreichs, was den Abstand Österreichs zum EU-Durchschnitt schmälerte. So ist die

überdurchschnittliche Staatsquote Österreichs im Jahr 2005 deutlicher zu erkennen. Damals betrug der Unterschied zum EU27-Referenzwert 3,3 Prozentpunkte. Im Vergleich zu den OECD-Staaten fällt dieser Unterschied noch viel gravierender aus.

Abbildung 2: Internationaler Vergleich der Staatsquoten 2005 bzw. 2009



Quelle: Eurostat 2010

Die ökonomische Public Choice Theorie postuliert eine – im individuellen ökonomischen Kalkül verankerte – Tendenz zum ineffizienten Mitteleinsatz in staatlichen Organisationen. Moderne Ansätze des New Public Management bauen auf diesen theoretischen Ansätzen auf. Sie trachten danach die Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung so zu gestalten, dass es zu keiner fehlgeleiteten Verwendung öffentlicher Mittel kommt. Auch in Österreich wurden in den vergangenen Jahren umfangreiche Reformmaßnahmen zur Effizienzsteigerung der Verwaltung implementiert. Eine laufende kritische Evaluierung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung ist die Voraussetzung, um weitere Fortschritte bei der Verbesserung dieses Bereichs zu erzielen, dauerhafte Einsparungen für die öffentlichen Haushalte zu lukrieren und Spielraum für Neuerungen in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu schaffen.

Die vorliegende Studie sucht mögliche Effizienz- und Effektivitätspotentiale in der Verwendung öffentlicher Mittel auszumachen, die letztlich auch in einer Verbesserung der staatlichen Leistungen resultieren. Dabei wurden Rechnungshofberichte aus den Jahren 2000 bis 2009 des Bundes sowie ausgewählte Rechnungshofberichte die Länder betreffend aus den Jahren 2005 - 2009 gesichtet. Die Fehlentwicklungen, die durch die Aktivitäten des öffentlichen Sektors in dieser Zeitspanne entstanden sind, wurden in Anlehnung an die

Public Choice Theorie entsprechend ihrer Bedeutsamkeit typisiert und ihren Ursachen zugeordnet. Zwei Datenbanken, eine für Bundesberichte und eine für Länderberichte, wurden in diesem Sinne eingerichtet und ausgewertet. Die Ergebnisse dieser Untersuchung beinhalten aufgrund von Mess- und Vergleichbarkeitsschwierigkeiten des Nutzens öffentlicher Güter nur numerisch quantifizierbare Berichtsfälle. Immaterielle oder qualitativ zu erfassende Fehlentwicklungen konnten nicht mit berücksichtigt werden.

2.2. Theoretischer Hintergrund

2.2.1. Public Choice Theorie

Die Beachtung bzw. Interpretation der unterschiedlichen Kräfte im Staat ist Gegenstand der Public Choice Theorie, einer Teildisziplin der Politischen Ökonomie bzw. der Finanzwissenschaften. Sie sieht den Staat nicht mehr als eine einzige "neutrale Einheit", wie es in traditionellen oder keynesianischen makroökonomischen Modellen der Fall ist, sondern als komplexes System, dem widersprüchliche Interessen und Kräfte zu Grunde liegen. Tendenziell herrscht sowohl in der politischen "Linken" als auch der politischen "Rechten" ein Misstrauen gegen den Staat in seiner Komplexität vor: Sieht erstere ihn als "Agent der Interessen der Kapitalistenklasse", vermutet letztere im Staat einen monströsen "Leviathan", einen "budgetmaximierenden Bürokraten". (Brümmerhoff 1996: 209f). Die Public Choice Theorie versucht nun, ökonomische Analysen darauf zu verwenden, um die Institutionen und (Budget-)Entscheidungen innerhalb eines Staates, z.B. in Verbindung mit dem Wahlverhalten der Bürger und Bürgerinnen, besser erklären zu können, und auch insbesondere jene Prozesse, die zu ökonomischen Ineffizienzen führen. Dabei vertraut die Public Choice Theorie auf die Nutzenmaximierungsstrategien der rationalen Individuen, die im komplexen Staatsmodell unterschiedliche (Eigen-)Interessen verfolgen. Die These vom altruistischen Staat wird verworfen.

2.2.2. Marktversagen

Ausgangspunkt für Überlegungen betreffend das ökonomisch rationale Handeln des Staates ist oft die Beschäftigung mit dem "Marktversagen", d.h. Fragen bzgl. der Internalisierung von Externalitäten aus Marktperfektionen. Marktversagen entsteht, wenn eine gleichgewichtige Allokation über die Wirkung von Angebot und Nachfrage und den Preisbildungsprozess entweder nicht möglich ist oder als ökonomisch ineffizient bzw. gesellschaftlich problematisch erscheint. (Nowotny 1999: 53) Prinzipiell entsteht Marktversagen aufgrund von Unsicherheit, Informationsproblemen und/oder inkompatiblen Zielfunktionen. Marktversagen kann aus allokativer, distributiver oder stabilisierungspolitischer Sicht gesehen und systematisiert werden, wobei auch zwischen statischen und dynamischen Situationen unterschieden werden muss.

Die Lösung von Marktimperfectionen kann über verschiedene Wege erfolgen: Monetäre Anreize über Steuern oder Förderungen, gesetzliche Regulierung oder Verstaatlichung sind unterschiedliche Möglichkeiten. Soll bspw. eine größere Menge eines öffentlichen Gutes bereitgestellt werden, bleibt zu klären, ob dieses Gut in Folge unentgeltlich vom Staat bereitgestellt werden soll, ob Subventionen an private Produzenten oder ob direkte gebundene Transfers an Haushalte vergeben werden sollen. (Brümmerhoff 1996: 203)

Nowotny weist darauf hin, dass das Bestehen eines Marktversagens nicht automatisch Aufschluss darüber geben kann, ob und in welchem Ausmaß Marktmechanismen durch staatliche Interventionen und durch staatliche Allokationsmechanismen ersetzt werden können oder sollen, denn aus der Schwäche eines Ansatzes ergibt sich demnach nicht automatisch die Stärke des anderen. (Nowotny 1999:53) Stiglitz stellt fest, dass Regierungen nur dann korrigierend bei Marktversagen eingreifen sollten, wenn vermieden werden kann, dass neue Probleme die alten ersetzen (Stiglitz 1988: 146). Die Kosten des Marktversagens müssen gegen die Kosten abgewogen werden, die aus der Intervention des Staates resultieren (Brümmerhoff 1996: 204).

2.2.3. Staatsversagen

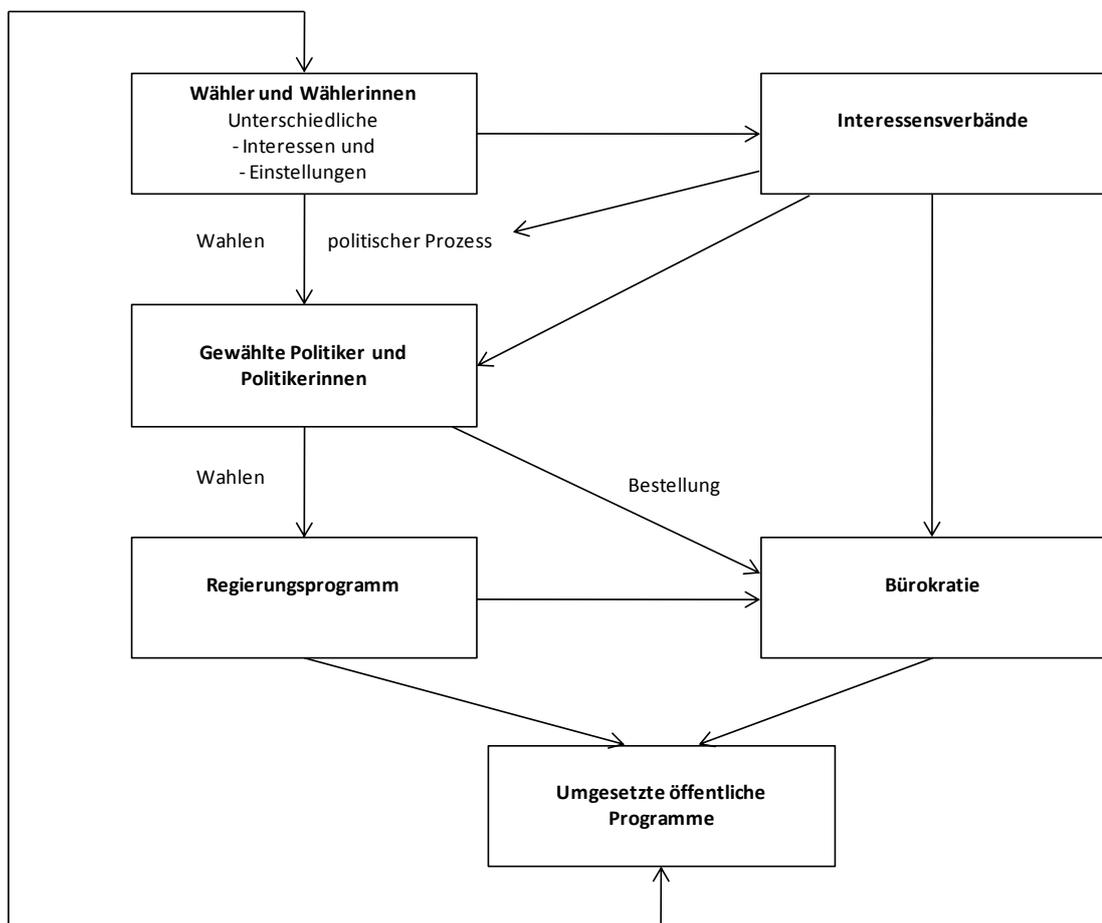
Im Gegensatz zum Marktversagen spricht man von "Staatsversagen", "wenn aus Aktivitäten des öffentlichen Sektors gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen und damit Wohlstandsverluste entstehen." (Nowotny 1999: 33) Brümmerhoff hingegen definiert Staatsversagen als dann vorliegend, "wenn die Ergebnisse politischer (einschließlich bürokratischer) Prozesse systematisch den Präferenzen der Wähler nicht entsprechen." (Brümmerhoff 19996: 204) Jänicke definiert Staatsversagen in Anlehnung an den Finanzwissenschaftler Horst Claus Recktenwald als drei zusammenwirkende Momente eines Syndroms: "1. politische Interventionsschwäche, als strukturelle Unfähigkeit, gegen den Trend in Entwicklungen einzugreifen, die weithin als unakzeptabel gelten, 2. funktionelle Ineffektivität durch nicht zufälligen Verzicht auf Eingriffe am Ursprung problematischer Kausalketten zugunsten kurativer Symptombehandlung, 3. ökonomische Ineffizienz in Form eines systematischen Missverhältnisses zwischen Preis und Qualität des erzeugten öffentlichen Gutes [...]". (Jänicke 1993:64) Jänicke meint mit Staatsversagen – anders als Nowotny und Brümmerhoff – ein strukturelles Steuerungsdefizit, dass sich aus der Wahrnehmung von Interessen durch Institutionen ergibt, denen nicht an Problemlösungen sondern an einer Dauerhaftigkeit von Problemursachen gelegen ist. Als Beispiele nennt er die Bereiche Gesundheits-, Verkehrs-, Finanz-, Sicherheits-, Bildungs- und Umweltpolitik, in denen er einen Mangel an strukturellem Problemlösungswillen und -vermögen und stattdessen systemimmanente Lösungsstrukturen ausmacht, (z.B. lukrative Baumaßnahmen statt holistische Gesamtkonzepte der Verkehrspolitik). Im Zuge der hier vorliegenden Untersuchung soll allerdings der von Nowotny hervorgehobene Aspekt im Vordergrund stehen: *gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen, die durch Aktivitäten des öffentlichen Sektors entstehen.*

Bei den Formen von Staatsversagen ist laut Nowotny nach den allgemeinen Effizienzproblemen großer Organisationen (z.B. Bürokratieproblem) einerseits und nach den Problemen, die sich aus spezifischen Eigenschaften des öffentlichen Sektors bedingen, andererseits zu unterscheiden (z.B.: Hoheitsgewalt, Monopolstellung). Der wichtigste Unterschied zwischen privaten und staatlichen Unternehmen ist jedenfalls das unterschiedliche Anreizsystem, sowohl individuell als auch in der Organisation insgesamt: Staatliche Unternehmen müssen nicht wie im privaten Sektor Bankrott und Wettbewerb befürchten, allesamt Unterschiede, die in den Entscheidungsprozessen für öffentliche Güter deutlich werden.

2.2.4. Entscheidungsprozesse

Im Gegensatz zur Bereitstellung von Gütern auf dem "freien" Markt wird die Bereitstellung öffentlicher Güter durch politische Prozesse bestimmt. Anstelle von Preisbildungsprozessen bestimmt – direkt oder indirekt – das Stimmverhalten in politischen Prozessen die angebotenen Mengen von öffentlichen Gütern. Betroffen vom Staatsversagen können sowohl Angebot als auch Nachfrage nach öffentlichen Leistungen sein.

Abbildung 3: Entscheidungsprozesse und agierende Gruppen



Markt und politischer Prozess kommen auf unterschiedliche Art zu einer Aggregation von Präferenzen in Entscheidungsprozessen. Der Markt funktioniert direkt über die Kaufinformationen der einzelnen Individuen, im Wahlprozess entstehen erhebliche Aggregationsprobleme (z.B. Arrow-Theorem inkongruenter Präferenzen, etc.). Weiters ist zu beachten, dass die verschiedensten Gruppen (WählerInnen, Parteien, Parlamente, Regierungen, Verwaltung, Kontrollorgane, Lobbys und Medien) Einfluss auf die Struktur und Höhe der bereitgestellten öffentlichen Leistungen und deren Verteilung ausüben. Das Zusammenwirken von Schwächen in der Information, Überwachung und Sanktionierung kann als multiples "Principal Agent Problem" gesehen werden. D.h. die Politik kann sich nicht sicher sein, wie die Bürokratie den politischen Willen tatsächlich in ihren Verwaltungs- und Interpretationsakten umsetzt. Die Präferenzen der Wähler und Wählerinnen werden von asymmetrischen Informationen begleitet, und Interessensverbände nutzen ihr spezialisiertes Wissen im Meinungsbildungsprozess. Siehe dazu Abbildung 3, die die relevanten Akteure und Akteurinnen sowie deren Interaktionen beschreibt.

2.2.5. Wähler und Wählerinnen

Der Einfluss der Wähler und Wählerinnen auf einzelne Güterangebote ist im Entscheidungsprozess kaum gegeben. Im öffentlichen Sektor ist bei Allokationsentscheidungen das Auseinanderfallen von Entscheidungsfindung, Kostentragung und Nutzung besonders problematisch. Entgegen der Annahme eines gesamtgesellschaftlichen Interesses kann aufgrund sehr unterschiedlicher Interessenspositionen bei einer nicht kongruenten Aufteilung von Entscheidung, Finanzierung und Nutzung von öffentlichen Gütern strategisches Verhalten einzelner Gruppen Ineffizienzen bewirken. Grundsätzlich ist die Frage zu stellen, ob der politische Prozess bei der Entscheidungsfindung die tatsächlichen Präferenzen der Bevölkerung überhaupt erkennen kann. Interessen können bewusst verzerrt dargestellt werden, Free Rider-Probleme, asymmetrische Information und gegensätzliche Wünsche sind hier die größten Probleme, und die Individuen haben relativ wenig Anreiz ihre wahren Präferenzen preiszugeben, da die Steuerforderungen bei Preisgabe der Präferenz einer hohen Nachfrage nach staatlichen Gütern steigen würden.

Auch wenn eine Mehrheit Stimmberechtigter für ein Programm gestimmt hat, bedeutet dies zwar, dass wenigstens die Hälfte der Wähler und Wählerinnen zugestimmt hat, nicht jedoch, dass der Nutzen des Programms seine Kosten übersteigen wird. Ein weiteres Problem ist die Frage der aggregierten Präferenzen. Auch wenn politische EntscheidungsträgerInnen die Kosten und Nutzen so abschätzen könnten, dass pareto-ineffiziente Allokationen vermieden werden könnten, sind kaum Informationen vorhanden, die Entscheidungen zwischen den möglichen Pareto-Effizienten Situationen erleichtern.

Obwohl individuelle Präferenzen der WählerInnen bezüglich der Bereitstellung öffentlicher Güter eine Geschmackfrage sein mögen, kann doch gesagt werden, dass der Nutzen der

WählerInnen einerseits vom Einkommen, andererseits von der Steuerlast und letztlich dem Ausmaß der bereitgestellten öffentlichen Güter abhängt. Prinzipiell steigt der Nutzen der WählerInnen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter bis zu einem gewissen Maß stetig an, ab einem bestimmten Punkt wird der Nettogrenznutzen jedoch negativ, (d.h. die Kosten einer zusätzlich zur Verfügung gestellten Einheit des öffentlichen Gutes übersteigen den Nutzen). Bei einer progressiven Besteuerung profitiert die ärmere Bevölkerung von einer größeren Menge an öffentlichen Gütern, die reichere Bevölkerung maximiert ihren Nutzen bei einer geringeren Menge an zur Verfügung gestellten Gütern. Bei einer Flat Tax ist es umgekehrt: Der Nutzen der öffentlichen Güter ist aufgrund der hohen Kostenlast für die ärmere Bevölkerung weit geringer als für die reichere. (Stiglitz 1988: 151)

Die moderne Public Choice Theorie geht schließlich davon aus, dass der *Median Voter*, jene WählerIn mit dem Medianeinkommen, das Ausmaß der bereitgestellten öffentlichen Güter bestimmen wird, d.h. die Grenzkosten des öffentlichen Gutes müssen theoretisch dem Grenznutzen des öffentlichen Gutes für die MedianwählerIn entsprechen. In letzter Folge werden schließlich die (beiden) größten Parteien eines Landes danach trachten, ihre Positionierung auf jene des Medianwählers bzw. der Medianwählerin auszurichten. (Stiglitz 1988: 145f)

Bezüglich des volkswirtschaftlichen Nutzens öffentlicher Güter ist die "fiskalische Illusion" der Wähler und Wählerinnen bei einem augenscheinlichen Preis von Null hinsichtlich Kosten und Nutzen problematisch. Für den Staat wird kaum ersichtlich, ob die Nachfrager und Nachfragerinnen das Gut überhaupt schätzen, und bei Überproduktion entstehen Effizienzverluste und Opportunitätskosten für den Staat. Verschiedene Finanzwissenschaftler haben den Nutzen öffentlicher Güter zu bewerten versucht, einige (z.B. Buchanan/Tullock) kamen zu dem Schluss, dass der Nutzen öffentlicher Güter überschätzt werde. Andere (z.B. Galbraith und Downs) gingen vom Gegenteil aus (Brümmerhoff 1996: 206). Die Frage der Preisbewertung öffentlicher Aktivitäten, die Kostenstruktur der Aufwendungen steht der Leistung auf der Outputseite (z.B. dem verbesserten Gesundheitszustand der Bevölkerung) gegenüber, die jedenfalls weniger leicht monetär bewertbar ist. Eine weitere Schwierigkeit verknüpft mit der Nutzenfrage ist die Frage der Qualität der öffentlichen Güter.

Werden erfolglose Aktivitäten des Staates nicht wie Fehler in der Privatwirtschaft durch den Marktmechanismus korrigiert, muss die Lenkungsfunction der Preise durch Standards ("Internalities") ersetzt werden (Brümmerhoff 1996: 206). Projektbezogene direkte Abstimmungen wie sie in der Schweiz oder den USA vielfach üblich sind, können hilfreich sein, die Entscheidungssituation etwas zu verbessern. (Nowotny 1999: 56)

Darüber hinaus sind Interessenverbände in der Problematik des multiplen Principal Agent Problems zusätzlich zu berücksichtigen. Sie verfügen oft über detaillierteres Wissen als Politik und Verwaltung. So können Situationen entstehen, wo die Aufsichtsbehörde im Interesse der zu kontrollierenden Instanz handelt. Die Einflussnahme von

Interessenverbänden vermindert möglicherweise die Informationskosten für die Wähler und Wählerinnen, aber sie beeinflusst auch direkt die Entscheidungsfindung. Gary Becker meint, dass der Wettbewerb zwischen Interessenverbänden Staatsversagen reduzieren kann. (Becker in Clemens 2007:13)

2.2.6. Politik

Um eine optimale Politik realisieren zu können, wird den staatlichen EntscheidungsträgerInnen einiges abverlangt: 1. Über ausreichende Informationen bzgl. Angebots- und Nachfragebedingungen zu verfügen, 2. die Fähigkeit zu haben, die paretianische Wohlfahrtsökonomie erfolgreich umzusetzen, 3. altruistisches Verhalten an den Tag zu legen, und 4. zu vermeiden, dass der Staat selbst Verursacher der allokativen Verzerrungen ist. (Brümmerhoff 1996: 203)

Doch auch politische EntscheidungsträgerInnen agieren nach der Public Choice Theorie im gleichen Ausmaß in ihrem Eigeninteresse wie im Interesse anderer AkteurInnen. Daher ist anzunehmen, dass die Entscheidungen für die Bereitstellung öffentlicher Güter auch von den Wählerstimmen abhängen, die nötig sind um die PolitikerIn im Amt zu halten. Insbesondere Entscheidungen im Eigeninteresse wie "Log Rolling"² verzerren die Entscheidungsprozesse für spezifische Politikprogramme.

Jänicke weist auch darauf hin, dass Politik und Verwaltung in einem besonderen Antagonismus zueinander stehen: "Der Amateurismus der Politik muss mit der Professionalität der Verwaltungen konkurrieren. Erstere ist dem Öffentlichkeitsprinzip ausgesetzt, Letztere profitiert von faktischen Informationsverweigerungsprivilegien. Ebenso besteht ein Gegensatz zwischen dem Legitimationszwang der Politiker und der Legitimationsentlastung der Verwaltungen. Schließlich besteht eine Asymmetrie der "Arbeitsplatzsicherheit": Die Beschränkung auf Legislaturperioden auf der einen, Lebenszeitstellung auf der anderen Seite." (Jänicke 1993: 67)

Die politische Kontrolle hängt mit den Rechten der parlamentarischen Opposition zusammen. Die administrative Kontrolle, z.B. durch den Rechnungshof, wird dadurch erschwert, dass *ex post* eventuell keine Möglichkeit besteht, Zugang zu den für die Kontrolle relevanten Informationen zu erlangen³. Schließlich stellt sich die Frage nach der Rückkoppelung und Wirkung von Kontrollergebnissen. (Nowotny 1999: 57) Oft sind

² Gegengeschäfte, wo eine PolitikerIn oder Partei einem Programm einer anderen Gruppe nur zustimmt, um im Gegenzug Zustimmung für ein eigenes Programm zu tauschen.

³ S. Dagegen wird angemerkt, dass der RH 2006/2007 das System der Wirkungskontrolle eingeführt hat. In einer ersten Stufe werden die im Vorjahr in den Berichten vom Rechnungshof ausgesprochenen Empfehlungen einem „Nachfrageverfahren“ unterzogen, d.h. es wird bei den überprüften Stellen nachgefragt, welche Empfehlungen umgesetzt wurden: Diese bilden auch die Grundlage der „Follow-up-Überprüfungen“, die meist zwei Jahre nach der Prüfung stattfinden. (Siehe dazu S. 56, Leistungsbericht 2009/2010.)

Entscheidungen auch bei bestem Willen, Kritik zu berücksichtigen, nicht mehr reversibel (z.B. im Bau- oder militärischen Bereich).

2.2.7. Bürokratie

In den 1920er Jahren sah Max Weber die Bürokratie als neutrales und höchst effizientes Werkzeug ohne eigene Interessen. Er bezeichnete die bürokratische Organisationsform als die allen anderen Formen von Organisation überlegene (Weber in Haensch 2008:1), weil diese im Sinne des Prinzips formaler Legalität rational sei (Weber in Haensch 2008:1). Die Merkmale einer in Webers Verständnis idealtypischen Bürokratie sind die Prinzipien der Regelgebundenheit von bürokratischem Handeln, der hierarchischen Organisation von Kompetenzen, der klaren Regeln entsprechenden Bezahlung. Gegenwärtig betont die moderne ökonomische Theorie der Bürokratie (nach W.A. Niskanen 1971) eher die soziale Ineffizienz und die Verschwendung, die aus der Verwaltung entsteht. Stiglitz verweist hierbei jedoch darauf, dass BürokratInnen mit anderen BürokratInnen um eine Erweiterung ihrer Positionen hinsichtlich Macht und Budget in Wettbewerb stehen, und dass der bürokratische Wettbewerb den Marktwettbewerb bis zu einem gewissen Grad ersetzt. March und Ohlsen betonen sogar die Irrationalität der Logik öffentlicher Verwaltungen. (March und Ohlsen in: Lane 1987: 1) Weitere Vorwürfe an die öffentliche Verwaltung sind Rigidität, "Beamtenherrschaft", Wunsch nach Größenmaximierung und Ausdehnung der Verwaltungsstrukturen⁴ sowie Unkontrollierbarkeit. (Lane 1987) Problematisch sind in jedem Fall Regelungen, die "Spend-out Probleme" erzeugen, d.h. dass Verwaltungssegmenten budgetäre Nachteile für kommende Perioden entstehen, wenn sie sparsam gewirtschaftet haben, die Einführung der Rücklagefähigkeit ohne Zweckbindung für alle Resorts seit 2009 hat dieses Problem jedenfalls verbessert. Hierzu kommt die tatsächliche Schwierigkeit der Messbarkeit der Performance der Beamten und Beamtinnen als auch die Tatsache, dass die Ziele der Verwaltung über jenes der Gewinnmaximierung hinausgehen, vielmehr verfolgt der Verwaltungsapparat eine multiple Zielmatrix volkswirtschaftlicher und verteilungstechnischer Komponenten.

2.2.8. Messbarkeit von Ineffizienz

Lane beschreibt die Schwierigkeit, empirische Belege für die der Verwaltung zugeschriebenen positiven oder negativen Charakteristika vorzulegen. Auch Stiglitz verweist auf die Hindernisse, z.B. Verschwendung in der Verwaltung konkret festzumachen und als allgemein gültige Regel festzuschreiben. In öffentlichen Umfragen der letzten Jahrzehnte ist eine Tendenz zur verstärkten Bejahung der Frage *"Do you think people in government waste a lot of money we pay in taxes?"* (Stiglitz 1988: 178) z.B. in den USA zu beobachten.

⁴ Z.B. "Parkinsons Gesetz" besagt, dass Beamte und Beamtinnen die Anzahl der ihnen weisungsgebundenen Personen maximieren wollen und dass sie selbst Arbeitsgänge für ihre Organisation generieren. (Stiglitz 1988: 204)

Nowotny weist darauf hin, dass die Monopolstellung des Staates nicht prinzipiell mit höheren Preisen und allokativen Ineffizienzen verbunden sein muss. Da der öffentliche Sektor nicht als gewinnmaximierender Monopolist auftritt, kann es ökonomisch sinnvoll sein, in gewissen Bereichen staatliche Monopole (insbesondere im Falle "natürlicher Monopole"⁵) zu installieren, die nach gesamtwirtschaftlichen Prinzipien funktionieren. Auf Grund von Parteienkonkurrenz kann eine Entscheidung für eine staatliche Monopolstellung in der Produktion auch einer Art "politischem Marktmechanismus" unterworfen sein, der Wettbewerbseffekte bedeuten kann. Ebenso kann räumliche Konkurrenz, insbesondere bei einer stark mobilen Bevölkerung, die Monopolstellung einschränken ("voting with their feet"). (Nowotny 1999: 54)

Insbesondere verstaatlichte Unternehmen wurden in den letzten Jahrzehnten besonders kritisch bezüglich Ineffizienz und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit beobachtet, Stiglitz verweist auf eine der bekanntesten US-amerikanischen Studien, die "Private Sector Survey on Cost Control" von 1984, in der offen gelegt wurde, dass die US Regierung in den nächsten drei Jahren mehr als 420 Milliarden US\$ verschwenden würde. Die größten Problembereiche waren mangelhafte Ausschreibungsverfahren, eine hohe Krankenstandzahl und versteckte Subventionen. In der Studie wurden 2500 Empfehlungen zur Korrektur abgegeben, 27 % der möglichen Einsparungen waren alleinig auf verwaltungstechnische Maßnahmen zurückzuführen. Stiglitz zählt auch einige Studien auf, die die Effizienz öffentlicher und privater Sektoren vergleichen. Einige belegen deutlich die Ineffizienz staatlicher Bereitstellung öffentlicher Güter (z.B. im Wohnbau, bei der Müllabfuhr, im Verteidigungsbereich etc.), andere Vergleichsstudien in Kanada konnten Wettbewerbsvorteile für den staatlichen Sektor (z.B. im Bahnverkehr, in Krankenhäusern, Schulen etc....) ausmachen. Problematisch ist in jedem Fall die Vergleichbarkeit in verschiedenen sozialen, geographischen und ökonomischen Kontexten der bereitgestellten Güter, die auch von den Präferenzen der Nutzer und Nutzerinnen abhängig sind. Ob nun die öffentliche Einschätzung (s.o.) tatsächlich mit empirischen Evidenzen kongruent ist, kann kaum abgeschätzt werden. (Stiglitz 1988: 194f.)

Die vorliegende Studie soll (im Bewusstsein der in diesem Kapitel theoretisch erläuterten Aspekte und Problematiken) eine empirische Erhebung quantifizierbarer Fälle der *Unwirtschaftlichkeit, Inneffektivität und Ineffizienz in der österreichischen Verwaltung* anhand der Rechnungshofberichte der letzten 10 Jahre vornehmen.

⁵ Natürliche Monopole entstehen in Marktsituationen mit so hohen Skalenerträgen, dass es sinnvoll ist, diese auf ein einziges, oft staatliches, Monopol zu beschränken, z.B. Telefonie, Wasserversorgung und Elektrizität.

3. Datenquellen und Methodik

3.1. Datenquelle Bund

Um Effizienzpotentiale in der Verwendung öffentlicher Mittel auszumachen, wurden in dieser Studie sämtliche Rechnungshofberichte aus den Jahren 2000 bis 2009 berücksichtigt.⁶ Da der Rechnungshof (RH) generell nach Bundes- und Länderberichten unterscheidet, wurde diese Struktur auch in der hierfür generierten Datenbank beibehalten. Pro Jahr veröffentlichte der RH bis zu 16 Berichte, die wiederum in mehrere Einzelprüfungen untergliedert sind. Das IHS folgt auch dieser Gliederung, wobei es alle in einem Jahr veröffentlichte Einzelprüfungen in einem sogenannten Berichtsjahr zusammenfasst. Die später noch öfters verwendete Bezeichnung des „Berichtsjahrs“, bezieht sich also auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung einer Prüfung. Aus diesem Grund ist eine rein zeitliche Analyse des Effizienzpotentials schwierig, da zum Beispiel Kosten, die aufgrund einer ineffizienten Mittelverwendung entstanden sind, natürlich nicht im Berichtsjahr angefallen sind, sondern meistens schon zwei bis drei Jahre vorher. In manchen Fällen reicht dieser Zeitraum aber auch erheblich weiter zurück. In dieser Studie werden deshalb die bis zur Veröffentlichung angefallenen Kosten als *bisherige Kosten* des jeweiligen Berichtsjahrs angeführt. In vielen RH-Berichten wird aber auch auf weitere, nach dem jeweiligen Berichtsjahr anfallende Kosten verwiesen. Diese wiederum werden in der vorliegenden Studie als *Folgekosten* bezeichnet. Soweit eine Generalisierung überhaupt möglich ist, kann man sagen, dass ab dem Zeitpunkt der Entstehung der Fehlentwicklung bis zur Prüfung des Rechnungshofs vielleicht zwei oder drei Jahre vergehen. Bis zur Veröffentlichung kann es dann noch bis zu einem weiteren Jahr dauern, da den geprüften Ministerien und Institutionen die Möglichkeit gegeben wird, zu den Ausführungen des RHs Stellung zu nehmen.

Zunächst folgt eine kurze Beschreibung die Bundesberichte betreffend:

In den Jahren 2000 bis 2009 hat der RH 581 Prüfungen durchgeführt, die Institutionen im Bereich des Bundes betreffen. Alle diese Berichte mit ihren mehr als 15.000 Seiten wurden gesichtet und nach einer Aussage über Effizienzpotentiale untersucht. Diese kann man in drei Gruppen unterscheiden, wie Abbildung 4 zeigt:

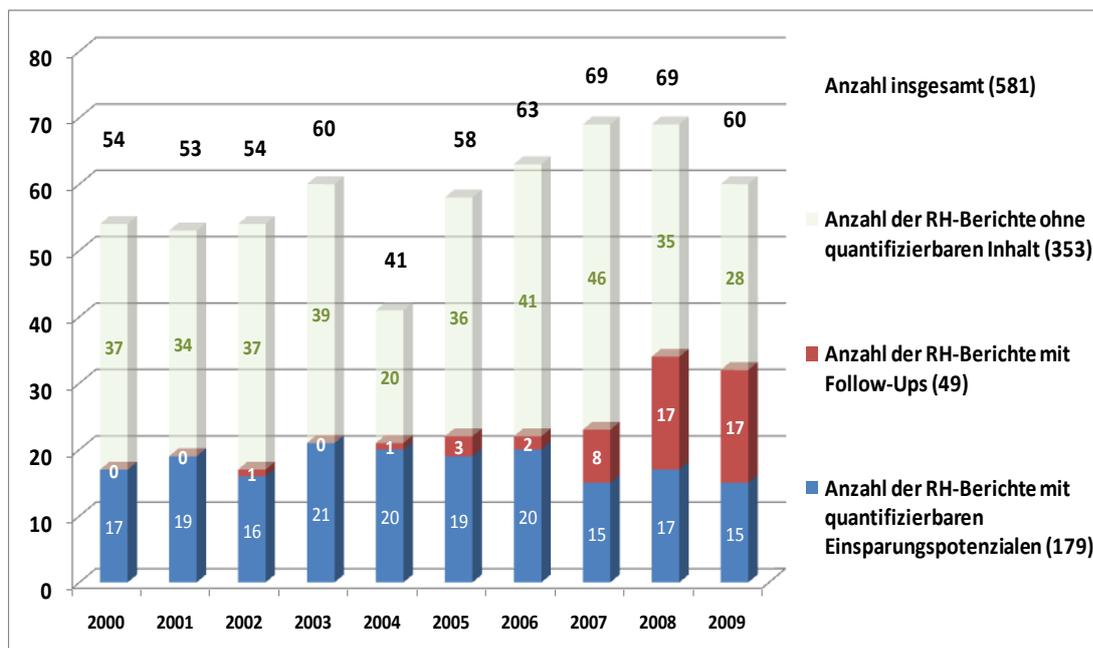
Gruppe 1: Diese RH-Berichte lassen eine Quantifizierung des Effizienzpotentials zu. Hierbei wurde entweder das vom RH explizit genannte Einsparungspotential in Mio. EUR direkt in die Datenbank übernommen oder, falls keine expliziten Größen genannt wurden, aber genügend Fakten für eine Approximation zur Verfügung standen, hat das IHS auf Grundlage dieser Informationen eine eigene Schätzung durchgeführt und dann eben diesen Betrag in die Datenbank aufgenommen. Von den 581 Berichten war dies in 179 Fällen möglich, wie

⁶ Entnommen wurden die Berichte der Homepage des Rechnungshofs, zu finden unter folgendem Link: <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/berichte-aus-vorjahren.html>

auch die Balken in blauer Farbe in der Jahresübersicht in Abbildung 4 zum Ausdruck bringen.

Gruppe 2: Die sogenannten *Follow-Up* Berichte beziehen sich immer auf eine bereits durchgeführte RH-Überprüfung und versuchen den Grad der Umsetzung der in dem Vorbericht ausgesprochenen „Empfehlungen“ einzustufen. Somit sind sie für diese Studie nicht in dem Maße relevant wie der Rest der Berichte; andererseits werden bei diesen Folgeprüfungen auch immer wieder neue Feststellungen gemacht und auch gegebenenfalls neue Effizienzpotentiale aufgedeckt. Darüber hinaus waren die *Follow-Up* Berichte nicht gleichermaßen mit in die Studie einzubeziehen, da sie nicht über den gesamten Zeitraum, wie aus Abbildung 4 ersichtlich, vorhanden sind. So wird die Bezeichnung *Follow-Up*-Bericht im Jahr 2002 zum ersten Mal angewandt, aber erst im Jahr 2007 mit acht *Follow-Up*-Berichten kann man eigentlich von einer eigenständigen Berichtsform sprechen⁷. Eine ähnliche Überprüfung der früheren Empfehlungen oder Anregungen gab es, wenn auch in anderer Form und anderem Umfang, aber schon in den Jahren 2000 bis 2005.

Abbildung 4: Überblick über die Anzahl der erfassten Bundesberichte*



Quelle: IHS

*Bemerkung: in früheren Berichtsjahren werden einzelne Prüfungen vom RH in einem Bericht zusammengefasst. Hier wird die spätere WEB-Struktur des RH übernommen, sprich ein Eintrag entspricht einer Prüfung

⁷ Vor dem Jahr 2006 hat der RH eine „offene-Posten-Buchhaltung“ praktiziert; ab 2006/2007 wurde das System des „Nachfrageverfahrens“ eingeleitet. Siehe Fußnote, S.14.

Gruppe 3: Zu dieser Gruppe gehören diejenigen Berichte, deren Effizienzpotentiale nicht beziffert werden und auch nicht quantifizierbar sind, da zu wenig Datenmaterial für eine IHS-Schätzung vorliegt.

3.2. Datenquelle Länder

Als Datenquelle für die Bundesländerberichte wurde abermals von den elektronisch verfügbaren Rechnungshofberichten zwischen 2000 und 2009 ausgegangen. (Siehe Tabelle 1)

Tabelle 1: Übersicht über die Bundesländerberichte 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Burgenland	3	1	3	2	2	5	7	7	6	21
Kärnten	5	12	2	4	6	4	5	11	6	25
NÖ	11	3	9	4	13	8	3	14	19	29
OÖ	4	9	9	4	18	2	8	13	5	38
Salzburg	9	4	4	2	6	2	4	12	4	19
Steiermark	9	5	5	3	8	7	10	13	10	21
Tirol	4	7	7	4	4	5	7	9	6	24
Vorarlberg	4	5	5	2	8	2	5	7	4	26
Wien	3	4	2	2	2	5	10	11	10	18
Summe	52	50	46	27	67	40	59	97	70	221

Quelle: IHS

Schließlich wurden jedoch – im Unterschied zur Analyse des Bundes – nur die Länderberichte 2005-2009 für die Analyse berücksichtigt. Außerdem wurde ein Auswahlfilter eingesetzt, mit folgenden prioritären Kriterien, nach denen eine Auswahl der zu analysierenden Berichte erfolgte:

- 1.) Ursprungsstudien mit Follow-Ups
- 2.) Quantifizierbare Berichte
- 3.) Horizontale Vergleichsstudien über alle Länder
- 4.) Berichte mit relativ hohen Kostenhöhen
- 5.) Berichte mit verwaltungstechnischem Schwerpunkt, Berichte über das Gesundheitswesen, die Wohnbauförderung, Verwaltungskooperation, Deregulierung und Aufgabenreform.

D.h. nicht quantifizierbare Berichte, sowie Berichte mit relativ insignifikant erscheinenden Kostenhöhen wurden nicht inkludiert. Besonders interessant waren Berichte mit Nachfrageverfahren und Vergleiche über die Länder und die unter 5. bestimmten Themen.

Daraus ergab sich in Folge eine Konzentration auf die folgende Anzahl von 33 Berichten (siehe Tabelle 2)

Tabelle 2: Übersicht über die erfassten Bundesländerberichte

	2005	2006	2007	2008	2009
Burgenland	1	2		1	
Kärnten		1		1	1
NÖ		1	1		2
OÖ		1	1	1	
Salzburg	1	1			
Steiermark	3	2	1	1	1
Tirol		1		1	1
Vorarlberg					1
Wien		1	1	1	2
Summe	5	10	4	6	8

Quelle: IHS

sowie eine Anzahl von 19 Follow Up Berichten (siehe Tabelle 3)

Tabelle 3: Übersicht über die erfassten Bundesländer Follow Up Berichte

	2005	2006	2007	2008	2009
Burgenland					
Kärnten					2
NÖ					1
OÖ			*4	**2	***9
Salzburg					
Steiermark					
Tirol					
Vorarlberg					
Wien				1	
Summe			4	3	12

Quelle: IHS

* Jeweils zwei der 4 Berichte beziehen sich auf denselben Berichtsfall, ** beide Berichte beziehen sich auf denselben Berichtsfall, *** 7 Berichte beziehen sich auf einen Berichtsfall und zwei Berichte auf einen zweiten Berichtsfall (d.h. es verbleiben 2 unterschiedliche Berichtsfälle)

Teilweise überschneiden sich die Berichtsfälle der Länder inhaltlich mit jenen des Bundes. Die Berichte wurden in Folge sowohl in der Bundes- als auch der Länderanalyse angeführt. Allerdings wurden die entstandenen Kosten entsprechend der Aufschlüsselung des Bundes-

als auch des Landesbereichs auf die jeweiligen Akteure aufgeteilt, d.h. die entstandenen Kosten werden nicht doppelt gezählt, aber regional zugeordnet.

Weiters stellte sich die Analyse der Bundesländerberichte etwas schwieriger dar als die Analyse der Bundesberichte. Methodische Wechsel – z.B. bei der Follow-Up Berichterstattung, Umstellung im Berichtsaufbau – innerhalb weniger Jahre und unterschiedliche Prioritäten in der Prüfungshandhabung erschweren einen Vergleich der Länder insbesondere vor 2005.

Die Länderberichte beinhalten auch die RH-Berichte über die 24 österreichischen Städte, die ebenfalls in die Analyse miteinbezogen wurden, sofern sie dem Filter entsprachen.

4. Kategorisierung von Fehlentwicklungen

Um den Gründen für die Entstehung von Fehlentwicklungen genauer nachzugehen, hat das IHS eine zweidimensionale Kategorisierung der Fehlentwicklungen vorgenommen. Die Idee ist, jede Fehlentwicklung einem bestimmten Typen *und* einer bestimmten Ursache zuzuordnen.

Vorweg sei zu erwähnen, dass die Anzahl der quantifizierbaren Berichte mit der Anzahl der Fehlentwicklungen übereinstimmt. Das bedeutet, dass in einem Bericht zwar mehrere Fehlentwicklungen gleichzeitig genannt werden können, für die Erstellung der Datenbank sowie für die Kategorisierung der Fehlentwicklungen jedoch jeweils die Summe der erwähnten Kosten entsprechend der Ausprägung des stärksten Fehlentwicklungstyps (siehe unten) berücksichtigt wird. Die folgende Aufstellung in Tabelle 4 gibt einen Überblick über die verschiedenen Typen und die verschiedenen Ursachen:

Tabelle 4: Überblick über Typen und Ursachen von Fehlentwicklungen*

A.)	Typen der Fehlentwicklungen:
1.	Unwirtschaftlichkeit (Bsp. 1,9)
1a.	Überzahlungen und Mindereinnahmen (Bsp. 2)
2.	Ineffektivität (Bsp. 3)
3.	Ineffizienz (Bsp. 4,8)
3a.	Kostenüberschreitung und Einnahmeausfälle (Bsp. 5,6,7)
B.)	Ursachen der Fehlentwicklungen:
1.	Unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie (Bsp. 1)
2.	Unrechtmäßiges Verhalten /Missbrauch (Bsp. 9)
3.	Non-Reform (Bsp. 3)
4.	Aufgabenzuordnung (Bsp. 4)
5.	Fehlerhafte Annahmen (Bsp. 5)
6.	Fehlendes Risiko-/Finanzmanagement (Bsp. 6)
7.	Versagen der Kontrollmechanismen (Bsp. 7)
8.	Überkapazitäten (Bsp. 8)
9.	Mangelndes Vertrags-/Rechtswesen (Bsp. 2)

Quelle: IHS

* Die Angaben in Klammern verweisen auf die respektiven Beispiele in Abschnitt 4.3.

Allgemein sei bemerkt, dass die einzelnen Fehlentwicklungen sich im Detail immer voneinander unterscheiden. Dies erschwert eine Subsumierung in fünf Typen und neun Ursachen erheblich. So haben manche Fehlentwicklungen mehrere Ursachen für einen

nicht effizienten Einsatz der Mittel. In diesen Fällen wurde sie, falls überhaupt unterscheidbar, der Ursache zugeschrieben, die überwiegt. Das gleiche trifft für sich überlappende oder einander bedingende Ursachen zu. Es folgt ein kurzes Beispiel zur Veranschaulichung. Angenommen, in einem Bericht werden zwei Fehlentwicklungen geschildert: Fehlentwicklung „A“ mit 5 Mio. EUR an entstandenen Kosten und Fehlentwicklung „B“ mit 10 Mio. EUR an Kosten. Der obigen Beschreibung folgend, wird die überwiegende Fehlentwicklung, also Fehlentwicklung „B“, in die Datenbank aufgenommen, jedoch wird ihr der gesamte Betrag aller in dem Bericht erwähnten Fehlentwicklungen zugeschrieben. Der Eintrag in die Datenbank lautet somit: „Fehlentwicklung „B“ - 15 Mio. Außerdem sei hier erwähnt, dass einige Ursachen ein enger definiertes Erklärungsfeld erfassen – zum Beispiel „Missbrauch“; die Kategorie „Unzureichende Organisation / mangelhafte Strategie“ hingegen deckt eine breitere Palette von zuordenbaren Faktoren ab. Diese Bemerkung sollte man bei der Interpretation der Ergebnisse der Auswertungen (Kapital 4 bzw. 5) im Auge haben.

4.1. Kategorisierung nach Typen der Fehlentwicklungen

In dieser Studie sollen die gesamtwirtschaftlichen Typen der Fehlentwicklungen, die durch Aktivitäten des öffentlichen Sektors entstehen (Staatsversagen gemäß IHS-Definition für diese Studie) in Anlehnung an den Fokus von Nowotny (1999) und die Gliederung Jänickes (1993) entsprechend ihres Schwerwiegens folgendermaßen gegliedert werden:

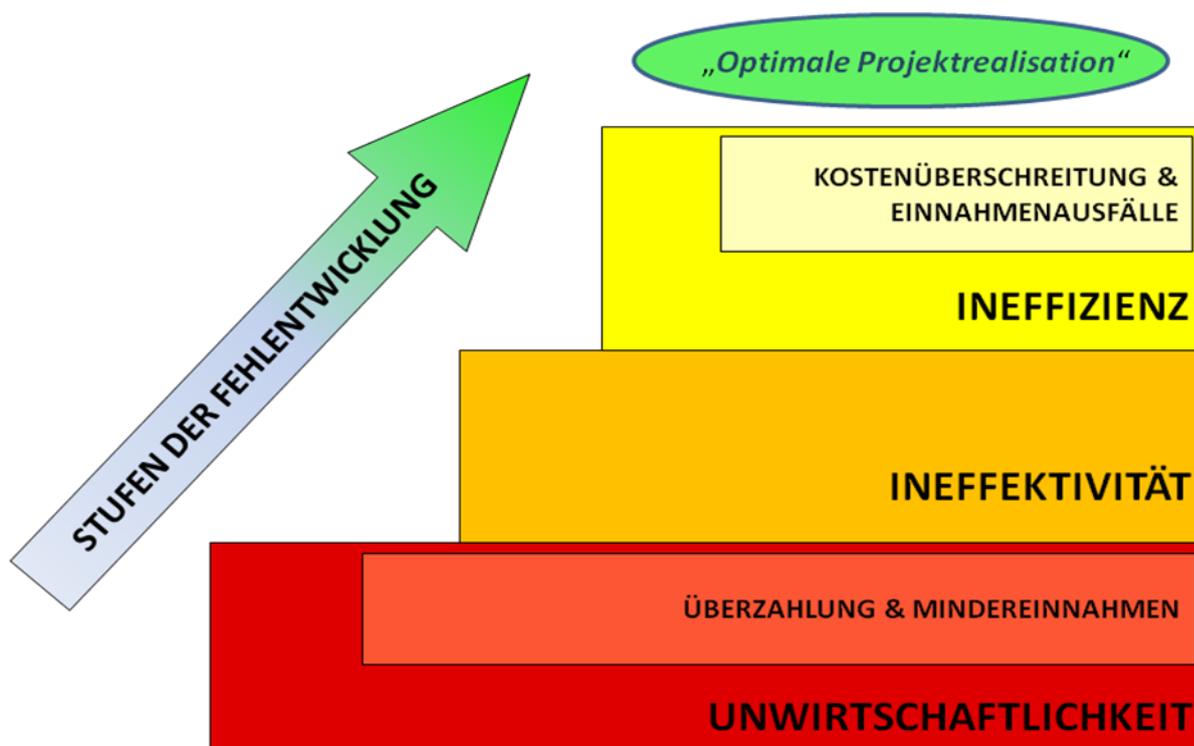
1. **"Unwirtschaftlichkeit"**: Jänickes Punkt 1 folgend, soll der Begriff "Unwirtschaftlichkeit" (Bsp. 1, 9) als Interventionsschwäche, als strukturelle Unfähigkeit begriffen werden, die sich u.a. in unsystematischen Überzahlungen und Mindereinnahmen (Bsp. 2) auswirkt. So wird bei der Unwirtschaftlichkeit der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht erfüllt. Dies soll heißen, dass bei der Durchführung eines Projektes in keiner Weise oder nur in geringer Weise auf die finanziellen Auswirkungen, die mit genau dieser Durchführung einhergehen, geachtet worden ist. Dies ist sozusagen die „schwerste“ Fehlentwicklung, theoretisch zumindest mit sehr hohem Verlustpotential verbunden.

2. **"Ineffektivität"** (Bsp. 3) ist hier als zu wenig zielgerichteter, möglicherweise unakkordierter Eingriff bei Problemstellungen zu verstehen. Die Ineffektivität sagt etwas über den Grad der Zielerreichung aus. Im Gegensatz zur Unwirtschaftlichkeit werden hier sehr wohl – auf ökonomischer Grundlage – die Alternativen der Projektrealisation gegeneinander abgewogen und eine Entscheidung für die vermeintliche „beste“ (ist nicht gleich die billigste) Alternative getroffen. Das heißt, die Absicht eines wirtschaftlichen Handelns ist klar erkennbar; das Problem ist aber, dass das gesteckte Ziel eben nur in geringem Ausmaß oder überhaupt nicht erreicht worden ist.

3. **"Ineffizienz"** (Bsp. 4, 8) entspricht Jänickes Punkt 3, dem „Missverhältnis zwischen Qualität und Preis des erzeugten öffentlichen Gutes“, insbesondere bzgl. Kostenüberschreitung und Einnahmefällen (Bsp. 5, 6, 7). Bei der Ineffizienz wurde das Projektziel im Großen und Ganzen erreicht. Nur die Projektrealisation wies Mängel auf, die nach den Grundsätzen⁸ der Sparsamkeit, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (vgl. Art. 126b Abs. 5 B-VG zu den Prüfungskriterien des RH) nicht in vollem Maße dem Anspruch einer optimalen Projektrealisation entsprechen. Dies ist sozusagen die am wenigsten „schwerwiegende“ Fehlentwicklung, hat allerdings wie Unwirtschaftlichkeit und Ineffektivität auch ein hohes Verlustpotential.

Abbildung 5 stellt diese Gliederung graphisch dar. Die drei Stufen der Fehlentwicklung, Unwirtschaftlichkeit – Ineffektivität – Ineffizienz, geben Auskunft über den Grad der Verfehlung. Im Unterschied zu den in Folge zu behandelnden Ursachen haben also die fünf verschiedenen Typen eine inhärente Wertigkeit, die in drei Stufen unterschieden wird.

Abbildung 5: Stufendiagramm der Fehlentwicklung



Quelle: IHS

⁸ Im Rahmen der Haushaltsrechtsreform, die 2013 in Kraft tritt, werden diese Grundsätze mit jenen der Wirkungsorientierung (inklusive der Gleichstellung von Frauen und Männern), Effizienz, Transparenz und getreue Darstellung der finanziellen Lage ersetzt (§ 2 Abs. 1 BHG). Der Art. 126b Abs. 3 B-VG betreffend die RH-Kontrolle wird nicht geändert, d.h. die genannten Grundsätze gelten zusätzlich weiterhin für den RH.

Bei der Bearbeitung der Berichte stellte sich heraus, dass aufgrund der Vielzahl der Fälle zwei weitere Unterscheidungen möglich sind, was allerdings keine neue – oder nur eine sehr geringe – Abstufung der Wertigkeit mit sich bringt. So sind in unserem Schema (vgl. dazu Abbildung 5) die Überzahlungen und Mindereinnahmen eine Teilmenge der Unwirtschaftlichkeit und die Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle eine Teilmenge der Ineffizienz.

4.2. Kategorisierung nach Ursachen der Fehlentwicklungen

In einem weiteren Schritt wurde die Typisierung der Fehlentwicklungen um neun *Ursachen*-Kategorien ergänzt. (Siehe Kategorie B in Tabelle 1.) Diese haben keine Reihung nach Schwerwiegen oder Wertigkeit wie die *Typen* der Fehlentwicklungen. Sie sind vielmehr für die Zuordnung in der statistischen Aufbereitung der Ergebnisse sinnvoll. In den untenstehenden Mustern in Kapitel 4.3. werden diese Ursachengruppen beispielhaft erklärt.

4.3. Beispiele der Kategorisierung nach Typen und Ursachen der Fehlentwicklungen

Beispiel 1: Bundespolizeidirektion Wien (2005/6)

Typ: Unwirtschaftlichkeit

Ursache: unzureichende Organisation, mangelhafte Strategie (diese Ursache tritt in ca. 80% aller Fälle von Unwirtschaftlichkeit auf – Vgl. Abbildung 12)

[...] Sicherheitswachebeamte waren zwar formal im exekutiven Außendienst eingesetzt, jedoch weiterhin mit Innendienstaufgaben betraut. Bei Entlastung der Exekutivbeamten von Tätigkeiten, für die sie ausbildungsfremd verwendet (z.B. Objekt- und Gebäudebewachungen, Personalverwaltung) werden, ergäbe sich ein jährliches Einsparungspotenzial von rd. 3,87 Mill. EUR. [3,87 Mio. EUR]

Zur logistischen Unterstützung des Exekutivdienstes setzte die Bundespolizeidirektion Wien auch außendienstfähige Exekutivbeamte im Innendienst ein. Durch den ausbildungsfremden Einsatz von insgesamt 286 Exekutivbeamten konnten weder deren exekutives Erfahrungswissen noch deren berufsspezifische Ausbildung für die Erfüllung von Kernaufgaben im exekutiven Außendienst genutzt werden. Ein optimierter Personaleinsatz ergäbe ein jährliches Einsparungspotenzial von rd. 8,70 Mill. EUR. (Quelle: RH-Bericht 2005/6)

Eine ausbildungsfremde Verwendung von Personal ist – der IHS-Typisierung nach – ein Beispiel, das am weitesten entfernt ist von einem (perfekten) effizienten Mitteleinsatz, da hier nicht einmal mehr ein wirtschaftliches Handeln unterstellt werden kann und somit bereits der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verletzt wird.

Die Ursache der kostentreibenden Fehlentwicklung ist im Bereich der Personalplanung zu suchen und wurde deshalb in den Bereich der „unzureichenden Organisation bzw. mangelhaften Strategie“ eingeordnet.

Beispiel 2: Unternehmensgruppe Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen (2009/6)
Typ: Überzahlungen und Mindereinnahmen
Ursache: Mangelhaftes Vertrags-/Rechtswesen (tritt in ca. 10% aller Fälle von Ineffizienz auf – Vgl. Abbildung 12)

Ein langfristiger Beratungsvertrag mit einer Rechtsanwaltskanzlei band die ÖBB– Holding AG bis zum Jahr 2017 und sah ein Auftragsvolumen von 4,50 Mill. EUR vor. Die jeweiligen Entgelte für die Leistungen der Rechtsanwaltskanzlei werden nach Stundensätzen bemessen. Diese liegen um rd. 15 % bis 30 % über jenen, welche die ÖBB– Unternehmensgruppe anderen Rechtsanwälten vergütet. (TZ 11)

Werden Leistungen nicht in Höhe des vereinbarten jährlichen Auftragsvolumens abgerufen, wird eine Entschädigung fällig. Mit diesen Zahlungs- und Entschädigungsvereinbarungen verpflichtete sich die ÖBB– Holding AG, in Summe mindestens rd. 2,90 Mill. EUR zu leisten, auch wenn seitens der Rechtsanwaltskanzlei keine Leistungen erbracht werden. Das Auftragsvolumen für das erste Vertragsjahr wurde um 34 % unterschritten. (Quelle: RH– Bericht 2009/6)

Diese Fehlentwicklung fällt in den Bereich „Überzahlungen und Mindereinnahmen“, der ein Subset des Typs „Unwirtschaftlichkeit“ darstellt. Diese Zuteilung ist hier dadurch rechtfertigbar, dass dem zu zahlenden Betrag teilweise keine Gegenleistung gegenüberstehen muss. Die Ursache hingegen ist sehr klar dem so genannten „mangelhaften Vertrags-/Rechtswesen“ zuzuschreiben.

Beispiel 3: Umsetzung des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003 (2007/15)
Typ: Ineffektivität
Ursache: Non-Reform (tritt in 20% aller Fälle von Ineffektivität auf – Vgl. Abbildung 12)

Der RH anerkannte die anhaltenden Bemühungen zur Ausarbeitung eines Regionalbahnkonzeptes. Er stellte jedoch fest, dass ein zwischen dem BMVIT, dem BMF, den betroffenen Ländern und der ÖBB-Unternehmensgruppe abgestimmtes Gesamtpaket eines Regionalbahnkonzeptes bis Ende 2006 nicht bestand.

Gemessen an den Zielsetzungen des Memorandum vom Februar 2005 begab sich die ÖBB-Unternehmensgruppe bislang der Möglichkeit, ein erwartetes Einsparungspotential in der Höhe von zumindest 20 Mill. EUR zu lukrieren.

Der RH empfahl, das Regionalbahnkonzept umgehend zu finalisieren und gemeinsam mit dem BMVIT, dem BMF und den betroffenen Bundesländern umzusetzen. (Quelle: RH-Bericht 2007/15)

Da sozusagen das Problem zwar erkannt wurde, es aber noch weit entfernt von seiner Behebung ist, wurde die hier genannte Fehlentwicklung dem Typ „Ineffektivität“ zugeordnet. Die Ursache, durch die dieses Einsparungspotential nicht realisiert werden kann, ist das Hinauszögern einer Reform, und wird deshalb unter dem Begriff „Non-Reform“ verbucht.

Beispiel 4: Beschaffung des Waffensystems Jagdpanzer Jaguar (2006/3)
Typ: Ineffizienz
Ursache: Aufgabenzuordnung (tritt in ca. 6 % aller Fälle von Ineffektivität auf – Vgl. Abbildung 12)

[...] Nach länger dauernden Uneinigkeiten über Nachrüstung und Weiterbetrieb teilte das BMLV in seiner Stellungnahme mit, das Waffensystem ehest aus dem Bestand des Bundesheeres zu nehmen.

Nach Schätzung des RH war allein für die Munition mit einem verlorenen Aufwand von rd. 40,3 Mill. EUR zu rechnen. (Quelle: RH-Bericht 2006/3)

Die „dauernden Uneinigkeiten“ sind ausschlaggebend für eine Einordnung der Ursache unter dem Begriff „Aufgabenzuordnung“. Da diese Fehlentwicklung ihren Ursprung in der Art und

Weise der Durchführung hat, kann sie dem Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit und der Ineffektivität standhalten und wird somit dem Typ der „Ineffizienz“ zugeschrieben.

Beispiel 5: Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl (2006/10)
Typ: Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle
Ursache: fehlerhafte Annahmen (tritt in ca. 25% aller Fälle von Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle auf – Vgl. Abbildung 12)

[...] Die für die Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl eingerichtete Projektstruktur konnte die Komplexität des Vorhabens erst in einer späteren Projektphase bewältigen. Die Kosten des Projekts Bindermichl beliefen sich mit Stand 31. März 2005 auf rd. 149,63 Mill. EUR (mit Preisgleitung). Ohne Berücksichtigung der Preisgleitungen stiegen sie zwischen der Kostenschätzung im Vorprojekt vom Februar 2000 und jener vom März 2005 um rd. 42,45 Mill EUR auf rd. 135,65 Mill EUR an.

Kostenerhöhungen entstanden unter anderem aufgrund von Planungs- und Schätzungsmängeln sowie Zusatzleistungen, die im Zuge der Projektentwicklung gefordert bzw. beschlossen wurden.

Aufgrund der erheblichen Kostensteigerungen kam es zwischen den Projektbeteiligten angesichts der zum Teil unklaren Vertragslage zu Auffassungsunterschieden hinsichtlich der Kostentragung. (Quelle: RH-Bericht 2006/10)

Eine Fehlentwicklung im Bereich „Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle“ ist der Typ von Kosten, der wesentlich näher an einem (perfekt) effizienten Handeln der öffentlichen Hand liegt als zum Beispiel die Unwirtschaftlichkeit. Eine Kostenüberschreitung (genauso wie ein Einnahmenausfall) stellt „lediglich“ die zumeist budgetäre Abweichung von einem Plan dar, der aber ansonsten eingehalten worden ist. Bei Bauprojekten ist auch deswegen die Ursache meist in den fehlerhaften Annahmen über die Kostenentwicklung zu suchen.

Beispiel 6: Wiener Hafen, GmbH & Co KG (2008/10)**Typ: Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle****Ursache: Fehlendes Risikomanagement / Finanzmanagement** (tritt in knapp 10 % aller Fälle von Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle auf – Vgl. Abbildung 12)

Beim Projekt Hafentoranlage Freudenau der Wiener Hafen, GmbH & Co KG entstanden durch die Bereitstellung sowie Bindung von Fördermitteln der Republik Österreich (BMVIT) und der Bundeshauptstadt Wien rd. zwei Jahre vor dem tatsächlichen Bedarf durch die Wiener Hafen, GmbH & Co KG vermeidbare Zinsaufwendungen von rd. 183.000 EUR. (RH-Bericht 2008/10)

„Vermeidbare Zinsaufwendungen“ sind ein typisches Beispiel für die Einordnung der Ursache als „Fehlendes Risikomanagement / Finanzmanagement“, wobei in diesem Fall das Wort fehlend eher mit unzureichend ersetzt werden müsste.

Da der Bericht im weiteren Verlauf „vertragliche Klauseln“ erwähnt, die eben eine vorzeitige Überweisung der Fördermittel unterbinden sollen, kann man sehr wohl die Absicht eines wirtschaftlichen Handelns ableiten. Somit wird diese Fehlentwicklung als „Einnahmeausfall“ typisiert, da man der Öffentlichen Hand eben „nur“ ein ineffizientes Verhalten zuschreiben kann.

Beispiel 7: Wiener Linien – 3. Ausbauphase U1 und U2 (2009/12)**Typ: Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle****Ursache: Versagen der Kontrollmechanismen** (tritt in ca. 10% aller Fälle von Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle auf – Vgl. Abbildung 12)

Bei der Verlängerung der U-Bahn-Linien U1 und U2 versagte das interne Kontrollsystem der WIENER LINIEN GmbH & Co KG (Wiener Linien). In der Projektabwicklung der drei überprüften Bauabschnitte passierten Fehler, die zu erheblichen Mehrkosten und Fehlverrechnungen im Ausmaß von rd. 8,95 Mill. EUR führten. Davon zahlten Auftragnehmer bisher 0,44 Mill. EUR an die Wiener Linien zurück.

Die Wiener Linien verrechneten der öffentlichen Hand (Bund, Stadt Wien) Kosten von mindestens 6,18 Mill. Euro, obwohl diese laut Vereinbarung nicht der Herstellung der

Verkehrsinfrastruktur zurechenbar waren. So bezahlten Stadt Wien und Bund je zur Hälfte etwa die Errichtung von Geschäftslokalen in U-Bahn-Stationen. (RH-Bericht 2009/12)

Die hier erwähnten „Mehrkosten“ sprechen – wie bei den meisten Bauvorhaben – für eine Typisierung der Fehlentwicklung als „Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle“. Anders hingegen ist in diesem Falle die Klassifizierung der Ursache. Da hier doch sehr deutlich von einem Versagen des Kontrollsystems gesprochen wird, ist die Einordnung der Ursache als eben dieses bereits klar.

Hier sei erwähnt, dass in anderen Fällen eine deutliche Abgrenzung der Ursache „Versagen der Kontrollmechanismen“ von anderen Ursachen eher Streitbar ist. Das Kriterium für eine solche Einordnung zielt hier eher darauf ab, ob ein (Kontroll-)Systemversagen identifiziert werden kann, und nicht ob die Kontrolle, die man sich allgemein erwartet, versagt hat.

Dieses Beispiel veranschaulicht außerdem die Vorgehensweise im Falle einer Verteilung der Kosten auf mehrere Gebietskörperschaften. Da sich die Stadt Wien und der Bund die entstandenen Mehrkosten paritätisch teilen, wird für die Evaluierung der Fehlentscheidungen des Bundes natürlich auch nur die Hälfte des Betrags berücksichtigt.

Beispiel 8: Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen (2009/13)
Typ: Ineffizienz
Ursache: Überkapazitäten (tritt in ca. 5% aller Fälle von Ineffizienz auf – Vgl. Abbildung 12)

Das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport plante, den Sanitätsdienst im Bundesheer vor allem für internationale Einsätze um 317 Personen, davon 141 Ärzte, aufzustocken. Berechnungen der Mehrausgaben lagen aber nicht vor. Der RH bezifferte die Mehrausgaben mit rd. 19 Mill. EUR pro Jahr. (Fakt 1) Im Inland konnte die Sanitätsversorgung trotz hoher Aufwendungen und sehr geringer Auslastung (Fakt 2) der militärischen Krankenanstalten nur durch Zukauf von Leistungen (Fakt 3) sichergestellt werden. (Quelle: RH-Bericht 2009/13)

Dieses Beispiel ist ebenfalls sehr gut geeignet, um die Schwierigkeiten der Erfassung von Fehlentwicklungen und somit auch deren Typisierung bzw. Klassifizierung darzustellen. So sei zuerst zu erwähnen, dass die 19 Mio. EUR, die oben mit „Fakt 1“ bezeichnet wurden, in dieser Evaluierung keine Berücksichtigung finden, da diese Summe den Preis für die politisch gewünschte Teilnahme an internationalen Einsätzen darstellt. Des Weiteren wird der Zukauf von Leistungen (hier als Fakt 3 bezeichnet) – für 2007 betragen diese 6,1 Mio. EUR und für 2008 5,6 Mio. EUR – ebenfalls nicht in der IHS-eigenen Datenbank

berücksichtigt, da anzunehmen ist, dass eine Eigenleistung noch teurer käme. Hingegen wäre die „sehr geringe Auslastung“ (Fakt 2) relevant für diese Analyse. Da sie aber im RH-Bericht nicht quantifiziert wurde und auch nicht durch anderweitige Methoden geschätzt werden kann, werden bei der Erfassung des Berichts in der Datenbank keine Kosten ausgewiesen.

Die Zuteilung dieser Fehlentwicklung stellt sich sehr klar da. Eine Auslastung von 5% weist wohl sehr deutlich auf vorhandene Überkapazitäten (Ursache) hin. Hingegen ist die Typisierung dieser Fehlentwicklung speziell in diesem Fall nicht besonders klar. Grundsätzlich müsste man bei einer gemessenen Auslastung von ca. 5% die Wirtschaftlichkeit sehr wohl hinterfragen. Da es sich aber hierbei um militärisch genutzte Einheiten handelt, muss davon ausgegangen werden, dass bei der damaligen Entscheidungsfindung auch andere Überlegungen (militärischer Natur) eine Rolle gespielt haben. Als Ineffektivität – die nächste Stufe von Fehlentwicklungen – wird dieser „Fakt“ aber auch nicht eingestuft, da argumentiert werden kann, dass das Ziel als Vorhalten von Kapazitäten für den Kriegsfall definiert ist. Deswegen erfolgt hierbei auch nur eine Einstufung als Ineffizienz.

Beispiel 9: ÖBB–Unternehmensgruppe: Mobiltelefonrüstung und Mobiltelefonbeschaffung (2009/12)
Typ: Unwirtschaftlichkeit
Ursache: Unrechtmäßiges Verhalten / Missbrauch (tritt in ca. 41% aller Fälle von Überzahlungen und Mindereinnahmen auf – Vgl. Abbildung 12)

[...] Bei einer früheren Auseinandersetzung mit der Marktsituation sowie der Frage der Neuausschreibung hätte sich die ÖBB–Unternehmensgruppe jährlich rd. 1,47 Mill. EUR (im Durchschnitt) ersparen können. (TZ 28) [...]

Jeder Bezug eines preisreduzierten Mobiltelefons (Gutscheinausstellung durch den Mobilfunkbetreiber) löste eine 24–monatige Bindungsverpflichtung für die ÖBB–Unternehmensgruppe (Vertragspartner: ÖBB–Infrastruktur Bau AG) aus. Aufgrund des missbräuchlichen Bezugs von 8.597 Mobiltelefonen zu ÖBB–Konditionen über Anforderungsscheine belastete der Mobilfunkbetreiber die ÖBB–Unternehmensgruppe mit Bindungsverpflichtungen im Ausmaß von insgesamt rd. 200.000 Monaten; dies entsprach Mitte 2005 einem Gegenwert an zu zahlenden Grundgebühren von rd. 2,59 Mill. EUR. (Quelle: RH-Bericht 2009/12)

Eine Zuordnung zu „Unrechtmäßigem Verhalten / Missbrauch“ ist nahe liegend. (Der Begriff Missbrauch wird hier nicht im Sinne eines juristischen terminus technicus verwendet.)

Eine Zuordnung zu „Unwirtschaftlichkeit“ ist bei einer fehlenden „Auseinandersetzung mit der Marktsituation“ folgerichtig. Denn ein Unternehmen, das seine internen Abläufe so gestaltet, dass ein einzelner Beschäftigter einen Schaden von 2,59 Mio. EUR anrichten kann und über drei Jahre lang unentdeckt bleibt, kann dem Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit sicherlich ausgesetzt werden.

Beispiel 10: Verbund-Austrian Power Trading AG (2006/10)
Keine Zuordnung möglich.

Aufgrund einer kartellgerichtlichen Auflage für den Zusammenschluss der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft mit der Energie-Allianz-Gruppe (Österreichische Stromlösung) musste sich die Gesellschaft aus dem Endkundengeschäft im Inland zurückziehen. Deshalb verkaufte sie ihre Anteile an der Austrian Power Vertriebs GmbH, die auf diesem Markt tätig war. Daraus erwuchs ihr ein Verlust in Höhe von 6,40 Mill. EUR. [...] Aus diesen Transaktionen erwuchs der Elektrizitätswirtschafts-AG ein Verlust von 6,40 Mill. EUR, wovon 5,20 Mill. EUR auf den Ankauf der restlichen Anteile und 1,20 Mill. EUR auf den Verkauf der Austrian Power Vertriebs GmbH entfiel. (Quelle: RH-Bericht 2006/10)

Dieses Beispiel soll noch einmal veranschaulichen, dass nicht jeder „Verlust“, der vom RH ausgewiesen wurde, auch in der IHS-Datenbank Berücksichtigung findet. So stellen die im RH-Bericht erwähnten 6,4 Mio. EUR keinen einsparbaren (!!) „Verlust“ dar, da es sich zum einen hierbei um eine kartellrechtliche Auflage handelte. Zum anderen stand dem „Verlust“ immer ein Gegenwert gegenüber: der Ankauf der restlichen Anteile (5,2 Mio. EUR) sowie die Serviceleistung (1,2 Mio. EUR), die eingekauft wurde, um den Verkauf der Gesellschaft abzuwickeln.

5. Auswertung (Bund)

In diesem Abschnitt werden nun die quantitativen Ergebnisse der Auswertung von Rechnungshof-Berichten präsentiert, deren öffentliche Mittelvergabe in den Kompetenzbereich des Bundes fällt. Die dabei verwendeten monetären Werte, die als Kosten von Fehlentwicklungen gehandelt werden, stammen direkt aus dem Berichtswesen des RHs der letzten zehn Jahre, von 2000 bis 2009. Die Klassifikation der monetären Größen in Typen bzw. Ursachen von Fehlentwicklungen erfolgt nach den vom IHS entwickelten Schemata (siehe Kapitel 3 und 4 für die theoretischen bzw. praktischen Grundlagen der Klassifikationen).

Die aus den RH-Berichten gewonnenen Daten stellen daher erstens eine unmittelbare Faktenlage dar – betreffend die vom RH berichteten Kosten der Fehlentwicklungen – und zweitens eine mittelbare Analyse dieser Fakten – betreffend die Typologie bzw. Ursachen der Fehlentwicklungen. Die Beschränkung auf die RH-Daten als Datenbasis erlaubt zwar einen Einblick über die Art und das Ausmaß (hier besser: das minimale Ausmaß) von Fehlentwicklungen in der Verwendung öffentlicher Mittel, ist aber für Erklärungen mit tiefer gehenden Hypothesen kaum geeignet. Ein Beispiel soll hier diesen Unterschied greifbar machen: Ist in einem Jahr das Volumen an vom RH berichteten Fehlentwicklungen relativ hoch und dagegen im nächsten Jahr niedrig (oder umgekehrt), können die AutorInnen dieser Studie keine erklärenden Gründe dafür nennen. Viele Faktoren wären für so eine Situation als mitverantwortlich denkbar. Zum Beispiel unterschiedliche Projektvolumina (bei größeren Volumen ist das Verlustpotential entsprechend höher), oder auch der *Mix* an öffentlichen Bereichen, die geprüft wurden, u.v.m. Für die vorliegende Studie sind solche Überlegungen hypothetisch und ohne Belang, da ausschließlich die tatsächlich vorhandenen Vorfälle von Fehlentwicklungen, deren Kosten, Typ und Ursache, die sich in den RH-Berichten erkennen ließen, ohne näheren Bezug zum konkreten Berichtsfall, statisch deskriptiv ausgewertet wurden.

5.1. Jährliche Kosten der Fehlentwicklungen

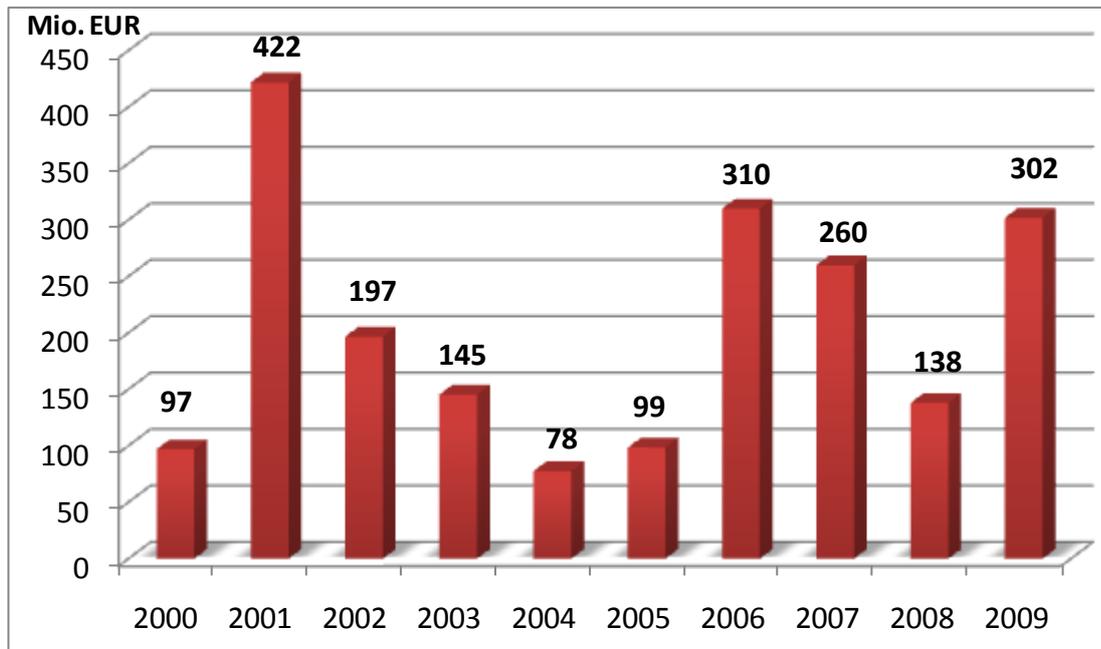
Die in den RH-Berichten zwischen 2000 und 2009 quantifizierten Angaben zu Fehlentwicklungen wurden als annualisierte Zeitreihe aggregiert. Siehe dazu Abbildung 6.

Im Zeitraum 2000-2009 sind demgemäß eine nominelle Gesamtsumme *bisheriger Kosten* von Fehlentwicklungen für den Bund von 2,047 Mrd. EUR entstanden, d.h. 204,7 Mio. EUR im Jahresdurchschnitt. Dabei sind von Jahr zu Jahr große Schwankungen zu beobachten (Standardabweichung = 114,4 Mio. EUR).

Das Variieren der Kosten pro Berichtsjahr ist auch eine Folge der großen Unterschiede in den Fehlentwicklungskosten von Fall zu Fall. Dass diese Varianz sehr ausgeprägt ist, zeigt

der *Coefficient of Variation*⁹ mit einem Wert von über 2,6; bereits ein Wert von über 1,0 ist – relativ betrachtet – als sehr hoch anzusehen.¹⁰

Abbildung 6: Bisherige Kosten nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

Die eigentliche Verteilung der Kosten zeigt Abbildung 7. Auffällig ist, dass die Fallkosten der 179 erhobenen Fälle (Basis 2000 bis 2009) insgesamt eine starke Ungleichverteilung aufweisen. Weiters liegen die vier größten Kostenfälle (aus Darstellungsgründen von Abbildung 7 ausgeklammert und nur durch einen Pfeil angedeutet) bei 290,7 Mio. EUR im Jahr 2001, 110 Mio. EUR bzw. 169,7 Mio. EUR im Jahr 2002, sowie 162,5 Mio. EUR im Jahr 2007.

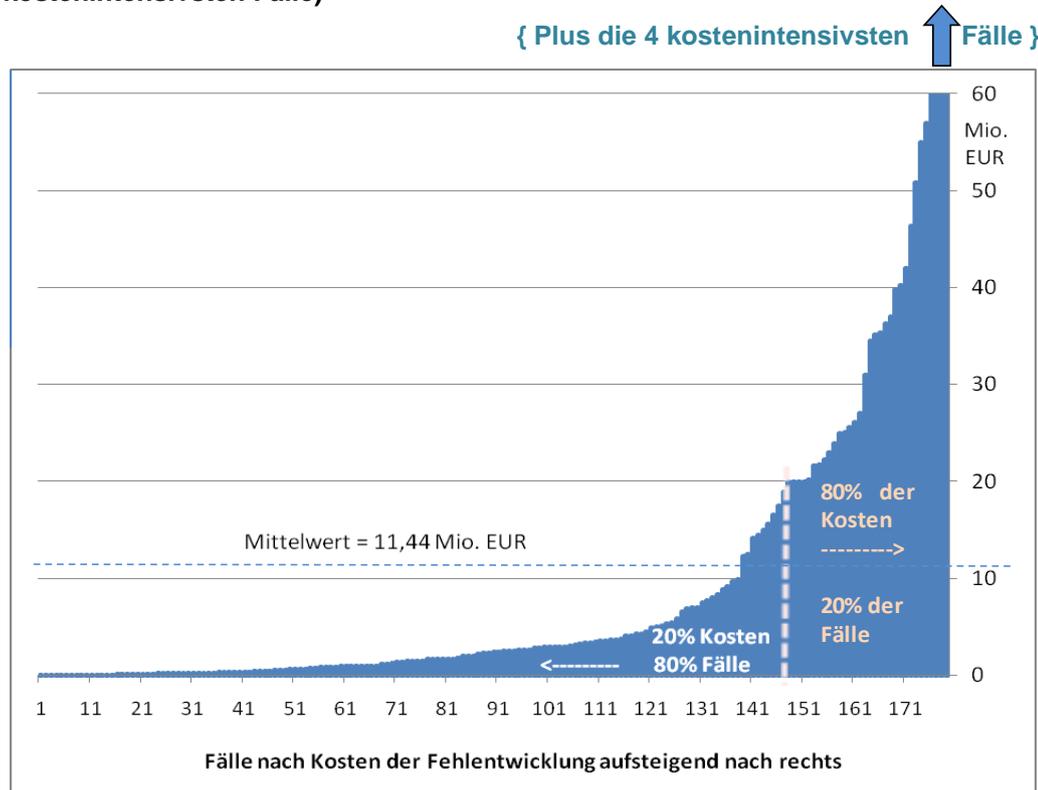
Das heißt unter Berücksichtigung *aller* 179 Fälle zwischen 2000 und 2009 waren die vier größten Fälle von Fehlentwicklungen für 36% der Gesamtkosten (Summe sämtlicher *bisheriger Kosten*) 2000-2009 verantwortlich. Die zehn größten Fälle (sechs Prozent aller Fälle) tragen 50% zu den Gesamtkosten bei, rund 20% der Fälle (33) tragen 80% zu allen *bisherigen Kosten* bei und die oberen 50% der Fälle machen 97% der Gesamtkosten aus (vgl. Abbildung 7). Die jährliche Abweichung (Abbildung 6) lässt sich somit nicht allein durch die vier größten Fälle als „Ausreißer“ erklären – die Zusammensetzung aus großen,

⁹ Der *Coefficient of Variation*, als Quotient aus der Standardabweichung zu dem Mittelwert einer statistischen Verteilung definiert, ist ein relatives Maß, das erst einen Vergleich zwischen verschiedenen Verteilungen ermöglicht.

¹⁰ Zum Vergleich, eine Gleichverteilung der erhobenen Kostengrößen, also von 6000 EUR bis über 290 Mio. EUR, hätte einen *Coefficient of Variation* von rund 0,6 als Folge.

mittelgroßen und weniger großen Kosten der Fälle im jeweiligen Berichtsjahr spielt hier auch eine Rolle.

Abbildung 7: Fälle nach Kosten der Fehlentwicklung geordnet (Ohne die 4 kostenintensivsten Fälle)



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

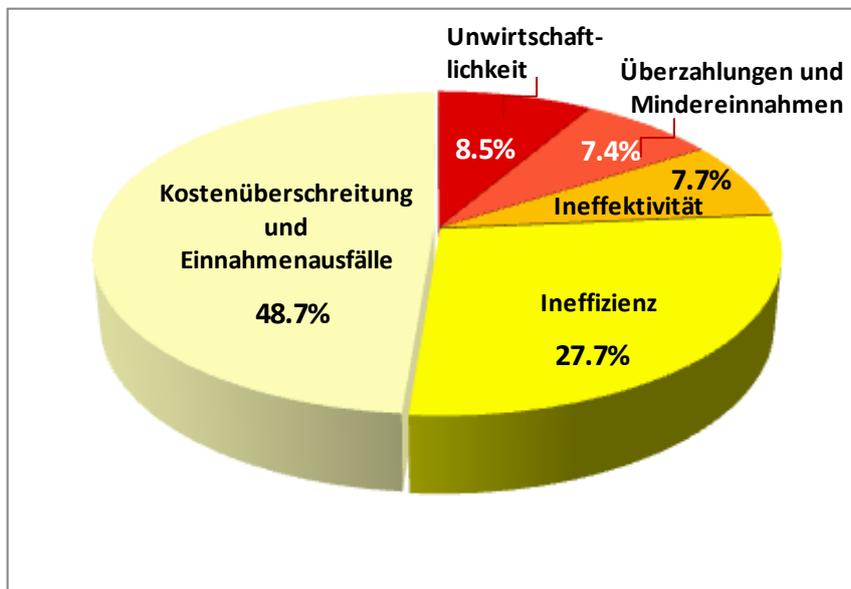
Die durchschnittlichen Kosten pro Fehlentwicklungsfall über den Zeitraum 2000 bis 2009 liegen bei knapp 11,5 Mio. EUR.

5.2. Charakteristika der Fehlentwicklungen

In diesem Abschnitt werden die Kosten der Fehlentwicklungen nach Typen (wie in Kapitel 4 beschrieben) analysiert. Abbildung 8 zeigt die Zusammensetzung von Fehlentwicklung nach Typen über den gesamten betrachteten Zeitraum (2000 bis 2009).

Fast die Hälfte der Fehlentwicklungskosten (ca. 49%) sind durch Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle charakterisierbar. Die zweitgrößte Kategorie ist die „Ineffizienz“ (ca. 28% der Gesamtkosten). Auffallend ist, dass beide Kategorien zur „dritten, gelben Stufe“ der Fehlentwicklungs-Typologie gehören (vgl. Abbildung 5). Die Kategorien Ineffektivität, Überzahlungen und Mindereinnahmen sowie Unwirtschaftlichkeit machen

Abbildung 8: Verteilung der Kosten nach Typologie der Fehlentwicklung, 2000 – 2009

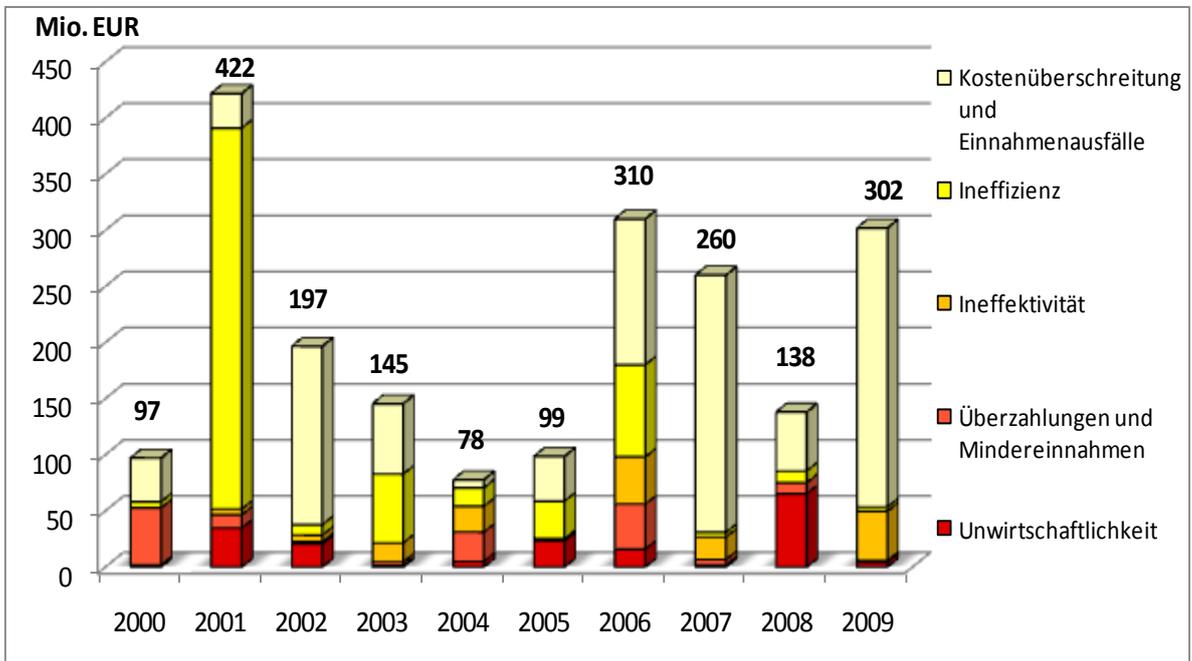


Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

jeweils zwischen 7,5 % und 8,5 % der Gesamtkosten aus, zusammen aber nur rund ein Viertel der Kosten. Dies lässt die Hypothese aufstellen, dass bei der Verwendung von öffentlichen Mittel grundlegende Konzepte der Wirtschaftlichkeit eher beachtet und geeignete Ziele eher formuliert worden sind. Dieses Bild ist allerdings auch leicht verzerrt, da Fehlentwicklungen in den „roten“ und „oranen“ Kategorien relativ geringere Fallkosten verursachen.

Die Zusammensetzung der Kostentypen in den einzelnen Jahren 2000 bis 2009 sind durch die Farbkodierung veranschaulicht (Vgl. Abbildung 8, Abbildung 9). Variationen in der Zusammensetzung der Fehlentwicklungstypen über die Jahre sind deutlich zu erkennen. So ist zum Beispiel ein signifikanter Kostenanteil im Berichtsjahr 2008 der Kategorie „Unwirtschaftlichkeit“ zuzuschreiben. Die Kategorie „Überzahlungen und Mindereinnahmen“ im Jahr 2000 und die Kategorie „Ineffizienz“ im Jahr 2001 stehen ebenfalls heraus.

Abbildung 9: Kostentyp der Fehlentwicklung nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

Die Daten zu den Abbildungen in diesem Abschnitt sind in Tabelle 5 dargestellt (in Mio. EUR, gerundet)

Tabelle 5: Kosten der Fehlentwicklung, nach Typologie und Berichtsjahr

Typ der Fehleinschätzung (in Mio. EUR, gerundet)	Jahr										Total
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Unwirtschaftlichkeit	2	35	20	1	5	23	16	2	65	4	174
Überzahlungen und Mindereinnahmen	51	12	2	3	26	2	40	5	10	2	152
Ineffektivität	0	5	6	17	23	0	42	20	0	44	157
Ineffizienz	6	339	9	61	17	33	82	4	10	4	566
Kostenüberschreitungen und Einnahmenausfälle	39	31	159	63	7	40	130	229	52	248	998
Jahressummen	97	422	197	145	78	99	310	260	138	302	2047

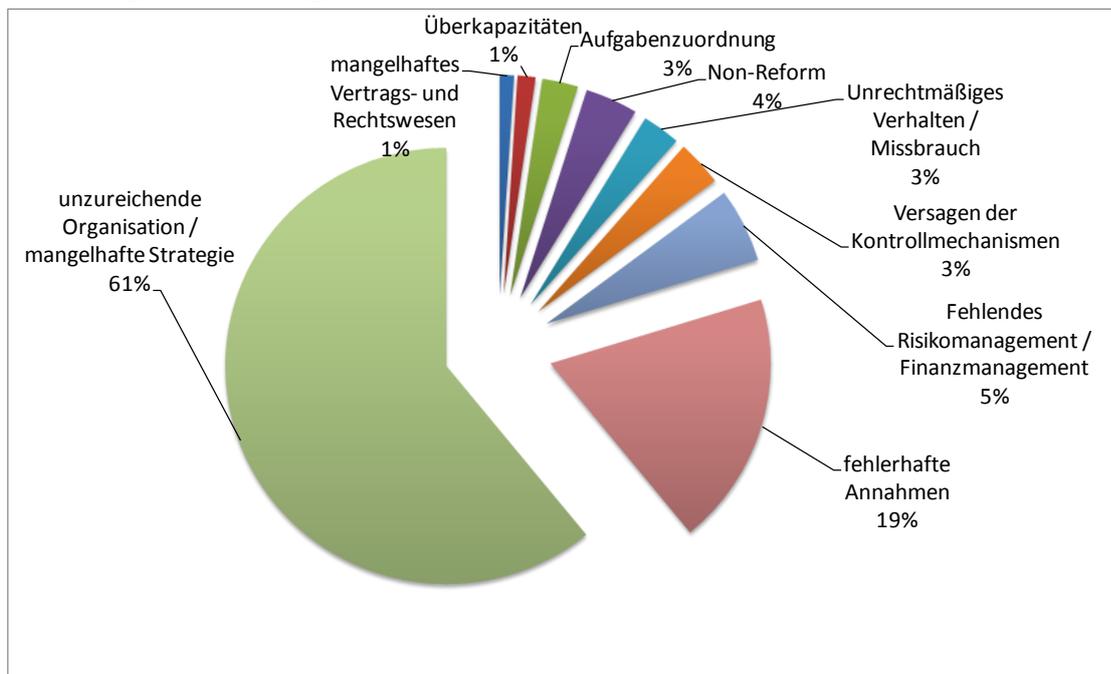
Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

5.3. Ursachen der Fehlentwicklungen

In diesem Abschnitt werden die Fehlentwicklungen hinsichtlich ihrer Ursachen (siehe dazu Kapitel 4) analysiert. Abbildung 10 zeigt – nach Ursachen aufgeschlüsselt – die Zusammensetzung von Fehlentwicklungen insgesamt über die Jahre 2000 bis 2009.

Der überwiegende Teil der Ursachen von Fehlentwicklungen ist in der Kategorie „unzureichende Organisation / mangelhafte Strategie“ zu finden (61% der Gesamtsumme der *bisherigen Kosten*). Zweitgrößte Kostengröße ist die Ursache „fehlerhafte Annahmen“ (19% der Gesamtkosten). Alle anderen Kategorien – das sind Kategorien, die eher mit der Durchführung und Projektkontrolle in Verbindung stehen – verursachen jeweils zwischen 1% und 5% aller Kosten, zusammen machen sie 20% der Fehlentwicklungskosten aus.

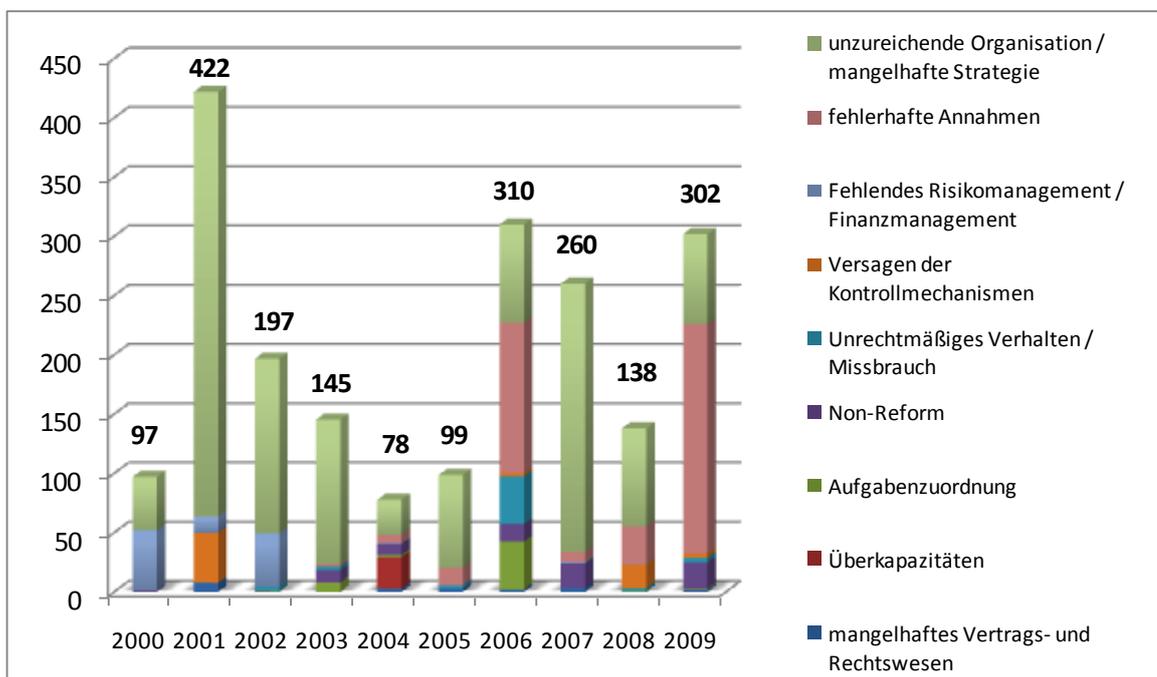
Abbildung 10: Verteilung der Kosten nach Ursache, 2000 – 2009



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

In Verbindung mit den Ergebnissen des vorigen Abschnitts liegt der Schluss nahe, wenn auch Vorsicht bei der Aussage geboten ist, dass bei den meisten öffentlichen Projekten die Konzepte und Ziele wohl unter Berücksichtigung der wesentlichen Kriterien formuliert werden (vgl. mit Abbildung 8). Gleichmaßen kann man daraus schließen, dass die Durchführung und laufende Kontrolle weniger problematisch zu sein scheinen (Abbildung 10). Dagegen sind kostenintensive Vorkommnisse von Fehlentwicklungen eher im Bereich der Planung und der strategischen Ausrichtung der Projekte zu suchen, die dann eben auch einen höheren Verlust von öffentlichen Mitteln nach sich ziehen.

Abbildung 11: Ursachen der Fehlentwicklung nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

Die Zusammensetzungen der Ursachen der Kosten in den einzelnen Jahren 2000 bis 2009 sind durch die gleiche Farbkodierung in Abbildung 11 zu erkennen (Vgl. Abbildung 10). Variationen in der Zusammensetzung der Fehlentwicklungstypen von Jahr zu Jahr werden deutlich, so ist beispielsweise ein besonders hoher Anteil der Ursache „unzureichende

Tabelle 6: Kosten der Fehlentwicklung, nach Ursachen und Berichtsjahr

Ursache der Fehleinschätzung (in Mio. EUR, gerundet)	Jahr										Total
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
mangelhaftes Vertrags- und Rechtswesen		7			3	3	2	4		2	20
Überkapazitäten			0,1		26						27
Aufgabenzuordnung			1	8	2		40		1	1	53
Non-Reform	1			10	10		15	21		22	79
Unrechtmäßiges Verhalten / Missbrauch		0,3	3	3		3	40		3	4	57
Versagen der Kontrollmechanismen		42		0,3			3		20	3	69
Fehlendes Risikomanagement / Finanzmanagement	51	14	45		0,5			1	0,1		112
fehlerhafte Annahmen				2	7	15	127	8	32	194	385
unzureichende Organisation / mangelhafte Strategie	45	358	147	122	30	78	83	226	82	76	1247
Jahressummen	97	422	197	145	78	99	310	260	138	302	2047

Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

Organisation / mangelhafte Strategie“ dem Berichtsjahr 2001 zuzuschreiben, „fehlerhafte Annahmen“ hingegen den Berichtsjahren 2006 und 2009. Weiters kommen in den einzelnen Berichtsjahren verschiedene Kombinationen von Ursachen der Fehlentwicklungskosten vor.

Die Daten zu Abbildung 10 und Abbildung 11 dieses Abschnitts sind auch in Tabelle 6 dargestellt (in Mio. EUR, gerundet).

5.4. Querverbindung Ursachen / Typologie der Fehlentwicklungen

In diesem Abschnitt werden die Gesamtkosten der Fehlentwicklungen in dem Jahrzehnt 2000-2009 gleichzeitig in die beiden Klassifikationsmuster Typologie und Ursache aufgespalten. Bei 179 identifizierten Fällen und einem Raster von 45 Typen/Ursachen ist zu erwarten, dass nicht alle möglichen Paarungen besonders häufig in Erscheinung treten. Weiters war davon auszugehen, dass einige genannte Ursachen tendenziell mit bestimmten „Typen von Fehlentwicklung“ (siehe hierzu Seite 22) in Zusammenhang stehen. Inwieweit dies der Fall ist zeigen Abbildung 12 (Anzahl der Fälle) bzw. Abbildung 13 (kumulierte Kosten) im direkten Vergleich miteinander.

Im Folgenden werden die drei stärksten Konzentrationen der kumulierten Kosten (sie entsprechen den drei „höchsten“, gelben Balken in Abbildung 13) etwas näher beleuchtet. So kann bestätigt werden, dass die kostenintensivsten Kategorien der „Ursachen“ – „unzureichende Organisation / mangelhafte Strategie“ bzw. „fehlerhafte Annahmen“ – auch die größten Beiträge zu den kostenintensivsten Typen der Fehlentwicklungen – „Ineffizienz“ bzw. „Kostenüberschreitungen und Einnahmenausfälle“ – liefern. Bemerkenswert ist hierbei, dass sie zur Stufe der Ineffizienz (was den Subtypus der Kostenüberschreitungen und Einnahmenausfälle mit einschließt) gehören, die unserer Wertigkeitsreihung nach nicht der schwerwiegendsten Stufe entspricht.

Die stärkste Konzentration mit 508,8 Mio. EUR betrifft die Schnittmenge aus „unzureichende Organisation / mangelhafte Strategie“ und „Kostenüberschreitungen und Einnahmenausfälle“. Wie bereits angemerkt, steht hierbei den hohen Kosten auch eine hohe Fallzahl gegenüber. Dies lässt den Schluss zu, dass nicht wie bei den Ländern ein einzelner Fall (d.h. eine einzige RH Prüfung) alleine verantwortlich gemacht werden kann, sondern viele Fälle (28). Durch eine tieferegehende Analyse lassen sich eindeutig Hauptkostentreiber dieser Fehlentwicklungsspezifikation identifizieren: Zum einen sind diese im Bereich der Eisenbahninfrastruktur zu suchen, zum anderen tragen aufgestaute Verfahren und eine verzögerte Abwicklung administrativer Vorgänge hauptsächlich zu den Kosten bei.

Die zweitgrößte Konzentration mit 471,9 Mio. EUR ist auf die Schnittmenge von „unzureichende Organisation / mangelhafte Strategie“ und „Ineffizienz“ zurückzuführen. Die Höhe dieser Fehlentwicklungsspezifikation wird aber trotz der hohen Fallzahl (33) durch einen Einzelbericht, der mehr als die Hälfte ausmacht und der im Bereich der Verwaltung von Bundesimmobilien liegt, in die Höhe gedrückt.

Die drittgrößte Konzentration mit 377,8 Mio. EUR betrifft die Schnittmenge von „fehlerhafte Annahmen“ und „Kostenüberschreitungen und Einnahmenausfälle“. Diese summiert sich zum Großteil aus Fehlentwicklungen, die im Zusammenhang mit der Vergabe, Durchführung, Kontrolle, etc. von Bauvorhaben stehen. In den meisten dieser Fälle übertrifft die endgültige Abrechnungssumme die ursprüngliche Auftragssumme – teilweise sogar erheblich. Nun könnte man versucht sein, dies mit den unkalkulierbaren Rohstoffkosten, wie z.B. für Stahl zu rechtfertigen. Dies ist allerdings nicht der Fall, da – soweit in den RH-Berichten erwähnt – Kostenüberschreitungen aufgrund stark schwankender Rohstoffpreise (Schlagwort: "Preisgleitung") nicht in der IHS Datenbank berücksichtigt wurden. Ein zweiter Erklärungsversuch ist wohl eher angebracht. So scheint es, dass die Bauwirtschaft systematisch und vorsätzlich (!) versucht, die Abrechnungssumme z.B. durch Falschberechnung der Volumina zu erhöhen. Zum sogenannten Thema des „Claim Managements“, das sich vor allem mit der Abwicklung von Bauvorhaben der Öffentlichen Hand beschäftigt, hat der RH bereits in einem seiner Tätigkeitsberichte explizit auf diesen Missstand hingewiesen.¹¹

Was die drei höchsten Konzentrationen betrifft, kann man zusammenfassend sagen, dass die Hauptkostentreiber also dem Bereich der Bundesimmobilien und der Infrastruktur entstammen. Dadurch wird deutlich, dass gerade dort, wo hohe Summen ausgegeben oder verwaltet werden, auch die meisten Einsparungen möglich sind. Des Weiteren entstehen vor allem dort Kosten sowie Folgekosten, wo die Verwaltung – aus welchen Gründen auch immer – überfordert ist und sich in Konsequenz Stauungen in der Bearbeitung administrativer Vorgänge ergeben.

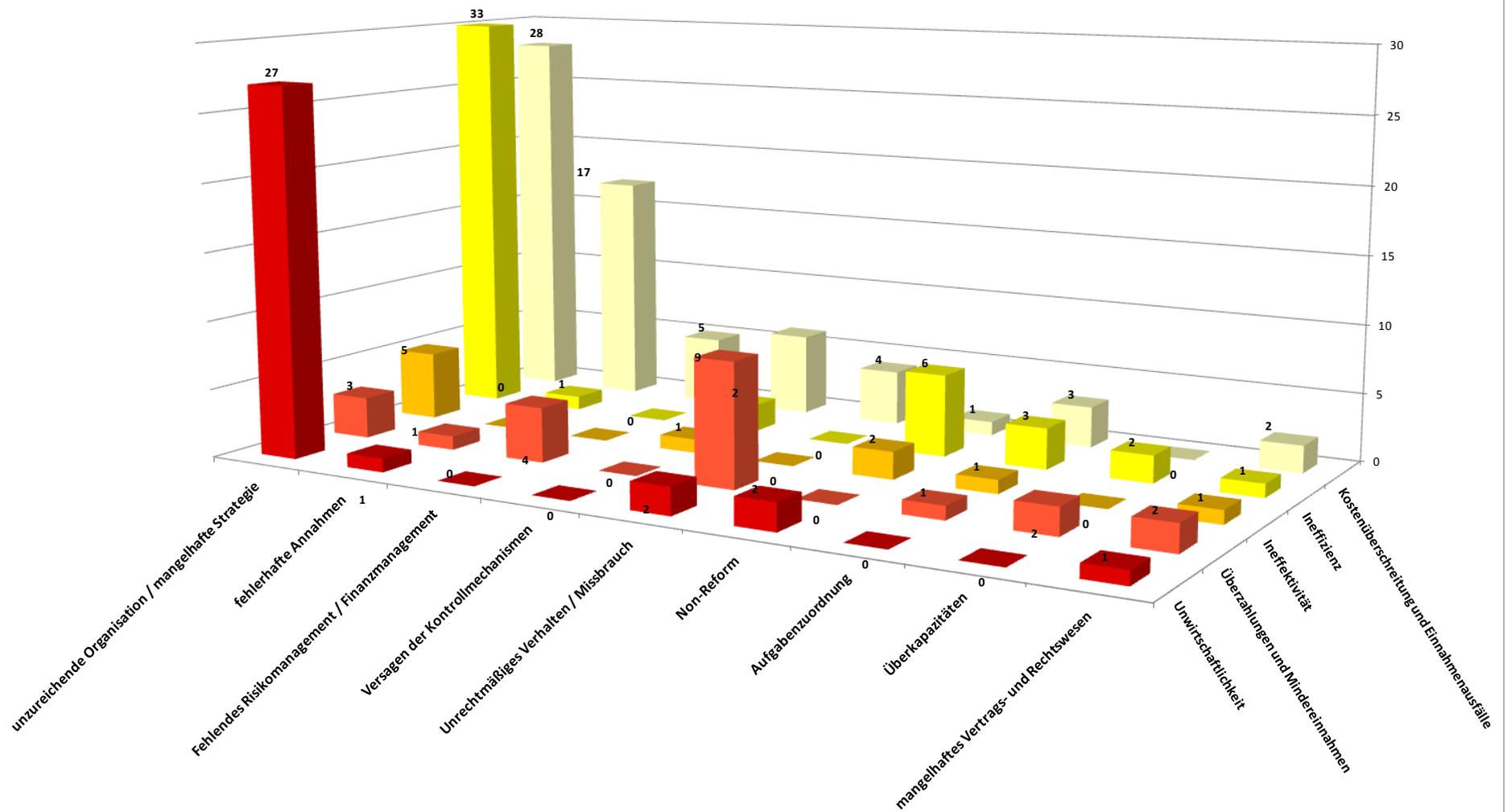
Zwei weitere Konzentrationen sind in der Schnittmenge der „unzureichenden Organisation / mangelhaften Strategie“ mit dem Typ „Ineffektivität“ sowie „Unwirtschaftlichkeit“ zu finden. Diesbezüglich ist es bemerkenswert, dass die hohe Fallzahl (27) von „Unwirtschaftlichkeit“ verursacht durch „unzureichende Organisation / mangelhafte Strategie“ (Abbildung 12) mit einem relativ niedrigeren Kostenniveau einher geht (vgl. Abbildung 13). Das heißt, es gibt sehr viele Fälle in dieser Kategorie, die mit durchschnittlich (etwas weniger als 6 Mio. EUR) niedrigeren Kosten der Fehlentwicklung assoziiert sind. Zum Vergleich, die Durchschnitts-Fallkosten liegen bei ca. 11,5 Mio. EUR.

¹¹ Siehe hierzu den Bericht unter folgendem Link:

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Wien/Wien_2007_01/Wien_2007_01_2.pdf

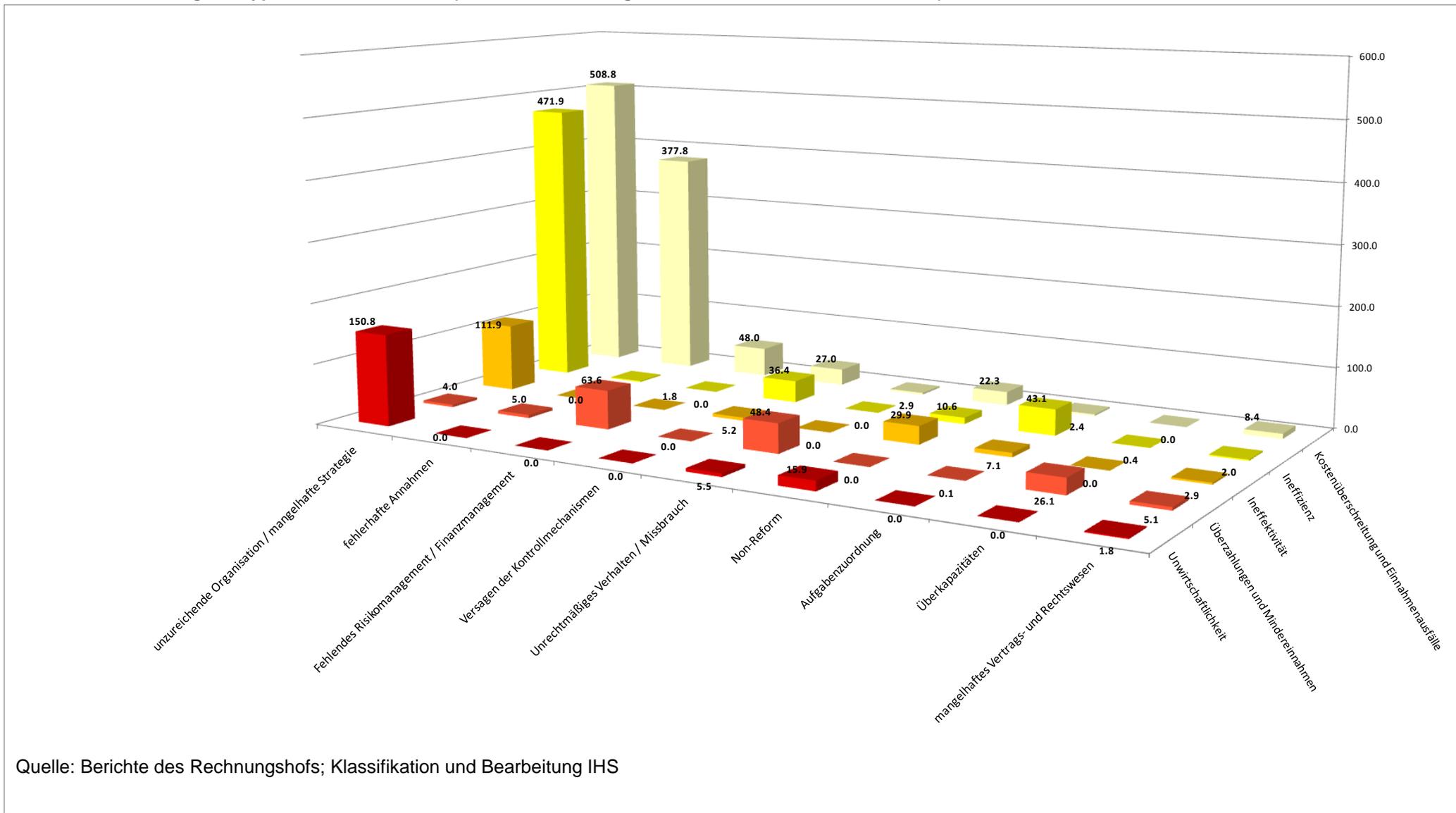
Ein weiteres wichtiges Element bei der Bewertung von Kosten der Fehlentwicklungen ist die Wirksamkeit von Kosten in der Zukunft, die sogenannten Folgekosten einer strukturellen Fehlwirkung, die in den kommenden Jahren bis zur Behebung des Problems zu Buche schlagen werden. Im Schnitt dauert die Behebung einer Fehlentwicklung in Österreich drei Jahre, eine Trägheit, die teilweise sehr teuer zu stehen kommt (siehe Kapitel 5.6.). Deshalb ist es wichtig, neben der Ursachenerkennung und strukturellen Bereinigung von Fehlentwicklungen (die im Rahmen einer Verwaltungsreform zu erreichen ist) auch auf eine verstärkte Dynamik in der Behebung von bereits identifizierten Fehlentwicklungen zu setzen.

Abbildung 12: Typen/Ursachen-Matrix (Anzahl der Fälle, 2000 - 2009)



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

Abbildung 13: Typen/Ursachen-Matrix (Kumulierte bisherige Kosten, in Mio. EUR, 2000 - 2009)



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

Die Daten zu Abbildung 12 bzw. Abbildung 13 sind in Tabelle 7 angeführt.

Tabelle 7: Typen/Ursachen-Matrix-Daten (Kumulierte bisherige Kosten, Anzahl der Fälle), 2000 - 2009

Typologie der Fehlentwicklungen						
[Kosten der Fehlentwicklung in Mio. EUR (Anzahl der Fälle)]	Unwirtschaftlichkeit	Überzahlungen und Mindereinnahmen	Ineffektivität	Ineffizienz	Kostenüberschreitungen und Einnahmehausfälle	Summen
Ursachen						
unzureichende Organisation	150.76 (27)	4.00 (3)	111.92 (5)	471.93 (33)	508.78 (28)	1247.39 (96)
fehlerhafte Annahmen	0.03 (1)	5.00 (1)		1.78	377.80 (17)	384.61 (20)
Fehlendes Risikomanagement		63.64 (4)			48.03 (5)	111.68 (9)
Versagen der Kontrollmechanismen			5.16 (1)	36.39 (2)	26.99 (6)	68.54 (9)
Unrechtmäßiges Verhalten /	5.50 (2)	48.40 (9)			2.91 (4)	56.81 (15)
Non-Reform	15.94 (2)		29.90 (2)	10.57 (6)	22.31 (1)	78.72 (11)
Aufgabenzuordnung		0.05 (1)	7.06 (1)	43.05 (3)	2.37 (3)	52.53 (8)
Überkapazitäten		26.13 (2)		0.41 (2)		26.54 (4)
mangelhaftes Vertrags- und	1.75 (1)	5.11 (2)	2.94 (1)	2.00 (1)	8.43 (2)	20.23 (7)
Summen	173.98 (33)	152.33 (22)	156.97 (10)	566.12 (48)	997.63 (66)	2047.04 (179)

Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

5.5. Wirkungskontrollen

Abbildung 14 gibt Aufschluss über die Berücksichtigung der Empfehlungen des RH in den einzelnen Prüfberichten,

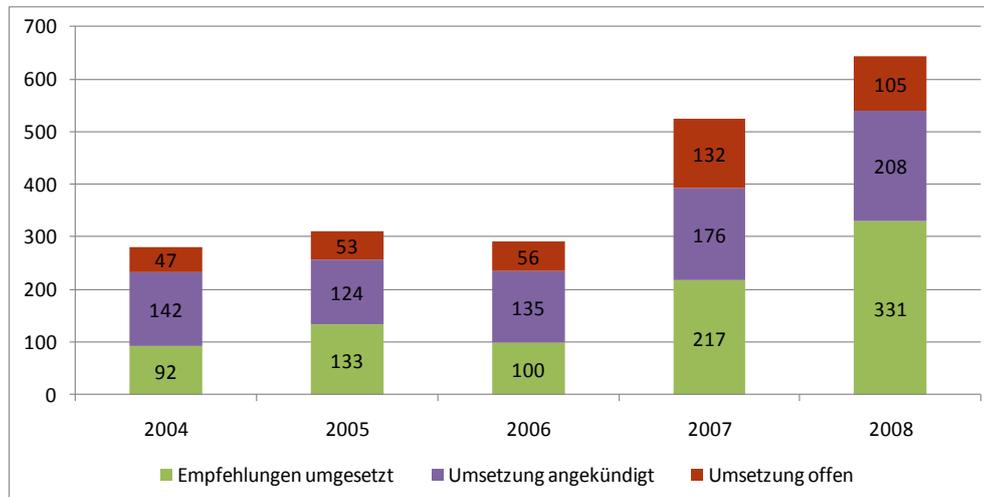
* Bis 2006: „offene-Posten-Buchhaltung“; ab 2007: „Nachfrageverfahren“. Siehe Fußnote S.14 bzw. S. 45.

Abbildung 15 zeigt die relative Umsetzung in Prozent. Aufgrund einer neuen Methodik der Wirkungskontrolle des Rechnungshofes¹² werden hier nur die letzten 5 Jahre ausgewiesen. Deutlich wird jedenfalls der absolute Anstieg an vom RH ausgesprochenen Empfehlungen, weniger klar lässt sich aufgrund des so kurzen Beobachtungszeitraums sagen, ob es im Bund eine Tendenz zur stärkeren oder weniger starken Umsetzung der Empfehlungen gibt.

¹² Bis 2006 hat der Rechnungshof die Umsetzung seiner Empfehlungen im Rahmen einer sog. „Offenen-Posten-Buchhaltung“ erhoben. In diese wurden nicht umgesetzte, ausgewählte Empfehlungen aus den Vorjahren aufgenommen. Erst seit 2008 veröffentlicht der Rechnungshof in seinen Jahrestätigkeitsberichten (Bund 2008/13 und Bund 2009/14) das Nachfrageverfahren, bei dem systematisch der Umsetzungsstand aller Empfehlungen des jeweiligen Vorjahres (also ab 2007) bei den überprüften Stellen nachgefragt wird. Siehe auch Fußnote S. 14.

Außerdem bleibt darauf hinzuweisen, dass diese Art der Analyse nichts über die monetären Größen aussagt, bzw. dass die Wichtigkeit der Empfehlungen ausgeblendet bleibt.

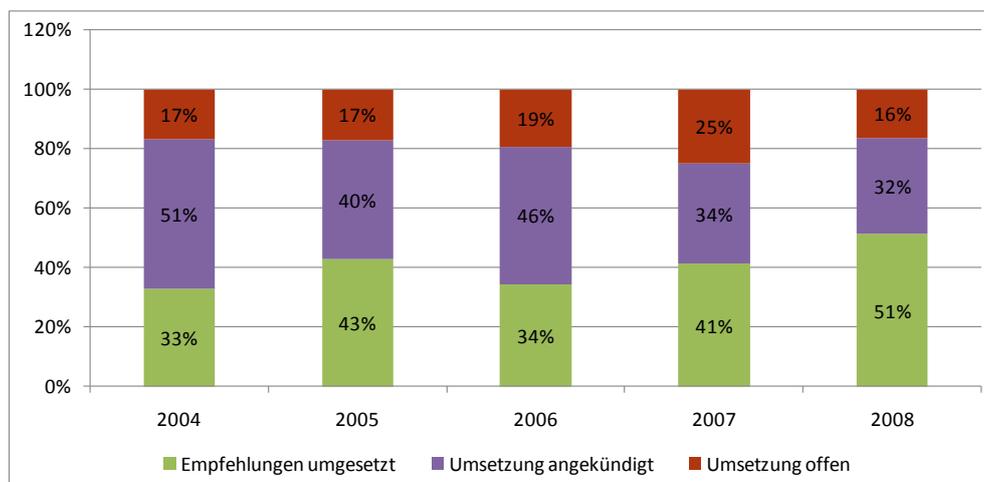
Abbildung 14: Übersicht über die Anzahl von Empfehlungen des RH*



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

* Bis 2006: „offene-Posten-Buchhaltung“; ab 2007: „Nachfrageverfahren“. Siehe Fußnote S.14 bzw. S. 45.

Abbildung 15: Prozentuelle Umsetzung von RH-Empfehlungen*



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

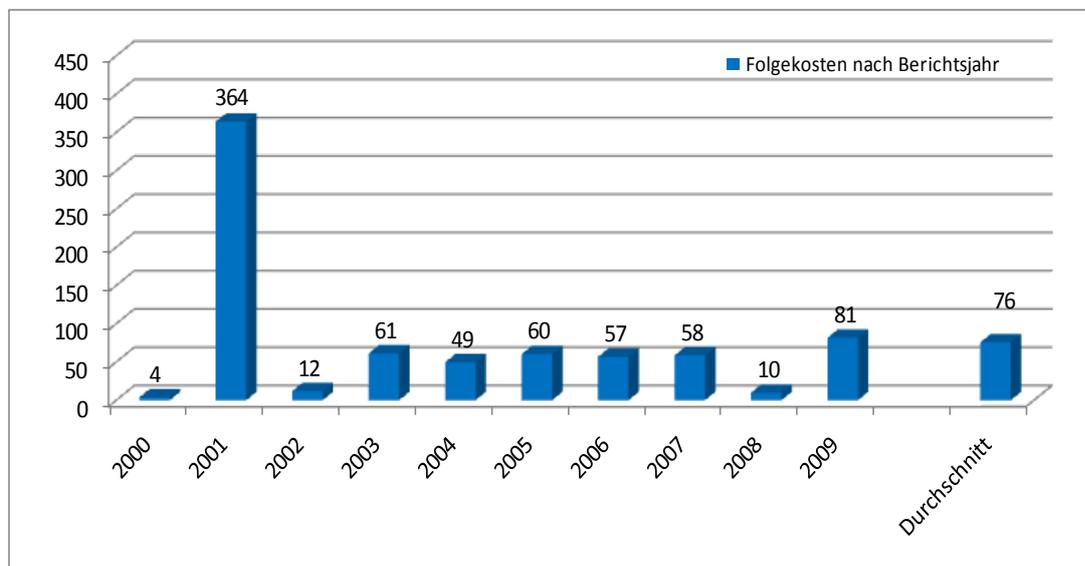
* Bis 2006: „offene-Posten-Buchhaltung“; ab 2007: „Nachfrageverfahren“. Siehe Fußnote S.14 bzw. S. 45..

5.6. Folgekosten von Fehlentwicklungen

In Abbildung 16 werden, ähnlich wie die bereits gezeigten bisherigen Kosten, die Folgekosten der Fehlentwicklungen graphisch aufgeschlüsselt. Die Höhe der Folgekosten wurde direkt aus den RH-Berichten übernommen. Sie beziehen sich auf jene Kosten, die nach der Legung des RH-Berichts jährlich anfallen.

Die Folgekosten wurden nicht wie die bisherigen Kosten für den Bund nach Ursachen und Typen kategorisiert, sie wurden hingegen für die Abschätzung der zukünftigen Kosten (Prognose) berechnet und fortgeschrieben (siehe Kapitel 7). Als durchschnittlicher Zeitraum bis zur Bereinigung des Problems werden ca. drei Jahre angenommen. D.h., beispielsweise im Jahr 2003 werden Folgekosten von 61 Mio. EUR berichtet, die in jedem der drei darauffolgenden Jahre in der Höhe von 61 Mio. EUR anfallen.

Abbildung 16: Folgekosten nach Berichtsjahr



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

Bis auf den Ausreißer im Jahr 2001 in Höhe von 364 Mio. EUR, der im Bereich der Verwaltung von Bundesimmobilien zu suchen ist, bewegt sich die Höhe der Folgekosten meistens im Bereich von ca. 60 Mio. EUR und 80 Mio. EUR. Im Durchschnitt errechnen sich über den gesamten betrachteten Zeitraum durchschnittliche Folgekosten von 76 Mio. EUR. In der Annahme, dass die Folgekosten "nur" in zwei der darauffolgenden Jahre anfallen, summieren sich diese auf 152 Mio. EUR pro Jahr. Im Fall von den als durchschnittlich betrachteten drei Jahren summieren sich die jährlichen Folgekosten auf knapp 330 Mio. EUR pro Jahr. Im Kapitel 7 wird die Fortschreibung der Folgekosten zwecks der Berechnung einer Prognose schematisch dargestellt.

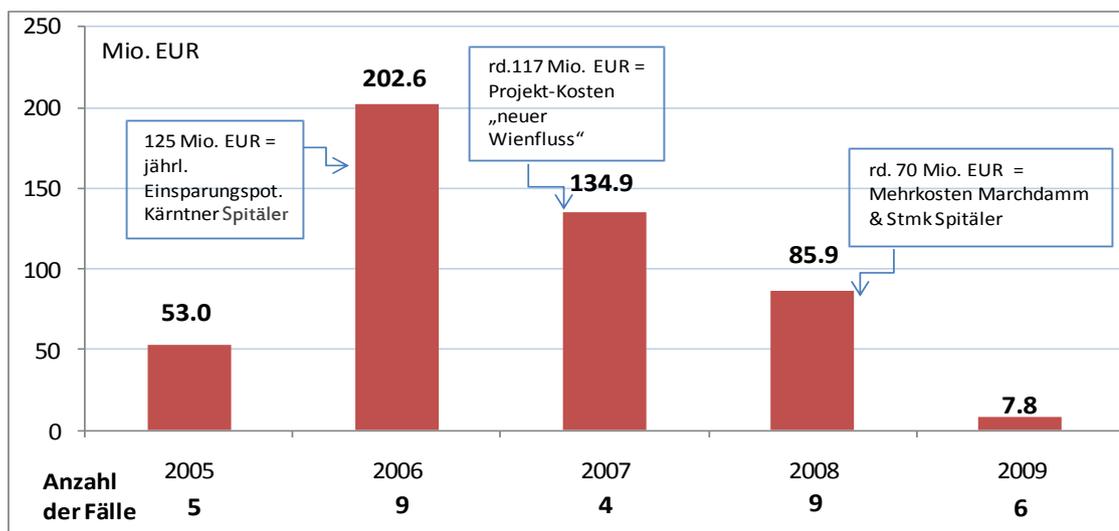
6. Auswertung (Länder)

In diesem Abschnitt werden die quantitativen Ergebnisse der Auswertung der Rechnungshof-Berichte über öffentliche Projekte/Aufgaben – die im Kompetenzbereich der Länder stehen – präsentiert. Wie bereits in den Kapiteln zur Methodik erläutert wurde, erfolgte die Wahl der Berichte aus den Bundesländern nach einem Filter und erstreckte sich nur über die Jahre 2005 bis 2009. (Siehe Kapitel 3.)

6.1. Jährliche Kosten der Fehlentwicklungen

Aus Abbildung 17 werden die Kosten und die Anzahl der relevanten Berichtsfälle für die Jahre 2005 bis 2009 ersichtlich.

Abbildung 17: Kosten (Bundesländer) nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)



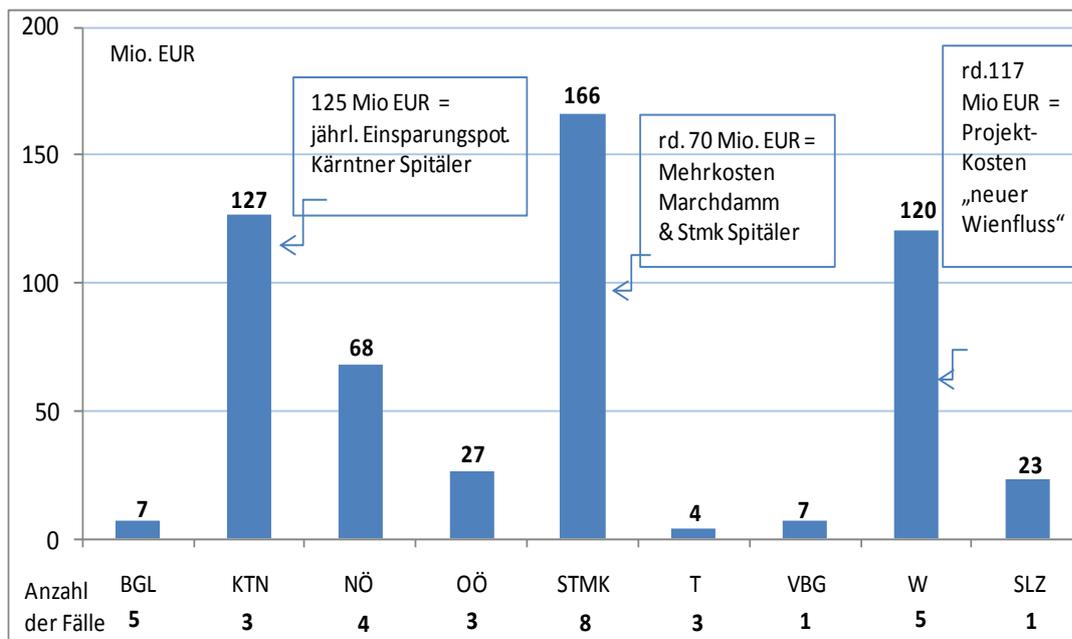
Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

Im Jahr 2005 werden 5 Fälle und eine Kostenhöhe von 53 Mio. €, im Jahr 2006 9 Fälle und eine Kostenhöhe von 203 Mio. €, im Jahr 2007 4 Fälle und eine Kostenhöhe von 135 Mio. €, im Jahr 2008 9 Fälle und 86 Mio. € und im Jahr 2009 6 Fälle und 8 Mio. € ausgewiesen.

Augenscheinlich wird der hohe Unterschied zwischen den Kosten in den Jahren 2005 und 2009, die relativ gering sind, und den Jahren 2006-2008, die im Vergleich dazu relativ hoch sind. Berücksichtigt man jedoch, dass im Jahr 2006 ein einziger Berichtsfall mehr als die Hälfte der Kosten, im Jahr 2007 ein einziger Fall, und im Jahr 2008 zwei Berichtsfälle einen Großteil der Kosten verursachen, erscheint die Verteilung über diese 5 Jahre etwas ausgeglichener. Warum dennoch Unterschiede bestehen, entzieht sich, wie bereits in der Bundesbetrachtung erwähnt, dem Analyserahmen dieser Studie.

Aus Abbildung 18 wird die Verteilung der Fehlentwicklungen über die 5 Jahre 2005 bis 2009 in den jeweiligen Bundesländern ersichtlich.

Abbildung 18: Kosten und Anzahl der Fehlentwicklungen in den Bundesländern 2005 - 2009



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

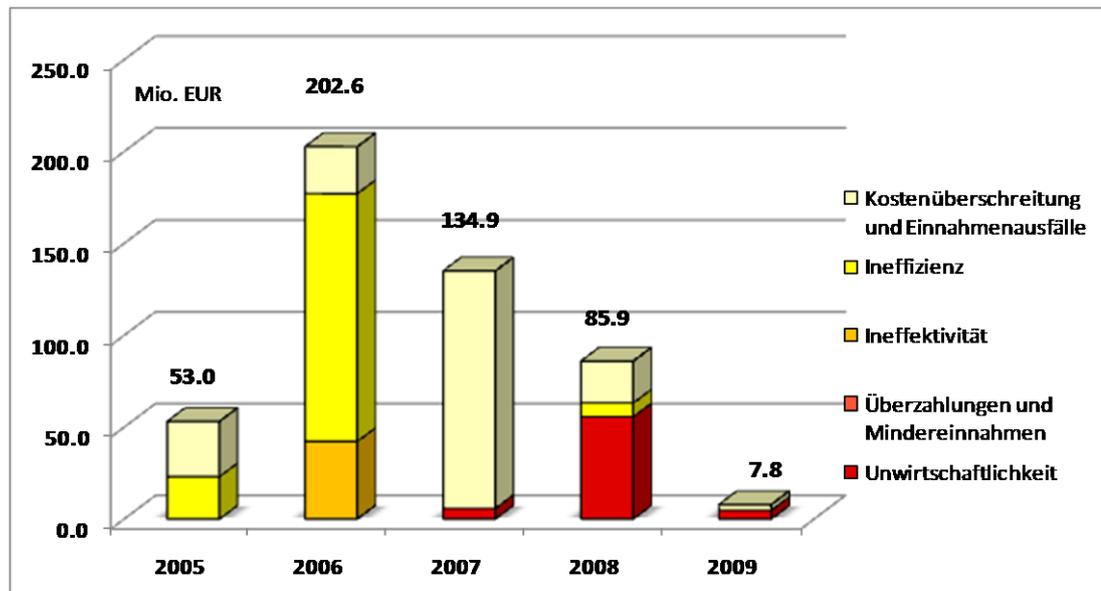
Für das Burgenland wurden in diesen 5 Jahren in der vorliegenden Erhebung 5 Fälle, für Kärnten 3 Fälle, für Niederösterreich 4 Fälle, für Oberösterreich 3 Fälle, für die Steiermark 8 Fälle, für Tirol 3 Fälle, für Vorarlberg 1 Fall, für Wien 5 Fälle und für Salzburg 1 Fall betrachtet. Größer als die Schwankung in der Anzahl der betrachteten Fälle ist die Schwankung in den Kosten der Fehlentwicklungen von Land zu Land, sie reichen von rund 4 Mio. € in Tirol bis 166 Mio. € in der Steiermark. **Durchschnittlich sind die Kosten der Fehlentwicklungen rund 10 Mio. € im Jahr pro Bundesland.**

Auch hier zeigt sich allerdings, dass ein einziger Fall, z.B. in Kärnten, fast alle Kosten (125 von 127 Mio. € verursacht, ebenso in Wien (117 von rund 120 Mio. €), in der Steiermark verursacht ein Berichtsfall knapp die Hälfte der Kosten.

6.2. Charakteristika der Fehlentwicklungen

Aufgeschlüsselt nach den Typologien der Kosten zeigt sich für die Bundesländer Folgendes (siehe Abbildung 19):

Abbildung 19: Kostentyp der Fehlentwicklung (Bundesländer) nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)



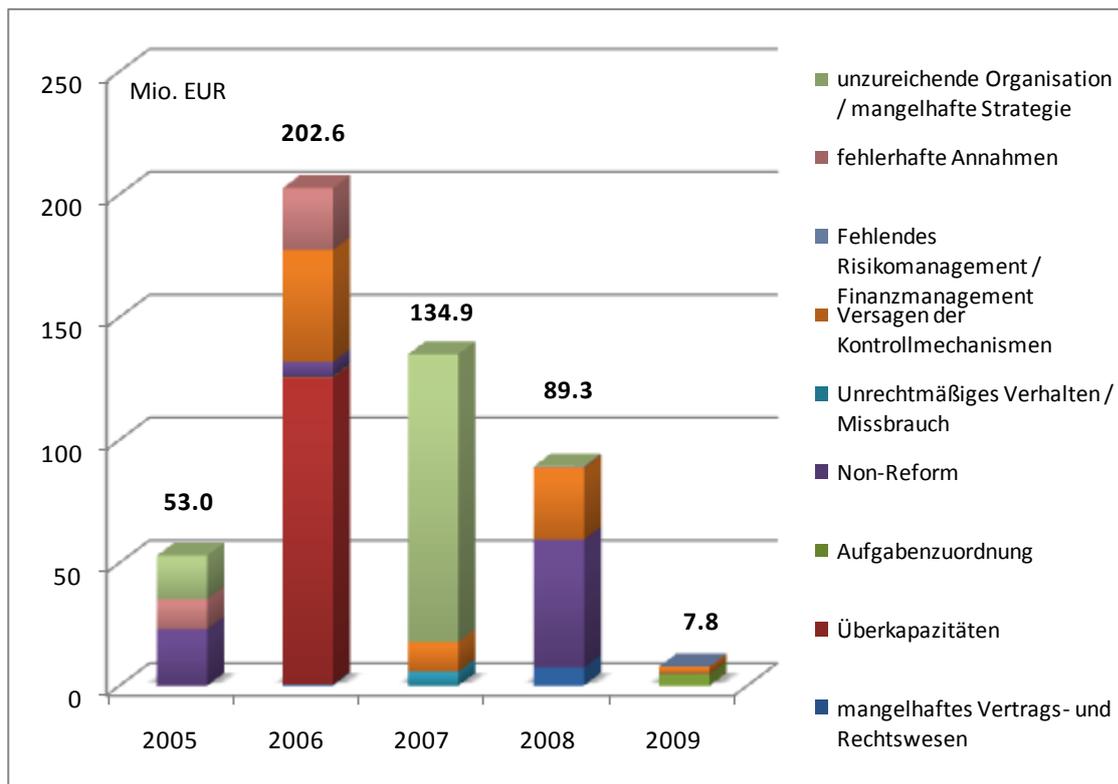
Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

Auch bezüglich der Typologie der Fehlentwicklungen sind die einzelnen Jahre der Bundesländeranalyse sehr geprägt von den großen Einzelfällen. So dominiert 2006 der Typus "Ineffizienz", der sich auf das Einsparungspotential der Kärntner Spitäler bezieht, 2007 steht der Typus der "Kostenüberschreitungen und Einnahmefalle" aus dem Bauprojekt "Neuer Wienfluss" im Vordergrund. 2008 dominiert die "Unwirtschaftlichkeit" der steiermärkischen Spitäler vor "Kostenüberschreitungen und Einnahmefallen" des Marchfelddammes. Dennoch kann gesagt werden, dass "Kostenüberschreitungen und Einnahmefalle" gefolgt von der "Ineffizienz" die größten Kostentreiber für Fehlentwicklungen in den Bundesländern waren.

6.3. Ursachen der Fehlentwicklungen

Nach den Ursachen aufgeschlüsselt ergeben sich für die Bundesländeranalyse ebenfalls aufgrund der Dominanz der großen Berichtsfälle folgende Ergebnisse (siehe Abbildung 20):

Abbildung 20: Ursachen der Fehlentwicklung (Bundesländer) nach Berichtsjahr (in Mio. Euro)



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

Hauptursachen für die Fehlentwicklungen in den Bundesländern waren unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie, gefolgt von Überkapazitäten, Versagen der Kontrollmechanismen, Non-Reform und fehlerhaften Annahmen. 2007 werden (in geringem Ausmaß) auch unrechtmäßiges Verhalten, 2008 mangelhaftes Vertrags- und Rechnungswesen und 2009 Probleme der Aufgabenzuordnung als Gründe sichtbar.

6.4. Querverbindung Ursachen / Typologie der Fehlentwicklungen

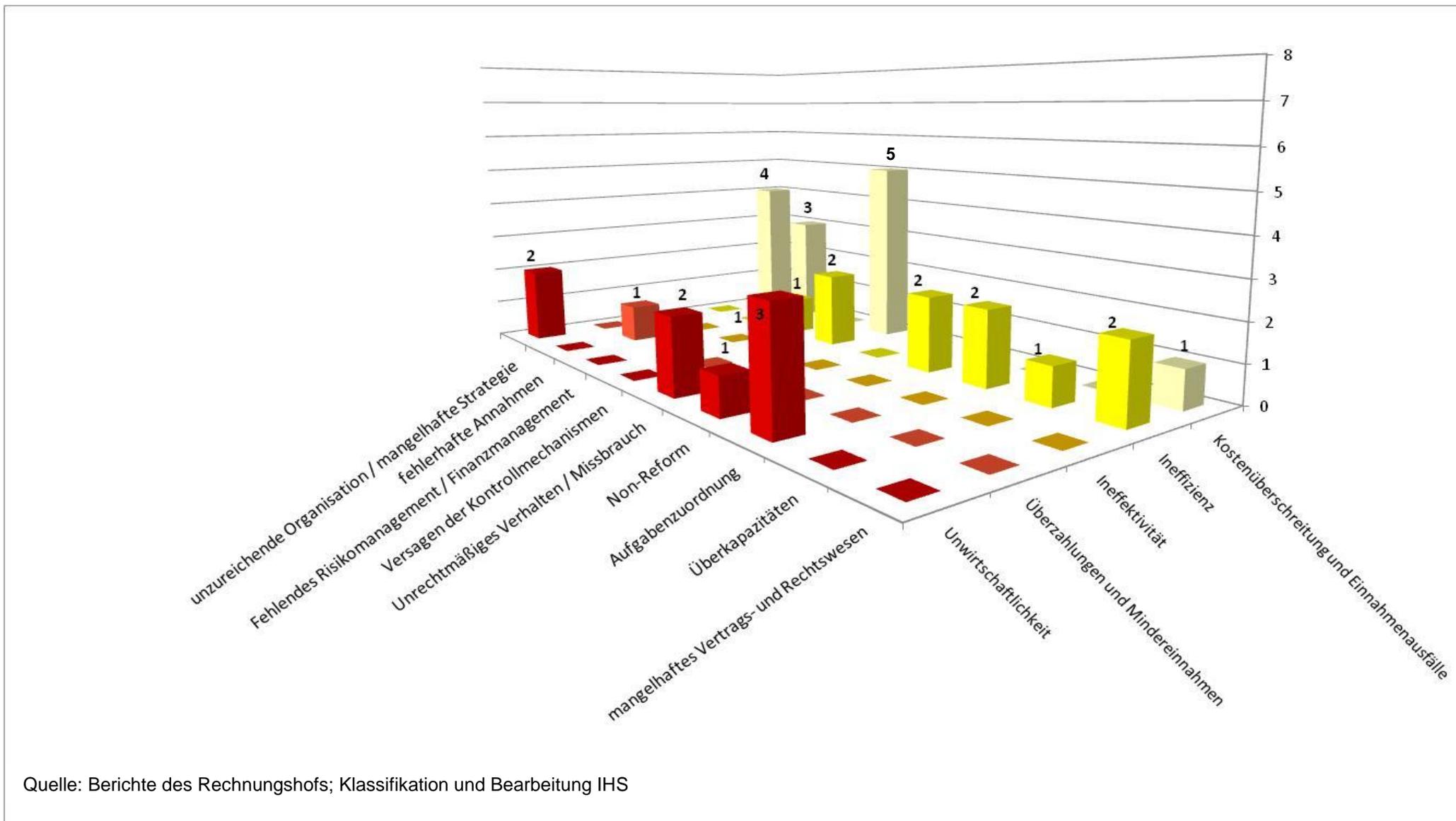
Die Ergebnisse der Matrizendarstellung für die Länder zeigen Folgendes:

Die größte Quelle für Fehlentwicklungen liegt in der Fallzahl bei der Typologie "Kostenüberschreitung und Einnahmenausfälle" (13 Fälle) und der Ursache "Versagen der Kontrollmechanismen" (5 Fälle), der zweithäufigste Verursachertypus liegt im Bereich der "Ineffizienz" (9 Fälle), jedoch dicht gefolgt von der "Unwirtschaftlichkeit" (8 Fälle).

Auf der Kostenebene ist zwar die gleiche Typologie die Ursache für die größte Fehlentwicklung, allerdings im Bereich "unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie". Die zweit teuerste Fehlentwicklung liegt auch im Bereich "Ineffizienz"/ "Überkapazitäten". Verglichen mit der Fallzahl sind allerdings "Überkapazitäten" eine herausragende Ursache. Der Bereich der "Unwirtschaftlichkeit" erscheint auf der Kostenebene deutlich weniger bedeutsam als auf der Fallebene (abgesehen vom Bereich "Non-Reform"). Hier bleibt jedoch anzumerken, dass hohe Fallzahlen in den unteren, schwerwiegenden Fehlentwicklungsstufen der "Unwirtschaftlichkeit" schwerer bezifferbar sein können als Fehlentwicklungen auf höheren Niveaus (z.B. Ineffizienz), wo leichter Kostenbeträge zugeordnet werden können. Weiters werden besonders bei dem kurzen Beobachtungszeitraum für die Bundesländeranalyse die monetären Ergebnisse von schwerwiegenden Einzelfällen leicht verzerrt.

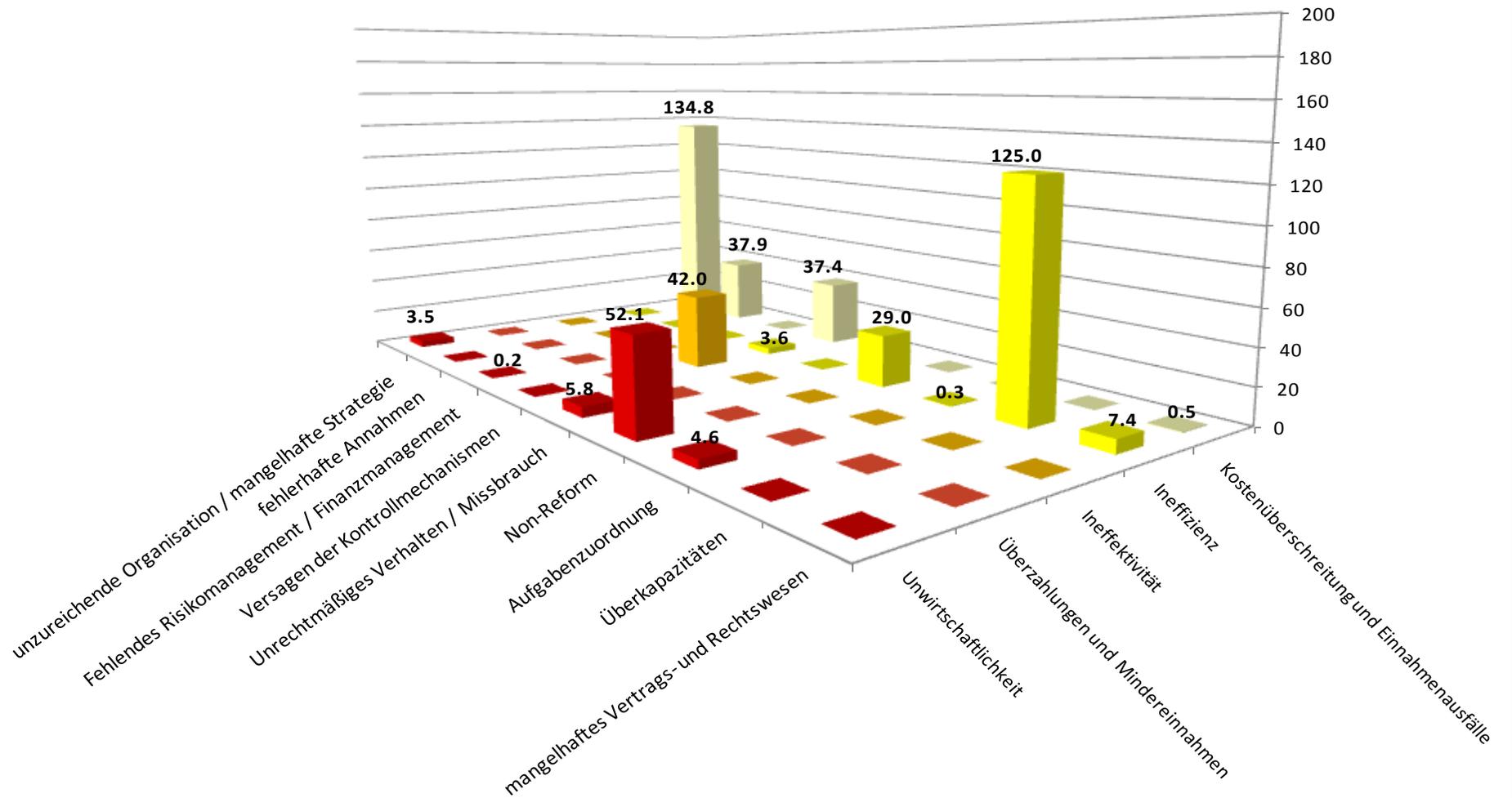
Daher ist ein Vergleich der Länderergebnisse mit den Ergebnissen für den Bund auf der Fallebene sinnvoller. Hier zeigt sich also, dass die Fehlentwicklungen in den Ländern noch eher im unteren, schwerwiegenden Fehlentwicklungsbereich ("Unwirtschaftlichkeit") liegen als beim Bund (hier abgesehen von der Ursache "unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie").

Abbildung 21: Typen/Ursachen-Matrix (Anzahl der Fälle, 2005 - 2009)



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

Abbildung 22: Typen/Ursachen-Matrix (Kumulierte bisherige Kosten, in Mio. EUR, 2005 - 2009)

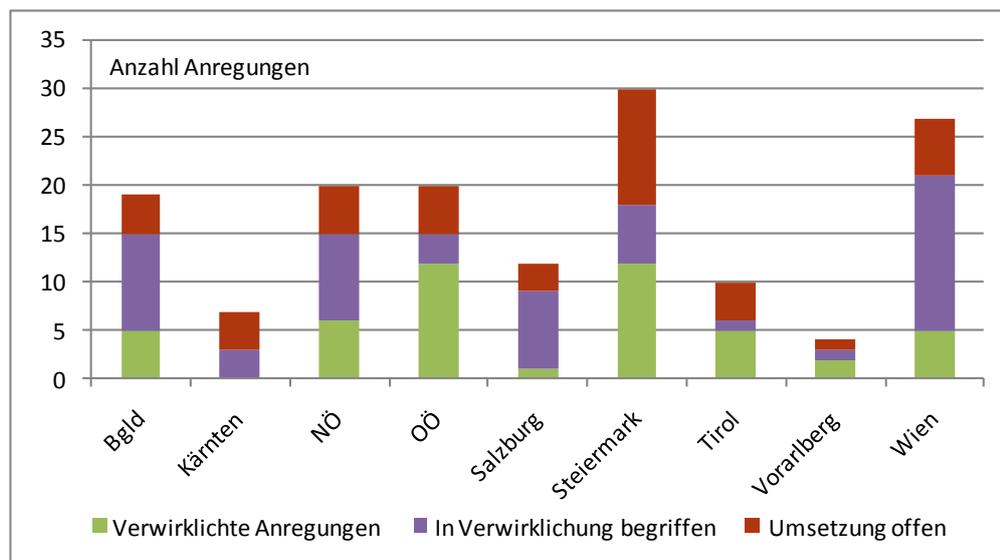


Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Klassifikation und Bearbeitung IHS

6.5. Wirkungskontrollen

Für die Jahre 2003/4, bzw. 2006/7 und 2008 können auch Angaben über die Anzahl der Anregungen bzw. Empfehlungen in den „Nachfrageverfahren“¹³ (Follow-Ups) und deren Berücksichtigung gemacht werden. Für 2005 ist dies aufgrund von Datenmangel leider nicht möglich.

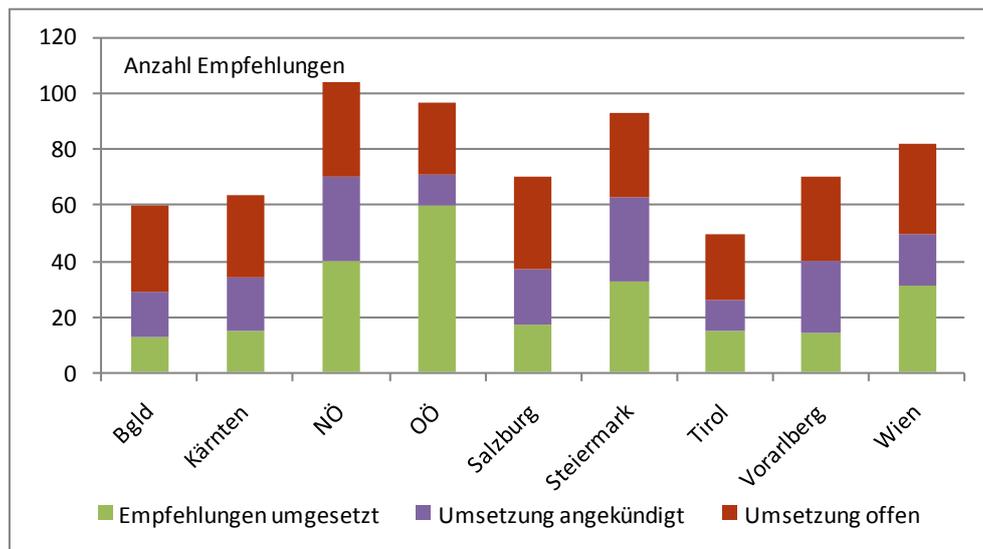
Abbildung 23: Wirkungskontrolle, Anregungen 2003/4



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

Für die Jahre 2003/4 (siehe dazu Abbildung 23) gibt es eine bundesländerbezogene Übersicht über die Berücksichtigung der ausgesprochenen "Anregungen" des Rechnungshofes. In diesem Zeitraum wurden durchschnittlich 17 ausgesprochene Anregungen pro Bundesland betrachtet. Durchschnittlich verwirklichte jedes Land 5 der Anregungen, 6 Anregungen waren zu diesem Zeitpunkt in Verwirklichung begriffen und bei 5 Anregungen war durchschnittlich die Umsetzung offen. Die Steiermark wies die meisten Anmerkungen und auch die meisten offenen Umsetzungen auf, während Oberösterreich relativ die meisten Anregungen umgesetzt hatte.

¹³ Bei den Angaben über die Anzahl der Empfehlungen, die umgesetzt wurden, ist zwischen der „Offenen-Posten-Buchhaltung“ bzw. dem Nachfrageverfahren zu unterscheiden. Für die Jahre bis 2003/4 wurde im Tätigkeitsbericht des RH der Umsetzungsstand einzelner Empfehlungen („Offenen-Posten-Buchhaltung“) veröffentlicht. Der Umsetzungsstand aller Empfehlungen der Jahre ab 2006 wird in einem Nachfrageverfahren im Jahr nach der Veröffentlichung bei den überprüften Stellen nachgefragt und im Tätigkeitsbericht veröffentlicht. Für 2005 ist dies aufgrund von Datenmangel leider nicht möglich. Siehe auch Fußnote S.14.

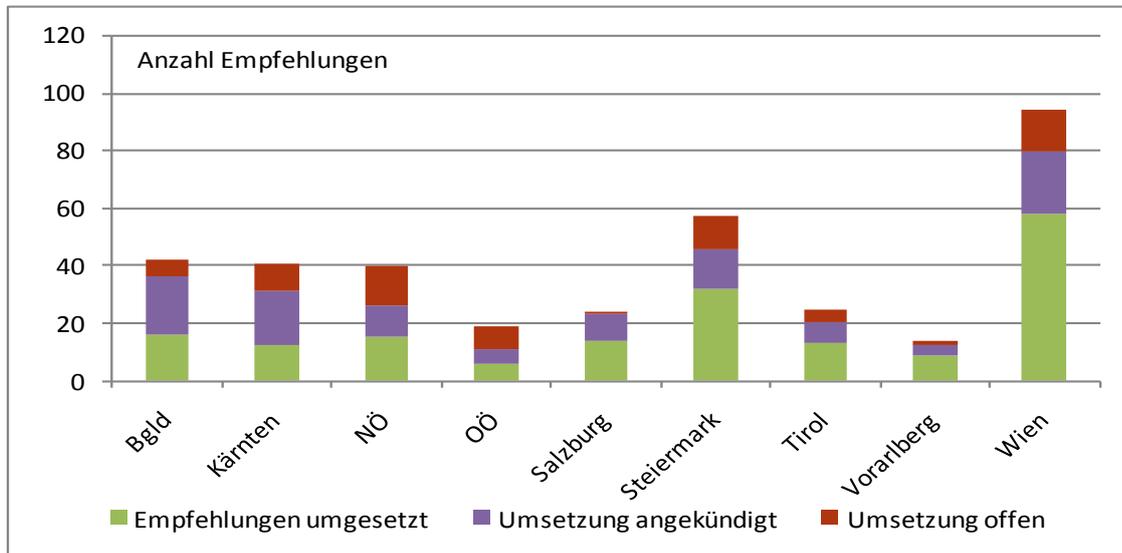
Abbildung 24: Nachfrageverfahren, Empfehlungen 2006/7

Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

In den Jahren 2006/7 (siehe dazu Abbildung 24) und 2008 (siehe dazu Abbildung 25) waren die "Anregungen" semantisch zu "Empfehlungen" geworden, und ihre Zahl hatte sich deutlich erhöht.

Durchschnittlich hatte 2006/7 jedes Land 77 Empfehlungen erhalten, von denen im Schnitt 26 umgesetzt, 20 in der Umsetzung angekündigt und 20 Empfehlungen offen geblieben waren. Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark hatten die meisten Empfehlungen, wobei Oberösterreich wieder in der Umsetzung vorbildlich war.

Im Jahr 2008 hatte jedes Land durchschnittlich 40 Empfehlungen erhalten, von denen im Schnitt 20 umgesetzt, 12 in der Umsetzung angekündigt und 8 Empfehlungen offen geblieben waren. Wien hatte mit 94 Empfehlungen deutlich mehr als der Durchschnitt, wobei Wien aber auch eine sehr hohe Umsetzungsquote aufwies.

Abbildung 25: Nachfrageverfahren, Empfehlungen 2008

Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

Auf Grund der sehr kurzen Zeitreihe, des Mangels an Daten für das Jahr 2005 und des Bruchs in der Methodik der Erfassung von Anregungen bzw. Empfehlungen, ist es nicht möglich, Aussagen über Trends oder Tendenzen in der Befolgung oder Nicht-Befolgung von Rechnungshofempfehlungen in den Bundesländern zu machen.

6.6. Querschnittsprüfungen der Jahre 2005 bis 2009

In Folge sollen die Themen der Querschnittsprüfungen der Jahre 2005 bis 2009 aufgelistet werden.

Querschnittsprüfungen 2009

- Beamtenpensionssysteme der Länder
- Korruption
- Klimarelevante Maßnahmen der Länder im Bereich Energie
- Klimarelevante Maßnahmen der Länder im Bereich Wohnbausanierung
- Aufgabenerfüllung und Organisation der Forstdienste der Länder

Querschnittsprüfungen 2008

- Schutz vor Naturgefahren; Verwendung der Mittel aus dem Katastrophenfonds

- Umsetzung des Natura 2000–Netzwerks in Österreich

Querschnittsprüfungen 2007

- Kinderbetreuung
- Reform der Beamtenpensionssysteme des Bundes sowie der Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg
- Ausgewählte Themen der Abfallwirtschaft in Österreich
- Mehrkostenforderungen bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand

Sicherheit der Stromversorgung in Österreich **Querschnittsprüfungen 2006**

- Abfallwirtschaftskonzepte

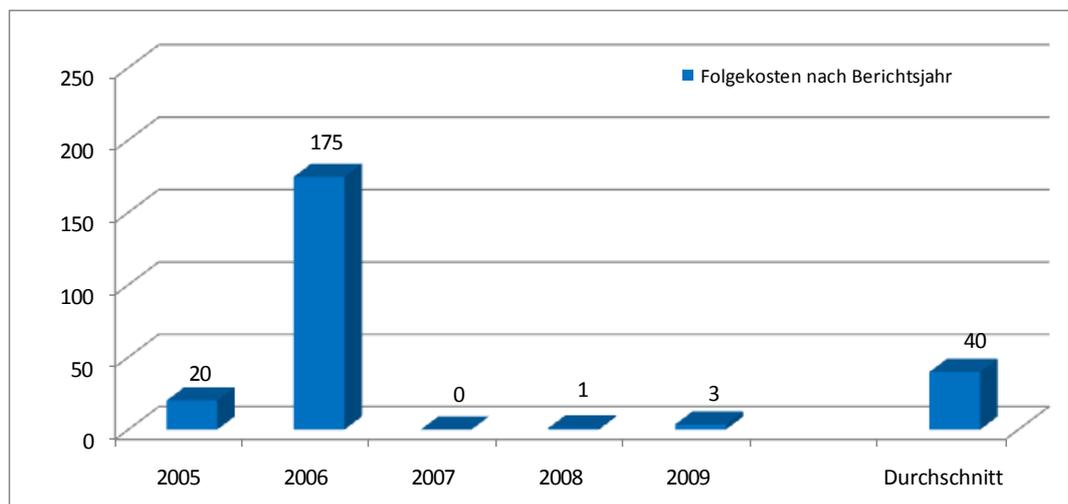
Querschnittsprüfungen 2005

- Kunsthäuser (nicht alle Länder betreffend)
- Maßnahmen betreffend das Produktionspotential von Wein (nicht alle Länder betreffend)

Aus den Querschnittsthemen war für die vorliegende Analyse das Thema der Beamtenpensionssysteme ausgenommen worden, da diese über einen langen Zeithorizont (40 Jahre) betrachtet wurde. Prinzipiell waren die Berichte zu den Querschnittsthemen nicht mit quantifizierbaren Werten ausgestattet, vielmehr sind sie entweder als Einführung in "nahezu idente Problem- und Fehlerfelder" eines Themas (z.B. Mehrkostenforderungen bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand) bzw. Ansätze zu einer nationalen Gesamtstrategie (z.B. Ausgewählte Themen der Abfallwirtschaft in Österreich) zu verstehen oder sie lieferten keine für diese Studie relevanten Daten im Sinne des österreichischen Staatsversagens (z.B. EU Finanzbericht 2007) bzw. beinhalten schwer monetär bewertbare Themen (z.B. Kinderbetreuung oder Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich). 2005 waren keine echten Querschnittsthemen für alle 9 Länder vorhanden.

6.7. Folgekosten von Fehlentwicklungen

Abbildung 26: Folgekosten nach Berichtsjahr



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

In Abbildung 26 werden die Folgekosten der Fehlentwicklungen für die Bundesländer graphisch aufgeschlüsselt. Auch hier wurde die Höhe der Folgekosten direkt aus den RH-Berichten übernommen und aufgeschlüsselt. Die Folgekosten beziehen sich auf jene Kosten, die nach der Legung des RH Prüfberichtes in den nächsten drei Folgejahren, die als durchschnittlicher Zeitraum bis zur Bereinigung des Problems angenommen wurden, auftreten werden. D.h. bspw. im Jahr 2006 werden Folgekosten für die nächsten drei Berichtsjahre in der Höhe von jährlich 175 Mio. EUR ausgemacht, im Jahr 2009 jährlich 3 Mio. EUR für die nächsten drei Jahre usw.

Hier muss beachtet werden, dass im sehr kurzen Beobachtungszeitraum für die Länder und aufgrund des Länderfilters nicht sehr viele Folgekosten für die Länder ausgewiesen wurden. Auch hier erklärt das Faktum, dass das Berichtsjahr nicht dem tatsächlichen Zeitpunkt des Anfallens der Kosten entspricht, zum Großteil den Ausreißer für das Jahr 2006. Die Folgekosten wurden nicht in der Auswertung der Kosten für die Länder aufsummiert, sie wurden hingegen für die Abschätzung der zukünftigen Kosten (Prognose) berechnet und fortgeschrieben (siehe Kapitel 7).

7. Schlussfolgerungen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse aus der Aufarbeitung der RH-Berichte aus den Jahren 2000 bis 2009 (Bund) bzw. den Jahren 2005 bis 2009 (Länder) aus einer Perspektive betrachtet, die Aufschluss über das Potential für zukünftige Einsparungen durch die Verminderung von Fehlentwicklungen gibt.

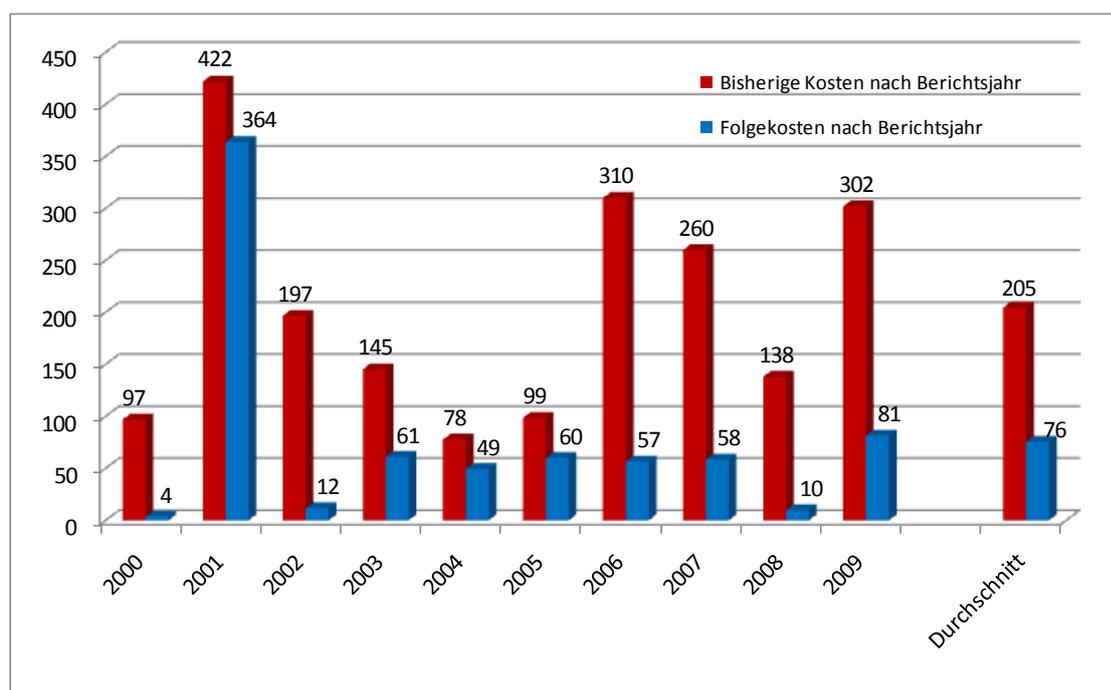
Vorab muss darauf hingewiesen werden, dass die meisten der hier untersuchten Berichte der Ausgabenseite entstammen. Einnahmenseitig werden zwar ebenso Prüfungen seitens des RH durchgeführt, die aber in den meisten Fällen nicht quantifiziert oder durch das IHS aufgrund ungenügenden Datenmaterials nicht quantifizierbar sind. Einnahmenseitiges Potential dürfte aber doch sehr erheblich sein – gemäß anderen externen Berichten bzw. Schätzungen. So kann allgemein festgestellt werden, dass durch sowohl ausgedehntere als auch bessere Maßnahmen im Bereich der Finanzkontrolle einnahmenseitig der Steuermittelzufluss erheblich gesteigert werden könnte und dabei gleichzeitig die Steuergerechtigkeit gefördert werden könnte. Einer eher groben Schätzung zufolge (deshalb wurden die Kosten auch nicht in die Datenbank aufgenommen) würde die Höhe dieser Mittel die in Folge beschriebenen jährlichen Effizienzpotentiale deutlich überschreiten.

Weiters muss grundsätzlich festgehalten werden, dass die in dieser Arbeit aufsummierten Kosten von Fehlentwicklungen die quantifizierten Ergebnisse aus den Prüfungen des Rechnungshofs widerspiegeln. Inwiefern weitere quantifizierbare Fehlentwicklungen zu „entdecken“ wären (oder eben auch nicht), etwa durch einen vermehrten Ressourceneinsatz bei der Kontrolle, ist nicht Teil dieser Studie und kann auch nicht unsererseits eingeschätzt werden. Darüber hinaus entstehen möglicherweise Kosten der Fehlentwicklungen, die kaum quantifizierbar sind. Aus solchen Überlegungen heraus lässt sich lediglich konstatieren, dass die aufsummierten jährlichen Kosten eine **untere Grenze** der tatsächlich angefallenen Kosten von Fehlentwicklungen darstellen. Weiters weisen die Kosten der Fehlentwicklungen erhebliche Schwankungen von Jahr zu Jahr auf, da die Verteilung der Fehlentwicklungen (insbesondere die mit den größten monetären Konsequenzen) einem schief verteilten stochastischen Prozess unterliegen.

Im Bewusstsein der eben genannten Einschränkungen wird auf Basis der berichteten Kosten der Fehlentwicklungen eine Abschätzung des Einsparungspotentials (etwa durch Maßnahmen, die zu weniger Fehlentwicklungen führen sollen) abgegeben. Dafür werden die Durchschnittswerte der Kosten von Fehlentwicklungen aus den vergangenen Jahren herangezogen, um eine Vorausschau der zukünftigen Kostenniveaus von Fehlentwicklungen abzugeben. Unterschieden wird zwischen den zum Zeitpunkt der Entdeckungen bereits entstandenen Kosten („*bisherige Kosten*“) und den Volumen an dauerhaft jährlich anfallenden Kosten („*Folgekosten*“), die noch nach der Entdeckung der Fehlentwicklung entstehen (können), wobei letztere auf einer Basis von bis zu drei Folgejahren angeführt werden. Der Zeitraum für anfallende Folgekosten im Einzelfall kann aber auch länger oder kürzer als die angesprochenen drei Jahre sein.

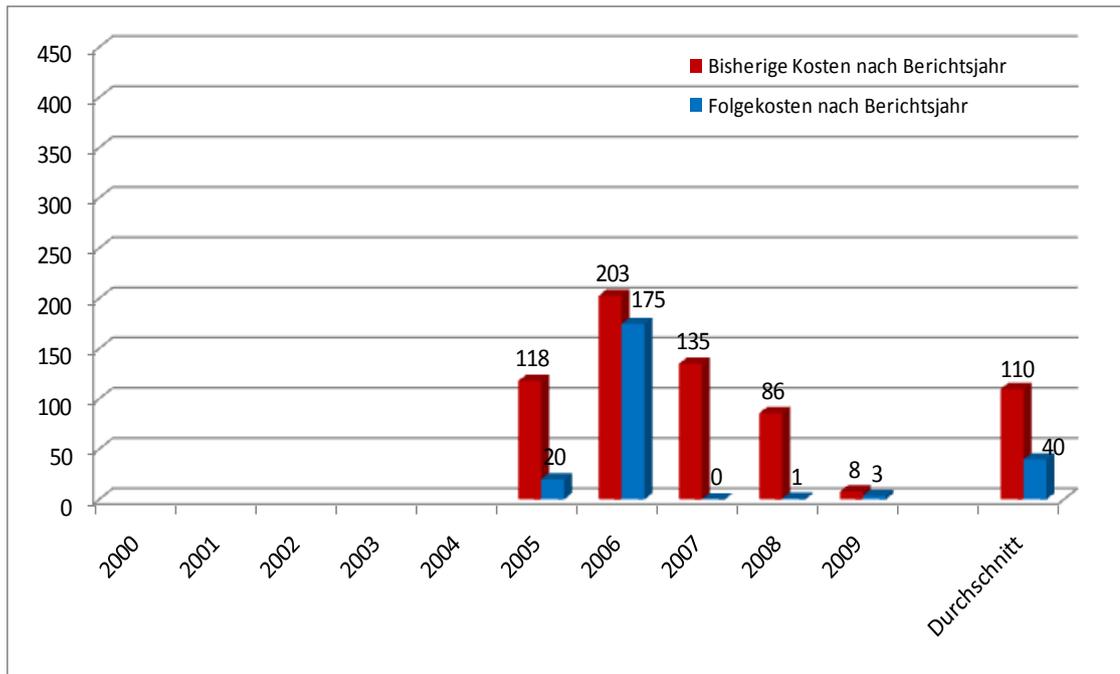
Die Summen der *bisherigen Kosten* bzw. der *Folgekosten* in den untersuchten Berichtsjahren sind graphisch in Abbildung 27 (Bund) und Abbildung 28 (Länder) aufgezeigt.

Abbildung 27: Bisherige Kosten und Folgekosten des Bundes



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

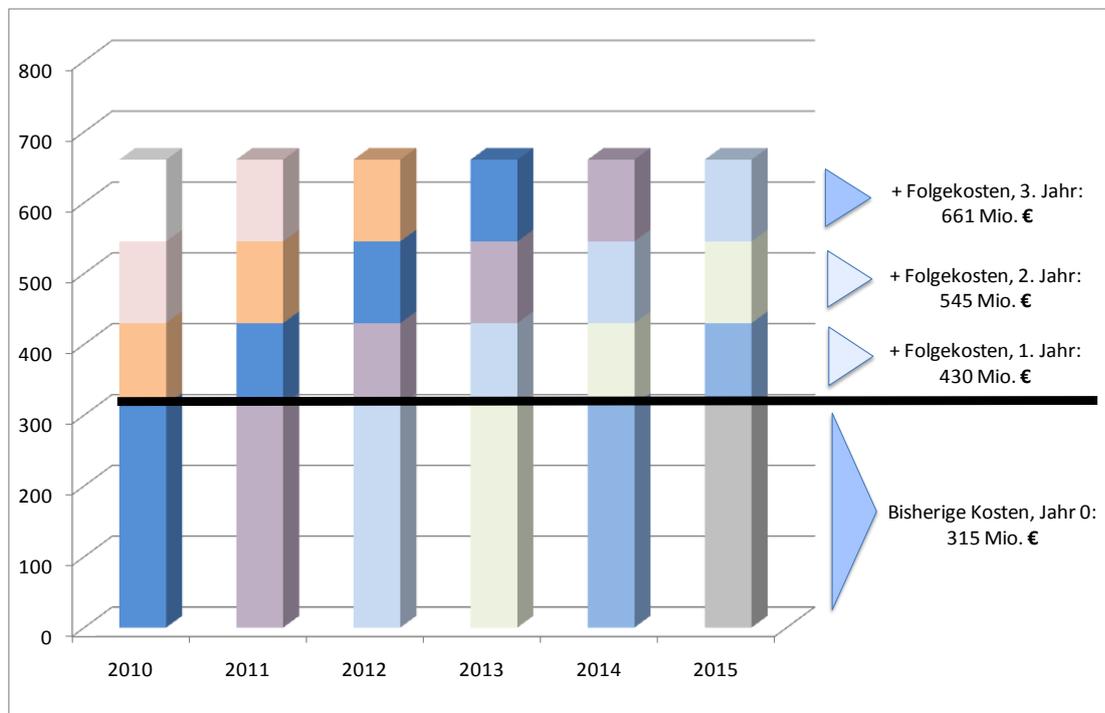
Abbildung 28: Bisherige Kosten und Folgekosten der Länder



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

Insgesamt ergibt sich aus diesen Daten ein Volumen an **bisherigen Kosten** – das entspricht den *durchschnittlich entstandenen Kosten* über den untersuchten Zeitraum für den Bund und die Länder *zusammen* – von 315 Mio. EUR (Summe der Durchschnitte aus Abbildung 27 und Abbildung 28). Parallel dazu wird ein für ein bis drei Jahre zu erwartendes Volumen an **Folgekosten** berücksichtigt – dies entspricht den *durchschnittlich dauerhaft (jährlich) anfallenden Kosten* über den untersuchten Zeitraum für Bund und Länder *zusammen*. In der Annahme eines konstanten (Durchschnitts-)Verhaltens in den nächsten Jahren, sind diese Gesamtkosten von Fehlentwicklungen bis 2015, wie *schematisch* in Abbildung 29 dargestellt, zu erwarten. Die Farbkodierung deutet die *Zuordnung der bisherigen Kosten* bzw. der Folgekosten zu dem jeweiligen Berichtsjahr an.

Abbildung 29: Fortschreibung der jährlichen Durchschnitte der bisherigen Kosten und der Folgekosten



Quelle: Berichte des Rechnungshofs; Bearbeitung IHS

Wie in Abbildung 29 schematisch dargestellt, leitet sich das Potential für Einsparungen einerseits von der Struktur der Fehlentwicklung und somit den zu erwartenden anfallenden Kosten ab, andererseits von der Trägheit bis zur völligen Vermeidung von Folgekosten.

Für die **Berechnung zukünftiger Effizienzpotentiale** wurden die errechneten Summen der *bisherigen Kosten* und der *Folgekosten* wie schematisch in Abbildung 29 gezeigt miteinander verknüpft. Dieses jährliche Effizienzpotential variiert mit der zugrunde gelegten Annahme über die Dauer der Fehlentwicklung: Je nach Anzahl der angenommenen Folgejahre sind es entweder ein oder drei Jahre.

Die sogenannten **Folgekosten** der Fehlentwicklungen sind genau lokalisierbar und dadurch auch **relativ kurzfristig** reduzierbar. Eine beschleunigte Beseitigung der Fehlentwicklungen („Early Action“) würde direkte Kosteneinsparungen in einer Bandbreite **zwischen 115 Mio. EUR und ca. 350 Mio. EUR jährlich** nach sich ziehen.

Die sogenannten **bisherigen Kosten** können künftig allerdings nur in der **mittelfristigen Perspektive** – etwa durch verbesserte strategische Planung oder durch Verwaltungsreformen – reduziert werden. Hier könnten **315 Mio. EUR jährlich** eingespart werden.

Dies bedeutet in einer Gesamtanalyse der *bisherigen Kosten* und der *Folgekosten* für Bund und Länder zusammen, dass je nachdem, wie rasch bzw. effektiv Folgekosten vermieden werden können, sich **jährliche Gesamtkosten von Fehlentwicklungen innerhalb einer Bandbreite von 430 Mio. EUR und ca. 660 Mio. EUR ergeben**, je nach Anzahl der Folgejahre (1 bis 3 Jahre, siehe Abbildung 29).

Zusammenfassend kann man sagen, dass mit einer schneller reagierenden und effizienter aufgestellten Verwaltung **insgesamt ein jährliches Einsparungspotential von ca. einer halben Milliarde EUR aufkommensneutral realisiert** werden kann. Dieser Betrag stellt aufgrund der Herangehensweise und aufgrund des Datenmaterials – wie oben schon erwähnt – lediglich eine **untere Grenze** dar.

Die hier skizzierten "Costs of Inaction" belegen die dringliche Notwendigkeit einer tatsächlich wirksamen Verwaltungsreform noch in dieser Legislaturperiode; die Analyse der Typen und Ursachen weisen auf grundsätzliche Ausrichtungsmängel hin. Im Rahmen einer vollständigen Verwaltungsreform sollten sowohl die Aufgabenreform und der Wandel von einer Input- zu einer Outputsteuerung im Sinne des New Public Managements, als auch eine Reform der strukturellen Organisationsfragen angedacht und umgesetzt werden.

Bezüglich des **Typs und der Ursache der Kosten** soll hier nochmals auf die Matrizendarstellungen (Abbildung 12 und Abbildung 13 sowie Abbildung 21 und Abbildung 22) hingewiesen werden, aus denen sich folgende Schlüsse ziehen lassen:

Die Kostenmatrix (Abbildung 13) **für den Bund** zeigt Konzentrationen in spezifischen Feldern von Schnittmengen aus Ursachen und Typen von Fehlentwicklungen. Zum einen kann man feststellen, dass die Matrix nicht übermäßig stark durch Einzelfälle geprägt wird, da die Strukturen der Fallmatrix und der Kostenmatrix ähnlich sind. (Vgl. hierzu Abbildung 12) Jedenfalls sind die größten Kostenfälle (entspricht den hohen „gelben Türmen“ in den Matrizenfeldern) nur wenigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zuzuordnen. Zu diesen gehören insbesondere die Bereiche Infrastruktur, Bauvorhaben sowie eine aufgestaute Bearbeitung von administrativen Abläufen.

Besonders auffallend ist die Häufigkeit der Kostenfälle, die der Stufe der Ineffizienz (inkl. Kostenüberschreitungen und Einnahmehausfälle) entsprechen. Das heißt im Umkehrschluss, dass bezogen auf die Zuständigkeit des Bundes weniger Kostenfälle in den fundamentaleren, schwerwiegenderen Stufen, die der Ineffektivität und Unwirtschaftlichkeit entsprechen, zu finden sind. Die größten Ursachen für Fehlentwicklungen sind "unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie" (fast 2/3 aller Fälle), gefolgt von "fehlerhaften Annahmen" und "fehlendem Risikomanagement / Finanzmanagement".

Die **Fehlentwicklungsursachen der Länder** (siehe Ländermatrizen in Abbildung 21 und Abbildung 22) sind etwas anders verteilt. Die größte Quelle für Fehlentwicklungen liegt in der

Fallzahl bei der Typologie "Kostenüberschreitung und Einnahmefälle" und der Ursache "Versagen der Kontrollmechanismen", der zweithäufigste Verursachertypus liegt im Bereich der "Ineffizienz", jedoch dicht gefolgt von der "Unwirtschaftlichkeit". Auf der Kostenebene ist zwar die gleiche Typologie die Ursache für die größte Fehlentwicklung, allerdings im Bereich "unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie". Die zweitgrößte Fehlentwicklung liegt auch im Bereich "Ineffizienz" / "Überkapazitäten". Verglichen mit der Fallzahl sind allerdings "Überkapazitäten" eine herausragende Ursache. Der Bereich der "Unwirtschaftlichkeit" erscheint auf der Kostenebene deutlich weniger bedeutsam als auf der Fallebene (abgesehen vom Bereich "Non-Reform"). Hier bleibt jedoch anzumerken, dass hohe Fallzahlen in den unteren, schwerwiegenden Fehlentwicklungsstufen der "Unwirtschaftlichkeit" schwerer bezifferbar sein können als Fehlentwicklungen auf höheren Niveaus (z.B. Ineffizienz), wo leichter Kostenbeträge zugeordnet werden können. Weiters werden besonders bei dem kurzen Beobachtungszeitraum für die Bundesländeranalyse die monetären Ergebnisse von schwerwiegenden Einzelfällen leicht verzerrt. Daher ist ein Vergleich der Länderergebnisse mit den Ergebnissen für den Bund auf der Fallebene sinnvoller. Hier zeigt sich also, dass die Fehlentwicklungen in den Ländern möglicherweise noch eher im unteren, schwerwiegenden Fehlentwicklungsbereich ("Unwirtschaftlichkeit") liegen, als beim Bund (hier abgesehen von der Ursache "unzureichende Organisation/mangelhafte Strategie").

Ein **Vergleich der Matrizen des Bundes mit den Ländermatrizen** lässt die Interpretation zu, dass die Fehlentwicklungen in den Ländern tendenziell auf eher tiefergehenden Problemursachen und Hintergründen basieren, während im Bund Reformbestrebungen bereits zu einer Verlagerung der Effizienzprobleme auf höherrangige Problemniveaus geführt zu haben scheinen.

Literatur

BMF (2010) Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2011 – 2014. Wien. Online: https://www.bmf.gv.at/Budget/Frderungsberichte/Bundesfinanzrahmen2_11088/Strategiebericht_2011_Internet.pdf

Brümmerhoff, Dieter (1996) Finanzwissenschaft. München, Wien: Verlag R. Oldenbourg.

Buchanan, James M.; Musgrave, Richard A. (1999) Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State Cambridge, Massachusetts, London: MIT Press.

Clemens, Jason; Lammam, Charles; Palacios, Milagros; Veldhuis, Niels; (2007) Government Failure in Canada. A Review of the Auditor General's Reports, 1992–2006. The Fraser Institute, Canada.

Haensch, Peter und Holtmann, Everhard (2008) Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten. SpringerLink.

Hayek, Friedrich A. (1945) The Use of Knowledge in Society. American Economic Review 35 (September): 519–30.

Jänicke, Martin (1993) Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form. In: Böhret, Carl / Wewer Göttrik (Hg): Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung. S. 63-77

Lane, Jan-Erik (1987) Bureaucracy and public choice. London ; Beverly Hills: Sage Publications.

Leistungsbericht 2009/2010, (2010), Rechnungshof, Wien.

W.A. Niskanen (1971) Bureaucracy and representative government. Chicago, Aldine-Atherton.

Nowotny, Ewald (1999) Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwirtschaft. Berlin, Heidelberg, New York Verlag Springer-Verlag.

Stiglitz, Joseph E. (1988) Economics of the Public Sector New York, London: W.W. Norton and Company.

Online:

Rechnungshofberichte: <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte.html>

AutorInnen: Sebastian Koch, Iain Paterson, Karin Schönpflug, Ulrich Schuh

Titel: Effizienzpotentiale in der Verwendung öffentlicher Mittel

Projektbericht

© 2010 Institut für Höhere Studien (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
