

Prof.
Dr. Helmut Kramer

**Internationaler Vergleich
der Verwaltungskosten**
Volkswirtschaftliche und
Wirtschaftspolitische Interpretation

Inhaltsverzeichnis

I. Auftrag	4
II. Zu den Zielen des Projekts ICCA. Ausgangshypothesen	7
III. Kompetenzzuordnung auf die Ebenen des Staates	9
Sonderproblem Wien	11
IV. Qualität der Vergleichbarkeit	11
1. Allgemeine Hoheitsverwaltung	13
2. Abgrenzung von staatlicher und privatwirtschaftlicher Funktionserbringung	14
3. Aufwand für aktives Personal und für Pensionen	15
4. Grundlagenforschung	15
5. Zuordnung von Vorschul- und Schulformen zu den COFOG bzw ISCED-Stufen	16
6. Erfassung der Transfers und der Entgelte	16
7. Gemeindeaufwand nach funktionalen Bereichen	17
8. Korrektur von statistischen Fehlern und Unklarheiten der Darstellung	18
V. Hauptergebnisse	19
1. Allgemeine Hoheitsverwaltung (COFOG 1)	19
2. Bildung (COFOG 4)	22
Landeslehrerproblematik in Österreich	24
VI. Auswertung nach österreichischen Bundesländern	27

Tabellenteil: (pdf-Datei)

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung

Tabelle 1: Staat insgesamt

Tabelle 2: Zentralregierung (Bund, Rijk)

Tabelle 3: Länder (Kantone, Regionen)

Tabelle 4: Gemeinden und sonstige öffentliche Körperschaften

Tabelle 5: Entwicklung des Aufwands von 1991 bis 1999, nominell

Tabelle 6: Entwicklung des Aufwands von 1991 bis 1999, nominell

Tabelle 7: Aufwandsverteilung auf die staatlichen Ebenen
Tabelle 8: Aufwandsverteilung auf die staatlichen Ebenen
Tabelle 9: Aufwandsverteilung auf die staatlichen Ebenen
Tabelle 10: Oberste Organe, enge Definition
Tabelle 11: Oberste Organe, weite Definition
Tabelle 12: Finanzverwaltung
Tabelle 13: Auswärtige Angelegenheiten
Tabelle 14: Entwicklungszusammenarbeit
Tabelle 15: Auswärtige Angelegenheiten und Entwicklungszusammenarbeit
Tabelle 16: Bundesländer und Gemeinden

COFOG 4 Bildungswesen

Tabelle 17: Staat insgesamt
Tabelle 18: Zentralregierung (Bund)
Tabelle 19: Bundesländer (Kantone, Provinzen)
Tabelle 20: Gemeinden, sonstige Körperschaften
Tabelle 21: Entwicklung des Aufwands von 1991 bis 1999, nominell
Tabelle 22: Entwicklung des Aufwands von 1991 bis 1999, nominell
Tabelle 23: Aufwandsverteilung auf die staatlichen Ebenen
Tabelle 24: Bildungswesen, Primäre Stufe (Vorschul- und Pflichtschulbereich)
Tabelle 25: Bildungswesen, Sekundäre Stufe (weiterführende Schulen)
Tabelle 26: Bildungswesen, Primäre und Sekundäre Stufe
Tabelle 27: Bildungswesen, Tertiäre Stufe (Universitäten und
Fachhochschulen)
Tabelle 28: Bildungswesen, Österreich

I. Auftrag

Das Institut für Föderalismus, Innsbruck, erteilte im März 2002 dem WIFO den Auftrag, einheitliche Datensätze über den Aufwand der öffentlichen Dienste für die vier Staaten Deutschland, die Niederlande, die Schweiz und Österreich zu vergleichen und in Hinblick auf volkswirtschaftliche und wirtschaftspolitische Gesichtspunkte zu interpretieren. In den internationalen Vergleich einbezogen wurden die öffentlichen Aufwendungen für Allgemeine Hoheitsverwaltung und für Bildung. Zur Interpretation werden einfache Indikatoren des Aufwands in Relation zur Wirtschaftsleistung (BIP), zu Bevölkerungs- oder Schülerzahlen ermittelt. Diese Aufgabenstellung schließt eine tiefer gehende Analyse der Ursachen von Unterschieden aus. Sie soll aber Hinweise auf analytisch zu klärende Beobachtungen geben.

Für den Vergleich lagen die standardisierten Datensätze der folgenden Teilnehmer des Projektes vor:

- ▶ für Deutschland vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Projektleitung Prof. Dr. Gisela Färber und Dipl.Vw. Nils Otter in Zusammenarbeit mit Dipl.Vw. Mathias Krenzer, Länderreport in der Fassung vom Mai 2003,
- ▶ für die Niederlande von ECORYS Research and Consulting – NEI, Rotterdam, Projektleiterin Ines Rothmann, in Zusammenarbeit mit Ferry Philipsen und John Zevenbergen, Country Report, Final draft 30 May 2003,
- ▶ für die Schweiz vom Institut des hautes études d'administration publique (IDHEAP), Lausanne, Projektleitung Prof. Dr. Pascal Sciarini in Zusammenarbeit mit Daniel Bochsler, Länderbericht für die Schweiz, zweite Version vom 28. Mai 2003,
- ▶ für Österreich vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung WIFO, Wien, basierend auf der Datenauswertung von Paulo Puttini und Kollegen, Projektleitung Prof. Dr. Helmut Kramer, Länderbericht, revidierte Fassung vom Juli 2003.

Die statistische Vergleichbarkeit der nationalen Daten für die Jahre 1991, 1995 und 1999 wird durch die einheitliche Grundlage der Classification of the Functions of Government der UN in der Version des Jahres 1980 (COFOG '80) grundsätzlich gewährleistet. Die revidierte Version COFOG 1999 konnte nicht verwendet werden, weil dafür noch nicht in allen Vergleichsländern Daten für die fraglichen Jahre vorliegen.

Darüber hinaus wurde die Vergleichbarkeit zwischen den vier Projektgruppen und dem Institut für Föderalismus durch Vereinbarung in zwei Koordinations-sitzungen verbessert, über welche Protokolle vorliegen. Die Koordination bezog sich auf Fragen, die sich bei der praktischen Verwendung der COFOG 80 für die verglichenen Funktionsbereiche der öffentlichen Verwaltung stellten und die im COFOG ungenügend präzise geklärt sind. Dies betrifft insbesondere:

- die Zuordnung bestimmter nationaler Institutionen zu den Funktionsbe-reichen (Beispiele: Hochschulen der Bundeswehr, klinischer Aufwand von Universitätskliniken, „fundamental research affairs and services“ (COFOG 80: 1.3), Verwaltungsakademie des Bundes, die Entwicklungszusammenarbeit mit den MOEL-Reformstaaten, die Behandlung von Transfers der Mit-gliedstaaten an die Europäische Union und eine Reihe anderer Details); weiters
- die Entscheidung in allen Fällen, in welchen die verfügbaren nationalen Statistiken der COFOG-Klassifikation nicht (voll) entsprechen und nicht genau angepasst werden können. In diesen Fällen waren informierte Schätzungen der Projektteams erforderlich, um zu Vergleichsdaten zu gelangen. Solche Schätzungen wurden durchgeführt, wo erwartet werden konnte, dass der Informationsgehalt der Schätzung höherwertig ist als die Einbuße an Information infolge Weglassens (n.a. not available).

In den Vergleich einbezogen wurden wie schon erwähnt zwei Hauptfunktionen der öffentlichen Verwaltung:

COFOG 1 General public services (Allgemeine Hoheitsverwaltung) und
COFOG 4 Education affairs and services (Bildung)

Die Projektkoordination beschloss, über das ursprüngliche Ziel hinaus, den Aufwand für diese Hauptfunktionen (COFOG-Einsteller) zu vergleichen, nach Möglichkeit auch eine Reihe von Untergliederungen der Einsteller, nämlich ausgewählte Zwei- und Dreisteller des COFOG zu vergleichen. Dies geschah, weil davon bessere Aufschlüsse über den möglichen Einfluss des Staatsaufbaus und generell verbesserte Interpretierbarkeit von internationalen Unter-schieden erwartet wurden.

In allen Vergleichsländern wurden daher unterschieden:

COFOG 1	Allgemeine Hoheitsverwaltung
COFOG 1.1.1	Oberste Organe (mit Definitionsunterschieden, die noch besprochen werden),
COFOG 1.1.2	Finanzverwaltung
COFOG 1.1.3 plus 1.2	Entwicklungszusammenarbeit und Auswärtige Angelegenheiten, teilweise auch unterteilt für einzelne Staaten auch COFOG 1.1 Innere Verwaltung
COFOG 1.3	(für einzelne Staaten)Grundlagenforschung
COFOG 1.4	(für einzelne Staaten) Sonstige öffentliche Dienste
COFOG 4	Bildung
COFOG 4.1	Vorschulische Bildung und Primarschulstufe
COFOG 4.2	Sekundarschulstufe
COFOG 4.3	Tertiarschulstufe (Universitäten)
COFOG 4.4 bis 4.6	'Sonstiges Bildungswesen' waren nicht für alle Staaten ermittelbar.

Die Abgrenzungen zwischen den Bildungsstufen laut COFOG sind zwar nach der internationalen Klassifikation der Bildungsstatistik (ISCED-Levels) definiert, in der nationalen Praxis treten dabei jedoch Inkongruenzen auf.

Für die erwähnten Funktionsbereiche wurden nach Möglichkeit die Aufwandsarten nach den ökonomischen Kategorien:

- Aufwand für aktives Personal,
- laufender Sachaufwand,
- Brutto-Kapitalbildung (Investitionen),
- laufende Transfers an andere öffentliche Körperschaften,
- sonstige laufende Transfers,
- Kapitaltransfers an andere öffentliche Körperschaften sowie
- sonstige Kapitaltransfers

ausgewertet. Es wurde auch angestrebt, die zuordenbaren Einnahmen aus Gebühren und Entgelten für die Inanspruchnahme einschlägiger öffentlicher Leistungen auszuwerten, um zu einer Schätzung des Netto-Aufwands zu gelangen. Auch bei der Zuordnung von Aufwendungen zu den einzelnen Aufwandsarten ergab sich mehrfach das Problem der ungenügenden Kongruenz mit COFOG, etwa bei der Definition des Personalaufwands für aktive Be-

dienstete (Reisevergütungen?), bei der Abgrenzung von laufendem Sachaufwand und laufendem Transfers und generell bei der Verbuchung von Transfers und deren Zuordnung zu den einzelnen Transferkategorien. Darauf wird bei der Besprechung der Vergleichsdaten noch eingegangen.

Von allen teilnehmenden nationalen Projektgruppen wurden die Aufwandskategorien für die vertikalen Ebenen des Staatsaufbaus (Zentralregierung, Provinzen, Gemeinden und Gemeindeverbände) ausgewertet. Außerdem wurde für die regionale Ebene unter der Zentralregierung der Aufwand der einzelnen Bundesländer oder Kantone ausgewertet. Damit wurde nicht in erster Linie ein internationaler Vergleich, sondern eine wichtige empirische Feststellung über das Ausmaß der Streuung der Verwaltungskosten zwischen den regionalen Gebietskörperschaften angestrebt.

II. Zu den Zielen des Projekts ICCA. Ausgangshypothesen

Das Projekt strebt letztlich Aussagen über Zusammenhänge zwischen dem verfassungsmäßigen Staatsaufbau, insbesondere seiner mehr föderalistischen oder mehr zentralistischen Struktur, und der Effizienz, mit der Staatsfunktionen erbracht werden, an. Es ist nicht zu erwarten, dass ein Vergleich der Niveaus der Aufwendungen allein schon ein schlüssiges Ergebnis bringt. Viel mehr müssten zu diesem Zweck auch Indikatoren der Quantität und der Qualität der erbrachten Staatsleistungen dem Aufwand gegenüber gestellt werden.

Ein höherer Aufwand je volkswirtschaftliche Bezugsgröße (Einwohnerzahl, Höhe des BIP) im internationalen Vergleich kann auf mehrere Kategorien von Einflüssen zurückgeführt werden:

1. Möglicherweise der gewichtigste Einfluss ist der unterschiedliche Grad der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft bei der Erbringung von Dienstleistungen der gleichen Art. Dabei ist rein statistisch zu beachten, dass privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen durchaus auch ganz im Eigentum des Staates stehen können, oder dass sie zumindest staatliche Auflagen für ihre Tätigkeit berücksichtigen müssen.

Gerade im Untersuchungszeitraum trieb die Politik in allen Vergleichsstaaten die Privatisierung von früher öffentlichen Dienstleistungsfunktionen voran. Solche Auslagerungen schlagen sich in den Daten der öffentlichen Haushalte in einer unmittelbaren Aufwandsverminderung nieder. Das schließt nicht aus, dass öffentliche Haushalte indirekt für steigende Kosten aufzukommen hätten, etwa bei Defiziten der ausgelagerten Institutionen

oder beim Wirksamwerden von Staatshaftungen. Neben dem internationalen Vergleich wird auch der nationale Zeitreihenvergleich durch Auslagerungen beeinflusst. Im internationalen Vergleich ist er besonders gravierend, da er auch durch COFOG-Konformität nicht automatisch behoben wird. COFOG-Zuordnung zählt ja nur die jeweils im Rahmen der öffentlichen Verwaltung erbrachte Funktionen, nicht jedoch die Aufwendungen für Dienste, die in einigen Staaten zum Unterschied von den anderen privat erbracht werden.

Das Prinzip des Projektes ICCA war, den jeweiligen Stand zu vergleichen und nicht den Versuch zu unternehmen, den unterschiedlichen Stand der Auslagerung international zu harmonisieren. Zwei Ausnahmen: die Auslagerungen des Bundesrechenamtes und des früheren Statistischen Zentralamtes aus der Hoheitsverwaltung in Österreich wurde für den Vergleich rechnerisch „zurückgenommen“, da die entsprechenden Funktionen der allgemeinen Hoheitsverwaltung in den anderen drei Vergleichsländern dem öffentlichen Dienst angehören.

Trotz des unterschiedlichen Standes der Privatisierung wird der Vergleich wirtschaftspolitisch nicht etwa weniger aussagekräftig. Er schließt nun eben das Ausmaß des Rückzugs des Staates aus der eigenen Erbringung von Leistungen ein.

2. Ein unterschiedlicher Leistungsumfang und eine unterschiedliche Leistungsqualität – bei im Prinzip gleicher Abgrenzung von Staat und Wirtschaft – verursachen unterschiedlichen Aufwand. Bürgernähe einschließlich Einflüsse der Bevölkerungsdichte, Topographie und Verkehrswege, bessere Beratungsleistungen und raschere Abwicklung beeinflussen die Qualität der öffentlichen Leistung, jedoch in der Regel auch den Aufwand. Ob ein Gerichtsverfahren im Durchschnitt mit einer Dauer von drei Monaten oder von drei Jahren bis zur Rechtskraft rechnen muss, hängt, neben Einflüssen organisatorischer Natur, vor allem mit der Ausstattung der Justiz mit personellen und sachlichen Ressourcen zusammen. Ähnliches gilt für unterschiedlichen Aufwand infolge höherer Regelungsdichte oder höherer Rechtssicherheit (Kontrollinstanzen etc) als Resultat der differierenden Verfassungs- und Verwaltungsnormen.
3. Bei gleicher Qualität und gleichem Umfang öffentlicher Dienste kann sich unterschiedlicher Aufwand auch mit unterschiedlicher Effizienz der verwaltungsinternen Organisation erklären. Dabei kann es sich um betriebs-

wirtschaftliche Ineffizienzen handeln, aber auch um unklare Aufgaben- und Verantwortungszuteilung sowie Doppelgleisigkeiten.

4. Es könnte der Fall sein, dass der relative Preis für Produktionsfaktoren, welche in den öffentlichen Diensten im Vergleich zur übrigen Wirtschaft eingesetzt werden, international differiert. Im Klartext bedeutet dies, dass Beamte (gleicher relativer Qualifikation) in einem Staat „teurer“ sein könnten als im anderen.
5. Von diesen gravierenden Einflüssen isoliert bleibt dann als zusätzlicher Faktor der Grad der Zentralisierung oder Föderalisierung der Staatsfunktionen auf Grund unterschiedlicher Verfassungsgrundsätze.

Ökonomisch gesehen sprechen für Zentralisierung grundsätzlich das mögliche Vorliegen von Skalenerträgen größerer Einheiten, für Föderalisierung in erster Linie der innovative Anreiz von innerstaatlichem Systemwettbewerb und die Zuordnung von Angelegenheiten auf die jeweils effizienteste Ebene im Sinn des Subsidiaritätsprinzips.

Diese Einflüsse voneinander zu unterscheiden erfordert eine sehr sorgfältige Analyse. Der internationale Vergleich von vergleichbar gemachten Aufwandsdaten stellt keine Analyse dar. Er ergibt aber Anhaltspunkte dafür, welche möglichen Einflüsse am Werk sein können und welche offenbar weniger gewichtig oder überhaupt auszuschließen sind.

Der vorliegende Vergleich im Rahmen des Projekts ICCA ist daher ein notwendiger und aufschlussreicher erster Schritt zu einer Analyse.

III. Kompetenzzuordnung auf die Ebenen des Staates

Alle Überlegungen über die Vergleichbarkeit betreffen zunächst den Aufwand des Gesamt-Staates für die untersuchten Funktionsbereiche. Bewusst wurde aber die Zuordnung des Aufwands auf die für ihn zuständige Ebene erhoben. Der Aufwand wird aus den Rechnungsabschlüssen erfasst. Das bedeutet, dass er jener Gebietskörperschaft zugeordnet ist, die für die öffentliche Dienstleistung an Bevölkerung und Wirtschaft finanziell direkt aufkommt. Dabei wird angenommen, dass diese Gebietskörperschaft auch Bedingungen, Umfang und Qualität der Dienstleistung bestimmt, also die Kompetenz dafür hat. Hinter der Bezahlung können staatsinterne Refinanzierungsströme vorliegen, welche die finanzielle Last eigentlich auf einer anderen Ebene entstehen lassen.

Aus österreichischer Sicht ist in dieser Hinsicht die Einrichtung der Refundierung von Kosten der Landeslehrer durch den Bund sehr bedenklich. Auf dieses Problem, auf den unter anderem der Rechnungshof eingehend hingewiesen hat, wird in den Erläuterungen zum Bildungsbereich nochmals eingegangen.

In den vier Vergleichsstaaten sind den einzelnen Ebenen des Staates auf Grund der Staatsverfassung und anderer gesetzlicher Regelungen stark unterschiedliche Kompetenzen zugeordnet. Auch die verfassungsmäßig als Bundesstaaten konstituierten Vergleichsstaaten Deutschland, Schweiz und Österreich unterscheiden sich nicht nur im Grad der Kompetenzzuordnung an die Ebenen unter der Zentralregierung, sondern auch in der Zuordnung von Funktionsbereichen sehr wesentlich.

Die Arbeitshypothese ist, dass die Kompetenzzuordnung auf die verschiedenen Ebenen sich im Aufwand des Gesamtstaates, oder präziser, in der Effizienz der Leistungserbringung (Erträge in Relation zum Aufwand) niederschlägt. Wir haben schon dargestellt, dass aus den Vergleichsdaten eine solche Aussage aller Wahrscheinlichkeit nicht ohne weiteres gewonnen werden kann, nicht nur, weil eine statistische Erfassung der Erträge nicht vorliegt. Sie muss einer sorgfältigen Analyse von zusätzlichen Indikatoren des Outputs der öffentlichen Dienste überlassen bleiben.

Dennoch ist die Zuordnung des Aufwands auf die Ebenen ein erster Schritt, um Hinweise auf auffällige Unterschiede zu erhalten, denen in der Analyse nachgegangen werden sollte.

Der am Aufwand gemessene Grad der Wahrnehmung von Staatsaufgaben durch den Zentralstaat ist für sich kein Indikator für ein zentralistisches oder föderalistisches System. In den Niederlanden liegt die Erbringung von öffentlichen Diensten sehr stark auf der Ebene der Kommunen, ist also stark dezentralisiert. Dennoch sind die Niederlande keineswegs ein Beispiel für ein föderalistisches Staatswesen, weil die legislativen Funktionen hauptsächlich der Reichsregierung zugewiesen sind.

Aus den geschilderten Gründen unterschiedlicher Kompetenzzuordnung stellen die Aufwandsdaten der einzelnen Ebenen für die untersuchten Funktionen im internationalen Vergleich keinen Beleg für die Leistungserbringung oder gar Effizienz der einzelnen Ebenen dar, sondern sind überwiegend der Niederschlag der national unterschiedlichen Kompetenzkataloge.

Sonderproblem Wien

Die Drei-Ebenen-Struktur Zentralstaat – Regionen – Kommunen bringt hauptsächlich für Deutschland und Österreich ein zusätzliches Problem, weil auf Ebene der Bundesländer Stadtstaaten bestehen, in welchen Landes- und Gemeindefunktionen untrennbar verbunden wahrnehmen (Berlin, Hamburg, Bremen; Wien). Für die Schweiz würde sich dies allenfalls auf den Kanton Basel Stadt und mit Einschränkungen auf Genf beziehen, doch ist das Gewicht dieser Stadtstaaten im Gesamtstaat relativ gering.

Am meisten Gewicht hat das Problem infolge der relativen Größe Wiens für Österreich. Aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit wurden zunächst alle Aufwendungen dieser Stadtstaaten der Ebene der Bundesländer zugerechnet. Damit bekommen jedoch die spezifischen Verhältnisse Wiens als einzige Millionenstadt in Österreich ein sehr großes Gewicht für die Gesamtergebnisse der neun Bundesländer. Die übrigen acht erscheinen in dieser Hinsicht viel homogener, so dass getrennt von der für den internationalen Vergleich vorgesehenen Zurechnung Wiens zu den Bundesländern auch ein Aggregat „Bundesländer ohne Wien“ ausgewiesen wird.

Da es nicht möglich ist, den Aufwand für eigentliche Kommunalfunktionen von jenem der Landesebene zu trennen, ist allerdings Wien auch nicht als Gemeinde aufzufassen. Daher sind die Angaben für die österreichischen Gemeinden gleichfalls ohne Wien abgegrenzt.

IV. Qualität der Vergleichbarkeit

Eine wesentliche Zielsetzung des Projekts ICCA ist, durch sorgfältige Prüfung der Vergleichbarkeit bzw der unvermeidlichen Unterschiede und durch akkordierte Harmonisierung in fraglichen Klassifikationen und Definitionen sowie durch qualifizierte Schätzungen ein höheres Maß an Aussagekraft zu gewinnen, als das die international vorliegenden Vergleiche bisher erlaubten.

Die Qualität der Vergleichbarkeit hängt nicht zuletzt von der statistischen Qualität der benützten nationalen Quellen ab. Nur so viel sei angemerkt: die österreichischen Angaben sind mit Sicherheit nicht die verlässlichsten und informativsten, die schweizerischen hingegen zeigen ein hohes Maß an Kongruenz mit den vorgegebenen Kriterien. Größere Lücken in Bezug auf den angestrebten Vergleichsumfang weisen die nationalen statistischen Quellen aller vier Staaten auf.

Für den Funktionsbereich Bildung gibt es eine Reihe internationaler empirischer Vergleiche. An erster Stelle sind die jährlichen Berichte der OECD „Education at a glance“ zu erwähnen. Diese beruhen auf Meldungen der statistischen Behörden der Mitgliedsländer, die dennoch – in Bezug auf die vier Vergleichsländer – mehrfach fragwürdige Ergebnisse zeigen.

Der Funktionsbereich „Allgemeine Hoheitsverwaltung“ ist vergleichsweise weniger gut untersucht. Hier stellt das Projekt ICCA eine Pionierleistung dar.

Die Sorgfalt bei der Abstimmung der nationalen Daten dürfte eine bisher kaum erreichte Qualität des internationalen Vergleichs gewährleisten.

Trotz der intensiven Bemühungen von Projektleitung und aller teilnehmenden nationalen Projektteams wurde jedoch exakte Vergleichbarkeit in den meisten Funktionskategorien und Arten des Aufwands wohl kaum erreicht: sie scheint auch auf einer so hohen Ebene der Aggregation wie der Ein-, Zwei- oder Dreisteller des COFOG grundsätzlich nicht erreichbar. Dafür sind die strukturellen Unterschiede der nationalen administrativen Strukturen zu groß. Vielleicht würde eine Standardisierung der Strukturen diesem Problem beikommen, ähnlich wie die Erhebung eines Harmonisierten Verbraucherpreisindex für die Mitglieder der EU, der einheitliche Verbrauchsstrukturen vorgibt, von welchen die nationalen Warenkörbe in charakteristischer Weise abweichen.

Alle Projektgruppen stützen sich primär auf vorliegende nationale, meist amtliche Statistiken über die Rechnungsabschlüsse der staatlichen Körperschaften. Die amtlichen Angaben differieren unerwarteter Weise auch innerhalb der Staaten je nach Quelle, etwa diejenigen über den Aufwand für Bildung in der Schweiz, wo sich die Angaben der Schweizerischen Finanzverwaltung und des Bundesamts für Statistik nicht decken und ähnlich in Österreich, wo die amtliche Schulstatistik nicht zwischen Schüler an öffentlichen und an privaten Schulen trennt, hingegen in den Gebarungsübersichten diese unvermeidlich unterschiedlich behandelt (finanziert) werden. Vielfach wurden diese aber um eigene Erhebungen in detaillierteren Quellen (bzw. Urmaterial) und durch Schätzungen (informed guesses) der Projektgruppen ergänzt.

Dabei machten fehlende Kongruenz mit COFOG, offenbar falsche Zuordnungen und rein statistische Fehler, die im Detail zu erkennen sind, große Mühe.

Diese Inkongruenzen wurden in zwei Koordinationsrunden auszuräumen versucht. Das Ergebnis stellt vermutlich den bisher am besten dokumentierten und qualitativ anspruchsvollsten internationalen Vergleich für die beiden ausgewählten Staatsfunktionen dar. Dennoch mussten einige Einschränkungen

bewusst akzeptiert werden. Es wird fraglos anzunehmen sein, dass andere Einschränkungen des Vergleichs im Detail nicht erkennbar waren.

Die gravierendsten Einschränkungen des angestrebten Vergleichsumfangs traten in folgenden Bereichen auf:

1. Allgemeine Hoheitsverwaltung

Generell ist die internationale Vergleichbarkeit des Bereichs Allgemeine Hoheitsverwaltung als weniger exakt anzunehmen, weil dieser in den nationalen Statistiken teilweise als Restgröße (not elsewhere classified) statistisch erfasst wird, indem die eindeutiger zuordenbaren Leistungen für Schulen, Gesundheit, Polizei, Justiz, Verteidigung, Infrastruktur, Wirtschaft und Soziales vom Gesamtaufwand abgezogen werden.

Im Sinn der Zielsetzung, den Einfluss der Staatskonstruktion auf den Aufwand erkennbar zu machen, wurde im Projekt ICCA im Besonderen ein Versuch unternommen, innerhalb der Allgemeinen Hoheitsverwaltung den Umfang der „Obersten Organe“ der Legislative und Exekutive gesondert zu erfassen.

Für alle Länder außer Deutschland kann eine enge Definition dargestellt werden, welche auf Bundes- wie auf Landesebene die obersten Repräsentanten (Präsidenten, Regierungsmitglieder), Parlamente und die ihnen direkt zur Unterstützung zugeordneten Kanzleien, jedoch nicht die eigentliche Administration (Ministerien, Landes- oder Kantonsämter) umfasst.

Die Behandlung der Länder-Ministerien in Deutschland lässt diese engere Definition nicht zu, weil die obersten Repräsentanten und Führungsorgane dieser Ministerien von deren Gesamtaufwand nicht zu trennen sind. Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland wurde daher auf Basis einer weiteren Definition versucht. Diese weitere Definition ist jedoch wiederum in Österreich umfangreicher als in Deutschland, weil in Österreich keine Möglichkeit besteht, Fachabteilungen der Ämter der Landesregierung zu unterscheiden und die entsprechenden (allgemeine Hoheitsverwaltung, Innenverwaltung, Äußeres, Finanzen) dem Bereich COFOG 1 zuzuordnen, während in Deutschland die Länder-Ministerien eine Zuordnung auf die COFOG-Einsteller im Prinzip ermöglichen.

2. Abgrenzung von staatlicher und privatwirtschaftlicher Funktionserbringung

Das generelle Problem wurde schon oben erwähnt. Es spielt eine besonders große Rolle im Bereich Bildung, wo verschiedene Formen der öffentlichen Leistung nebeneinander bestehen:

- staatliche Schulen, die staatlich organisiert und finanziert werden. Dabei kann ein Teil des Personals nicht öffentlich bedienstet sein, sondern etwa einer Religionsgemeinschaft angehören, die vom Staat für den Unterricht an der staatlichen Schule direkt oder indirekt, ganz oder teilweise refinanziert wird. Statistisch kann diese Zahlung als Personal-, als Sachaufwand oder als Transfer erfasst werden.
- Öffentlich anerkannte Schulen privater Träger (Schulen mit Öffentlichkeitsrecht). In diesen Fällen werden in der Regel Teile des Aufwands vom Staat durch Transfers an die Träger refundiert.
- Daneben gibt es verschiedene Formen des Übergangs zu rein privaten schulischen Aktivitäten, unter anderem solche Schulen, deren Besuch auf die Schulpflicht angerechnet wird, deren Absolventen jedoch staatliche Prüfungen für die Anerkennung ihrer Studien ablegen müssen. Solche Schulen oder deren Besucher können staatliche Zuschüsse erhalten.

Die Abgrenzung ist nicht im Prinzip, aber in der statistischen Praxis schwierig und daher ist mit Einschränkungen der internationalen Vergleichbarkeit zu rechnen. Dies wird dadurch verschärft, dass in einzelnen Staaten die Schüler- und Lehrerstatistik die erste und die zweite Kategorie der Schulen umfassen, der direkte öffentliche Aufwand jedoch nur die erste Kategorie der rein staatlichen Schulen.

Im Bereich COFOG 1 entsteht das Problem der Abgrenzung von staatlicher oder privatwirtschaftlicher Leistungserbringung in geringerem Ausmaß. Es kann erwartet werden, dass Dienste der Allgemeinen Hoheitsverwaltung von öffentlichen Körperschaften erbracht werden. Allerdings sind verschiedene ergänzende und Hilfsfunktionen des öffentlichen Dienstes in den Vergleichsländern in unterschiedlichem Maß in den privaten Bereich ausgelagert. Dies ist insbesondere für den Zweisteller 1.4 Sonstige öffentliche Dienste anzunehmen.

3. Aufwand für aktives Personal und für Pensionen

Hier ist wegen der Unterschiede der Finanzierung der Pensionen für Alt-Beamte die internationale Vergleichbarkeit ein Problem. Die Finanzierung der laufenden Pensionslasten kann ausschließlich aus eigenen Pensionsbeiträgen der aktiven öffentlichen Bediensteten (reine Umlage), aber auch teilweise oder ganz aus den allgemeinen staatlichen Mitteln (Steuereinnahmen) erfolgen. Je nachdem differiert das Niveau der Brutto-Kosten für den Arbeitgeber Staat.

Dazu kommt, dass in einzelnen Staaten die öffentlich Bediensteten unterschiedlichen Pensionssystemen angehören (nämlich solchen für Beamte im engeren Sinn oder für privatwirtschaftlich Bedienstete). Internationale Koordination durch eine für einzelne Vergleichsländer notwendige Imputation einer fiktiven Beitragszahlung konnte nicht erreicht werden und ist auch nicht unbedingt sinnvoll, weil sie einerseits willkürliche Annahmen über künftige Pensionsaufwendungen voraussetzt, andererseits den Gegenwartsaufwand stört. Daher wurde unabhängig vom nationalen System grundsätzlich angestrebt, den Aufwand für aktives Personal als Brutto-Aufwand des Arbeitgebers Staat für eben dieses (einschließlich aller laufenden Pensionsbeiträge des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer) zu definieren.

4. Grundlagenforschung

Die Behandlung von Forschung gemäß COFOG stößt offenbar auf Vergleichsschwierigkeiten. Ein großer Teil der Forschung zählt untrennbar zur Hauptfunktion Bildung (COFOG 4), weil sie von den tertiären Bildungsstätten (Universitätsniveau) statistisch nicht unterschieden werden kann. Andere Bereiche der Forschung sind die öffentliche, nicht universitäre Grundlagenforschung und die privatwirtschaftliche Forschung. Dabei legt COFOG in der Kategorie 1.3 den Akzent auf Grundlagenforschung (fundamental research) und verweist bereichsspezifische angewandte öffentliche Forschung auf andere Funktionen (etwa Gesundheitsforschung in COFOG 5.5). Hier sind mit Sicherheit unterschiedliche nationale Abgrenzungen anzunehmen, die allerdings den internationalen Vergleich von COFOG 1 nicht gravierend stören sollten.

Ein Sonderproblem ist, dass der Aufwand für Universitätskliniken in rein universitären Bildungs- und Forschungsaufwand einerseits und in klinischen Aufwand bei der Behandlung von Patienten andererseits zu zerlegen ist. Der letztere fällt in den Bereich COFOG 5 Gesundheitswesen. Je nach nationaler statistischer Quelle fällt dies unterschiedlich schwer.

5. Zuordnung von Vorschul- und Schulformen zu den COFOG bzw ISCED-Stufen

Dieses im internationalen Vergleich an sich wohlbekannte Problem machte auch dem Projekt ICCA Schwierigkeiten. Vor allem die Zurechnung zur tertiären Bildungsstufe ist international und auch im Zeitverlauf nicht immer vergleichbar. So wurde die Ausbildung von Lehrern früher eher der sekundären Berufsausbildung zugeordnet, in jüngerer Zeit wurde ihr Niveau angehoben (upgraded) und rückte in den tertiären Bereich auf (pädagogische Akademien).

Ähnliches gilt für die Abgrenzung von höherer Ingenieurausbildung und den neuen Fachhochschulen. Im Projekt ICCA sind nur letztere zum tertiären Bereich zu zählen.

Da COFOG 4.1 auch vorschulische Bildung enthält, werden in offenbar unterschiedlichem Ausmaß auch alle Kindergartenleistungen statistisch erfasst oder nur solche, für welche eine staatliche geregelte Vorschulphase eingerichtet ist.

6. Erfassung der Transfers und der Entgelte

Das größte Problem des internationalen Vergleichs dürfte die relativ uneinheitliche Praxis und Erfassung von Beihilfen (Transfers) in den Funktionsbereichen sein. Die Zuordnung des öffentlichen Aufwands zu den Aufwandskategorien Personal-, Sachaufwand oder Transfer ist institutionell sehr variabel und weitgehend willkürlich. Beispiele sind die Zahlung von Mitgliedsbeiträgen an eine von einer öffentlichen Körperschaft unterstützte Einrichtung, alternativ dazu die Erteilung von Aufträgen an diese oder die Beihilfe zur Unterstützung dieser Institution, oder etwa die Verlagerung von eigenem Kapital- und Personalaufwand zu Sachaufwand durch Leasing (Miete) von Sachgütern und auch von Personal.

Trotz unterschiedlicher Verbuchung können das politische Ziel und der wirtschaftliche Effekt gleich sein. Dies gilt etwa für den österreichischen Fall der Unterstützung für die Beschaffung von Schulbüchern oder von Fahrtermäßigungen für Schüler: diese werden als Transfers an private Haushalte verbucht, auch wenn sie tatsächlich den Schulbuchverlagen oder Verkehrsträgern zufließen, die ihrerseits dann Gratis-Schulbücher an die Schulen oder Schüler verteilen.

Das Projekt ICCA bemühte sich, Transfers, die dem Finanzausgleich öffentlicher Mittel auf die einzelnen Stufen der Gebietskörperschaften dienen, unbe-

rücksichtigt zu lassen. Nur solche Transfers sollten berücksichtigt werden, die unmittelbar zu einer Leistungserstellung im entsprechenden Funktionsbereich beitragen. So wurden für Österreich etwa die Bezahlung der Gehaltskosten der Landeslehrer durch den Bund als Finanzausgleichstransfer angesehen und daher auch nicht als Transfer an andere öffentliche Körperschaften erfasst, hingegen die Zahlungen des Bundes an private Schulerhalter oder Stipendien sehr wohl als einschlägiger Transferaufwand.

Im Vergleich zeigt sich unerfreulicherweise, dass die Bereinigungen die willkürlich erscheinenden nationalen Unterschiede der Angaben über Transfers kaum verlässlich ausgleichen konnten. Unerklärlich große Unterschiede in den Größenordnungen traten zu Tage.

Daher ist in der Analyse die Berücksichtigung der Transfers äußerst sorgfältig zu prüfen. Wahrscheinlich wäre ein genaues Bild der involvierten intrasektoralen Finanztransfers im öffentlichen Sektor Voraussetzung für verlässliche Vergleiche.

Der vorliegende Vergleich behilft sich, indem zusätzlich zum Gesamtaufwand je Funktionsbereich auch die wesentlich besser fundierten Angaben für die Summe aus Aufwand für aktives Personal, laufendem Sachaufwand und Kapitalbildung verglichen werden.

Dieser Vergleich hat allerdings den Nachteil, dass der Aufwand in Staaten, die öffentliche Zielsetzungen eher durch Finanzierung privater Initiativen erbringen, der staatliche Aufwand unterschätzt wird. Dies ist bei Interpretation und Analyse im Auge zu behalten.

Was über die Transfers gesagt wurde, gilt spiegelbildlich über weite Strecken für die angestrebte Erfassung von Entgelten und direkten Gebühren. Auch hier erwies es sich auf Grund mangelhafter Qualität der statistischen Angaben als äußerst unverlässlich, solche nicht-fiskalischen Einnahmen international vergleichbar zu machen.

7. Gemeindeaufwand nach funktionalen Bereichen

Im österreichischen Länderbericht wird ausführlich darauf verwiesen, dass sich die Zuordnung von Aufwendungen nach Funktionsbereichen auf der Ebene der Gemeinden mit groben Schätzungen behelfen muss, weil die amtlichen Gebarungsübersichten einen der funktionellen Auswertung des Bundes- und der Länderhaushalte (sowie der Gemeindeverbände, Kammern und Sozialversiche-

Träger) entsprechende Datensatz (noch?) nicht anbieten kann. Das WIFO musste zu diesem Zweck für die Gemeinden auf Schätzungen zurückgreifen, die sich auf eine gröbere funktionelle Klassifikation stützen.

8. Korrektur von statistischen Fehlern und Unklarheiten der Darstellung

Unklarheiten oder offenbare statistische Fehler auch in der letzten revidierten Version der nationalen Länderberichte wurden dort, wo sie beim Vergleich erkannt wurden, nach Möglichkeit vom WIFO korrigiert. Dies betraf:

- Abgrenzung der Schülerzahlen in Österreich zwischen Primar- und Sekundarstufe (falsche Zuordnung der Hauptschulen)
- Korrektur eines offenbaren Zuordnungsfehlers von Transfers zum Bereich Übrige Hoheitsverwaltung in den amtlichen österreichischen Gebarungsübersichten der Statistik Austria. Dort wurden für die Jahre 1998 und 1999 sämtliche Pensionszahlungen öffentlicher Körperschaften an ehemalige Bedienstete als Transferaufwand des Bereiches Allgemeine Verwaltung an private Haushalte ausgewiesen. Dieser Fehler konnte durch Interpolation zwischen 1997 und 2000 schätzungsweise behoben werden.
- Unklare Darstellung von 1.1.3 und 1.2 im deutschen Tabellensatz
- Erfassung von Schülern in Privat- und in Staatsschulen für Deutschland und die Niederlande. Für Österreich liegen Angaben nur für das Jahr 1996 vor.

Auch wurden im Einzelfall vom WIFO Schätzungen von fehlenden Angaben riskiert, wo sich diese mit vermutlich geringem Fehlerspielraum aus Kreuzklassifikationen oder Analogie-Schlüssen gewinnen ließen. Diese Schätzwerte sind in den Tabellen mit dem Zeichen * (*Stern*) gekennzeichnet. Dies betrifft die Trennung der deutschen und niederländischen Angaben über Transfers an andere öffentliche Körperschaften und an Sonstige in laufende und Kapitaltransfers.

Die erwähnten Einschränkungen der Vergleichbarkeit führten auch dazu, dass die vorliegenden internationalen Vergleichswerte nicht quasi-automatisch auf Basis der vorhandenen Excel-Dateien hergestellt wurden, weil die Gefahr bestanden hätte, Unvergleichbarkeiten zu übersehen.

V. Hauptergebnisse

1. Allgemeine Hoheitsverwaltung (COFOG 1)

Der Gesamtaufwand je Einwohner im Jahr 1999 war mit einem Wert von 1042 € in Österreich am höchsten von allen Vergleichsstaaten. Sie übertraf den nächst niedrigeren Wert, jenen der Schweiz, um rund ein Viertel.

Die Unsicherheiten über die Vergleichbarkeit der Verbuchung der Transfers bringt mit sich, dass eher oder jedenfalls zusätzlich auf die Summe aus Aufwand für aktives Personal, laufendem Sachaufwand und Investitionen geachtet werden sollte. Auch bei dieser Kennzahl liegt der Aufwandswert Österreichs mit 696 € je Einwohner (knapp) an der Spitze. Dies ist um nur 1 Prozent mehr als in der Schweiz, jedoch um ein Drittel mehr als in Deutschland und nahezu doppelt so viel wie in den Niederlanden.

Würde der österreichische Pro-Kopf-Aufwand (ohne Transfers) auf jenen Deutschlands gesenkt, ergäbe sich rechnerisch eine Einsparung von 1,4 Milliarden €, auf jenen der Niederlande sogar von 2,8 Milliarden €.

Insbesondere der laufende Sachaufwand und auch der Aufwand für aktives Personal sind in Österreich relativ höher als in allen Vergleichsstaaten.

Der Aufwandsunterschied ergibt sich nicht aus relativ höherem Aufwand für die Obersten Organe im engeren Sinn, auch nicht für die Finanzverwaltung oder für Auswärtige Angelegenheiten und Entwicklungszusammenarbeit. Im Gegenteil ist der Pro-Kopf-Aufwand in Österreich für diese letzteren Funktionen, für die die Bundesministerien für Finanzen bzw für Auswärtige Angelegenheiten zuständig sind, der geringste unter allen Vergleichsstaaten.

Im Vergleich mit Deutschland zeigt sich, dass der Aufwand für die Obersten Organe im weiteren Sinn in Österreich nahezu doppelt so hoch ist wie dort. Es wurde schon ausgeführt, dass dieser Vergleich durch den Umstand, dass eine Zerlegung der Agenden der Ämter der Landesregierungen nach Funktionsbereichen nicht möglich ist, während in Deutschland nur die fachlich zuständigen Länderministerien unter den Bereich Allgemeine Hoheitsverwaltung fallen, zuungunsten Österreichs verzerrt ist. Dieser unvermeidliche definitorische Unterschied erklärt etwa die Hälfte der Differenz im Aufwand für Oberste Organe im weiteren Sinn mit Deutschland, also insgesamt einen Wert von 0,7 Milliarden €.

Der Rest des Abstandes zu Deutschland in annähernd gleicher Höhe ist dem nicht näher fachlich abgegrenzten Bereich Sonstige allgemeine Hoheitsverwaltung zuzuschreiben. Dabei handelt es sich um die Zweisteller 1.4 und 1.5 COFOG '80, also allgemeine Verwaltungsdienste aller Art ohne Schwerpunkt in einem anderen Funktionsbereich des COFOG.

Etwas vereinfacht belegen die Vergleichsdaten das in Österreich herrschende Vorurteil, dass hier der Aufwand für „reine Bürokratie“ besonders hoch ist.

Dieser Umstand ist nicht einfach dem geringeren Föderalisierungsgrad Österreichs als in Deutschland oder der Schweiz zuzuschreiben. Ein besonders großes Kostengefälle tut sich nämlich zwischen Österreich und dem stärker zentralistisch aufgebauten Staat der Niederlande auf.

Generell wäre es eine eingehende Untersuchung wert, unter welchen Bedingungen die Niederlande mit einem im internationalen Vergleich so niedrigen Aufwand für Allgemeine Verwaltung das Auslangen finden. Dabei wäre der Aufwand selbstverständlich in Relation zu den Erträgen (Qualität der öffentlichen Leistungen) zu setzen.

In Österreich entfällt ein wesentlich höherer Anteil des Aufwands für aktives Personal auf die Dienststellen des Bundes als in Deutschland oder der Schweiz, allerdings ein geringerer als in den Niederlanden. Auch der laufende Sachaufwand der zentralen Regierungsstellen des Bundes lag 1999 in Österreich höher als in den beiden anderen föderalistisch strukturierten Staaten. Der Aufwand des Bundes für Investitionen in der Allgemeinen Hoheitsverwaltung war allerdings 1999 schon relativ geringer als in Deutschland.

Auf die Ebenen der staatlichen Aktivitäten bezogen, war der Abstand des hohen Aufwandes für Allgemeine Hoheitsverwaltung (ohne Transfers) zwischen Österreich einerseits und Deutschland sowie der Schweiz andererseits auf der Ebene des Bundes signifikant größer. Er übertraf pro Kopf der Bevölkerung jenen in der Schweiz 1999 um rund die Hälfte und erreichte das Doppelte des Bundesaufwands in Deutschland. Das ist wegen der viel weiteren Kompetenzen des Bundes sowohl in Gesetzgebung wie Verwaltung keine Überraschung. Aber auch im Vergleich zum zentralistischen Staat der Niederlande lag er in Österreich um ein Fünftel höher.

Auffallend ist, dass der Aufwand auf kommunaler Ebene für den Funktionsbereich Allgemeine Hoheitsverwaltung in Österreich pro Kopf der Bevölkerung geringer ist als in den anderen föderalistischen Vergleichsstaaten, nicht jedoch

als in den Niederlanden. Dort wird ein höherer Anteil des dezentralisierten öffentlichen Personals von der Reichsregierung entlohnt.

Die Entwicklungstrends während der neunziger Jahre im Funktionsbereich Allgemeine Hoheitsverwaltung in Österreich haben auffällige Parallelen mit jenen Deutschlands. Der Anteil des Aufwands (ohne Transfers) am BIP blieb in beiden Staaten annähernd konstant. In Österreich verringerte er sich geringfügig von 3,0% (1991) auf 2,9% (1999). In Deutschland erhöhte er sich relativ gleichfalls geringfügig von 2,1% des BIP (1991) auf 2,2% (1999). Ebenso wie in der Relation zu den Einwohnerzahlen fällt auf, dass er in Relation zur Leistung der Gesamtwirtschaft (BIP) in Österreich um rund die Hälfte mehr Aufwand erfordert.

Dabei wuchs nur in Österreich der Aufwand für aktives Personal (nominell) rascher als der Gesamtaufwand (ohne Transfers) für Allgemeine Hoheitsverwaltung. In den anderen drei Vergleichsstaaten blieb der Personalaufwand hingegen relativ zurück, das heißt, die Leistungserbringung entwickelte sich dort personalsparend. In Österreich blieb hingegen der laufende Sachaufwand unsignifikant hinter der Entwicklung des Gesamtaufwands zurück, während offenbar in den Niederlanden und der Schweiz der zurückhaltende Aufwand für Personal durch relativ stärker werdenden Sachaufwand ermöglicht oder substituiert wurde. In Deutschland und in der Schweiz stiegen die Investitionen im Bereich Allgemeine Verwaltung stärker als der Gesamtaufwand, in Österreich stagnierten sie nominell zwischen 1991 und 1999.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre war im Bereich Allgemeine Verwaltung noch ein deutlicher Anstieg der Investitionen zu verzeichnen gewesen, seither kürzten vor allem der Bund, in geringerem Maß auch die Länder ihre Investitionsbudgets. Die Politik der Budgetkonsolidierung im Vorfeld und nach Errichtung der Währungsunion hat besonders in Österreich und besonders beim Bund zu massiven Kürzungen der öffentlichen Investitionen geführt. Zwischen 1995 und 1999 sank das Investitionsniveau des Bundes im Bereich Allgemeine Hoheitsverwaltung auf etwas weniger als die Hälfte. Einer eingehenden Analyse muss überlassen bleiben, ob es sich dabei um eine Entwicklung handelt, die unvermeidlich – außer bei entsprechender Reduktion der Leistungen – einen Anstieg des Personal- und Sachaufwands nach sich zieht, weil Rationalisierungsmöglichkeiten nicht genutzt werden.

2. Bildung (COFOG 4)

Beim Vergleich des Bildungssektors zeigt sich die schon aus den Vergleichen der OECD bekannte Tatsache, dass je Einwohner die Schweiz mit Abstand am meisten für diesen Aufgabenbereich aufwendet. Der Aufwand für Bildung je Einwohner in Österreich folgt mit großem Abstand. Er wird im Durchschnitt aller Bildungsstufen von der Schweiz und im Primarbildungsbereich laut OECD auch in Dänemark übertroffen. Der Aufwand je Schüler bzw Studenten ist in Österreich nicht nennenswert höher als in Deutschland, weil Österreich eine relativ hohe Zahl an Inskribenten im sekundären berufsbildenden Zweig des Schulwesens und an den Universitäten aufweist. Der große Abstand der Schweiz vor den Vergleichsländern ist zum Teil jedoch auch auf der Basis des wesentlich höheren Pro-Kopf-Sozialprodukts (zu Wechselkursen) zu sehen.

Der (bereinigte) Gesamtaufwand für COFOG 4 je Einwohner erreichte 1999 in Österreich 1379 €, verglichen mit 1915 € in der Schweiz, hingegen von 1182 € in den Niederlanden und 1019 € in Deutschland. Die Reihenfolge bleibt unverändert, wenn man die statistisch etwas besser gesicherten Aufwendungen ohne Transfers vergleicht. Auch hier wird der österreichische Aufwand je Einwohner (1273 €) von jenem in der Schweiz (um rund ein Drittel) übertroffen, übersteigt jedoch jenen in den Niederlanden umgekehrt um etwas mehr als ein Fünftel und jenen in Deutschland um über 40 Prozent. Für die Niederlande sind die Angaben über Investitionen aus statistischen Gründen unvollständig. Es kann geschätzt werden, dass der direkte öffentliche Aufwand je Einwohner in den Niederlanden 1999 um rund 100 bis 150 € höher war als statistisch erfasst, womit das österreichische Niveau erreicht wird. Damit erscheint das zurückbleibende Aufwandsniveau je Einwohner in Deutschland gegenüber den Vergleichsstaaten noch ausgeprägter. Bemerkenswert ist, dass die Aufwandsdifferenz gegenüber Deutschland nicht beim höheren Personal- oder Sachaufwand, sondern bei den Investitionen ausgeprägter ist.

Bezieht man den Aufwand für das Bildungswesen auf das Sozialprodukt, so liegt Österreichs relativer Bildungsaufwand höher als in der Schweiz, die ein weit höheres Sozialprodukt je Einwohner erwirtschaftet. In der Schweiz ist der Aufwand annähernd europäischer Durchschnitt, in den Niederlanden liegt er mäßig, in Deutschland deutlich darunter.

Der weit überdurchschnittliche Aufwand der Schweiz ist hingegen in erster Linie auf das zu Wechselkursen hohe Niveau des Sozialprodukts zurückzuführen. Damit erscheinen die meisten Kosten im Vergleich sehr hoch, vor allem die

Personalkosten. Dazu kommt allerdings der Einfluss unterschiedlicher Anteile der Universitätsstudenten an der Bevölkerung (siehe unten) und (wahrscheinlich) der Einfluss einer unterschiedlichen statistischen Erfassung bzw unterschiedlicher Gewohnheiten des Kindergartenbesuchs.

Würde in Österreich je Einwohner für das Bildungssystem (ohne Transfers) gleich viel (wenig!) aufgewendet wie in Deutschland, wäre der Gesamtaufwand für Bildung rechnerisch um 3,1 Milliarden € geringer. Bevor daraus bildungspolitische Schlüsse gezogen werden, müsste jedoch analysiert werden, in welchem Ausmaß die Differenzen auf unterschiedliche Leistungen, Kapazität und Qualität und in welchem auf unterschiedliche Einheitskosten und Effizienz der Organisation zurückzuführen sind.

In Österreich liegt der Aufwand (ohne Transfers) für den Primar- und Sekundar-Bildungsbereich je Schüler um ein Drittel unter jenem der Schweiz. In diesen beiden Schulstufen zusammengenommen übertrifft der öffentliche Aufwand für staatliche Schulen in Österreich jenen in Deutschland um ein gutes Drittel und jenen der Niederlande um über 45 %. Den größten Aufwandsunterschied im Vergleich zu den Vergleichsstaaten verzeichnet Österreich auf der Sekundar-ebene, wo erstaunlicher Weise auch der Pro-Kopf-Aufwand in der Schweiz übertroffen wird.

Umgekehrt ist das Bild auf der tertiären Bildungsstufe, also im Wesentlichen den Universitäten. Hier ist der Aufwand je StudentIn in Österreich der geringste unter allen Vergleichsstaaten. Derjenige in der Schweiz ist rund dreimal so hoch, jener in den Niederlanden um ein Fünftel, in Deutschland um etwas weniger als ein Fünftel höher.

Die Schweiz weist mit 1,6 Prozent der Wohnbevölkerung die relativ geringste Studentenzahl aus, Österreich mit 3,1 Prozent die höchste unter den Vergleichsländern, während Deutschland (2,2%) und die Niederlande (2,8%) dazwischen liegen. Dies wirft allerdings die Frage nach der Relation der Ausbildungsleistungen der Universitäten aus, bei welcher Österreich mit einer relativ geringen Rate an Abschlüssen je Inskribierten und einer hohen Drop-out-Rate nicht effizient erscheint. Es ist bekannt, dass die Zahl der inskribierten ordentlichen Hörer in Österreich vor der Einführung von Studiengebühren die Zahl der tatsächlich ernsthaft studierenden nicht unbeträchtlich übertroffen hat, weil an die Inskription gewisse Sozialleistungen gebunden sind.

Gemessen an der Höhe des BIP wird der österreichische Aufwand für die tertiäre Bildungsstufe in der Schweiz um ein Fünftel übertroffen. Das bedeutet,

dass in der Schweiz eine relativ geringere Zahl an Studenten eine pro Kopf sehr viel aufwändigere Betreuung erhält. Der Aufwand je StudentIn ist in Österreich geringer als in den Niederlanden, aber um mehr als zehn Prozent höher als in Deutschland.

Die Kompetenzen im Bildungssystem sind in allen vier Staaten sehr unterschiedlich auf die drei Ebenen des Staates verteilt. In Deutschland sind Fragen der Bildung einschließlich der Universitäten Ländersache, in der Schweiz zwar auch in erster Linie kantonale Angelegenheit, doch gibt es immerhin Bundeseinrichtungen im tertiären Bildungsbereich. In den Niederlanden spielt die Ebene der Provinzen keine Rolle, die Durchführung von Bildungsaufgaben obliegt weit überwiegend der kommunalen Ebene.

Auf Grund dieser unterschiedlichen Kompetenzzuordnung ist gerade in diesem Funktionsbereich der Vergleich auf der Ebene der Gebietskörperschaften nicht sehr aufschlussreich. Er spiegelt in erster Linie diese Ordnung wieder und sagt sehr wenig über die relativen Kosten oder gar die Effizienz der Erfüllung dieser Aufgabe.

Der Aufwand für Bildungsaufgaben stieg in den neunziger Jahren in Österreich rascher als in den drei Vergleichsländern. Das kann nur in geringem Ausmaß auf eine stärkere Steigerung der Schülerzahlen zurückgeführt werden, da diese in Österreich zwar am stärksten zugenommen haben (+ 9,9% zwischen 1991 und 1999, im Vergleich zu + 9,0% in der Schweiz und + 8,3% in Deutschland, hingegen Niederlande nur + 0,7%), dies aber nur einen kleinen Teil des Unterschiedes im Aufwandswachstum zwischen Österreich einerseits und Deutschland und der Schweiz andererseits erklärt.

Im Zeitverlauf sind für Österreich zwei Feststellungen auffällig, die sich übrigens mit den Beobachtungen im Funktionsbereich Allgemeine Hoheitsverwaltung in der Tendenz decken: der Aufwand des Gesamtstaates für aktives Personal hat sich (nominell) rascher entwickelt als jener für Investitionen. Dies gilt insbesondere für Bundespersonal im Vergleich zu Bundesinvestitionen. Auch hier scheinen strikte Einsparungsbemühungen des Bundes stark zulasten der Investitionen vorangetrieben worden sein.

Landeslehrerproblematik in Österreich

Es wurde schon einleitend darauf hingewiesen, dass auf Grund von gesetzlichen Regelungen aus der Nachkriegszeit Aufgaben- und Ausgabenkompetenz für Lehrer an Pflicht- und Sonderschulen auseinanderfallen. Im Prinzip refun-

diert der Bund den Ländern den Großteil der Personalkosten für Landeslehrer, für welche die Länder als Dienstgeber auftreten, sofern sie akkordierten Stellenplänen entsprechen. Vielfach wird vereinfachend argumentiert, dass die Länder daher einen Anreiz hätten, möglichst viel Lehrpersonal anzustellen und dem Bund damit automatisch die Kosten anzulasten. Dies kann schon deshalb nicht der Fall sein, weil die Stellenpläne den bundeseinheitlichen Schülermindest- und höchstzahlen entsprechen und mit dem Bund akkordiert werden müssen. Noch wichtiger ist jedoch, dass bundeseinheitliche pädagogische Grundsatzgesetzgebung (etwa über sonderpädagogischen Förderbedarf, Integrationsklassen oder einzurichtende Schulversuche) von den Ländern einzuhalten ist. In der Vergangenheit wirkten diese jedenfalls stark kostentreibend (was kein Urteil über ihre pädagogische Sinnhaftigkeit impliziert). Der Aufwand für Lehrpersonal der Bundesländer – der den Ländern überwiegend vom Bund ersetzt wird – hat sich etwas langsamer entwickelt als jener für Bundespersonal. Die Länder steigerten den Sach- und Investitionsaufwand im Gegensatz zum Bund deutlich rascher als den Personalaufwand.

Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungen diese Argumentation vor kurzem in seinem Wahrnehmungsbericht 2003 (Reihe Bund 2003/2, 63 ff) bestätigt.

Aufwand für Bildungsverwaltung

Ein internationaler Vergleich der Aufwendungen für administrative Funktionen im Bildungsbereich hätte Hinweise über die Effizienz der (vertikalen) Kompetenzverteilung erwarten lassen. Wenn man annimmt, dass der Aufwand für die eigentlichen Unterrichts- und Bildungsfunktionen selbst – also für die Lehrkräfte und den Schulbetrieb – nicht davon abhängt, ob das Schulwesen stärker zentralisiert oder föderalistisch betrieben wird, könnten die unterschiedlichen Staatskonstruktionen immerhin unterschiedliche Kosten für die Schulaufsicht, Unterrichtsplanung und -kontrolle bedingen. In der österreichischen Diskussion wird die eklatant unübersichtliche Kompetenz- und Finanzierungsstruktur in diesem Bereich vielfach als eine Ursache der relativ hohen Aufwendungen für den Bildungsbereich verdächtigt.

Die funktionelle Gliederung des COFOG sieht einen abgegrenzten Bereich Bildungsverwaltung, der nur die politischen und administrativen Funktionen umfasst, nicht vor. Für die Niederlande sind diese mit „Sonstigen Einrichtungen des Bildungswesens“ zusammengefasst. Darunter befinden sich bildungsorientierte Förderungs- und Hilfseinrichtungen (Beratung, Modellversuche).

Andererseits sind diese aus der österreichischen Datenbasis nicht verlässlich herauslösbar. Für Deutschland und die Schweiz wurden im Projekt ICCA Angaben über die Kosten der Unterrichtsverwaltung vorgelegt, die mit Einschränkungen einen Vergleich mit Österreich zulassen.

Die „verfassungsrechtlich komplexe Kompetenzverteilung und die fehlende Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung“ wurde vom Rechnungshof in seine Prüfberichten immer wieder angeprangert. Zuletzt waren ihre Konsequenzen unter anderem auch Gegenstand der Prüfung der Aufwendungen für den Aufwand der Schulbehörden im Bund und in den Ländern. Der Rechnungshof fand auf Grund der angeforderten Detailunterlagen der Bundesländer, dass deren Personalaufwand für Schulbehörden (offenbar 2002) 20,6 Millionen € betragen hätte. (Rechnungshof, Wahrnehmungsbericht Bund 2003/2) Zu diesem kommen der Aufwand des Bundes für die oberste Zentralbehörde, das Bildungsministerium (in der Kompetenzabgrenzung von 2000) und für die Schulaufsichtsbehörden des Bundes hinzu. Das Ministerium wies 1999 einen Personalaufwand von 28,9 Millionen € und die Schulaufsichtsbehörden des Bundes einen solchen von 54,9 Millionen € auf.

Zusammen betrug somit der Personalaufwand für Bildungsverwaltung in Österreich etwas über 100 Millionen € (0,05% des BIP). Hierbei sind, wohlgemerkt, die Kosten der wesentlich aufwändigeren bildungsorientierten öffentlichen Dienste außerhalb der eigentlichen Unterrichtsanstalten und der Schulbehörden nicht mitgerechnet.

Für die Vergleichsstaaten liegen für 1995 Daten über Aufwendungen für die Kategorien COFOG 4.4 bis 4.6 vor. Sie machten 0,5 Prozent des BIP in Deutschland und 0,3 Prozent des BIP in den Niederlanden aus. Davon erfordern bildungsorientierte Dienstleistungen allerdings rund 90 Prozent des Aufwands. Nur der Rest entfällt auf Schulverwaltung.

Die eigentlichen Kosten der Schulverwaltung in Deutschland gibt der deutsche Teilbericht für 1999 mit insgesamt 1.216 Millionen €, davon einem Personalaufwand von 757 Millionen € an. Diese fallen zu mehr als der Hälfte in den Bundesländern, der Rest im Wesentlichen in den Gemeinden an. Gemessen am BIP Deutschlands bedeutet das einen Gesamtaufwand von 0,06 Prozent (Personalaufwand von 0,04 Prozent).

Die schweizerische Statistik definiert diesen Aufwand wie in unserer Darstellung für Österreich als „Verwaltung im Bildungsbereich“ und klammert damit offenbar ebenso andere bildungsorientierte öffentliche Dienstleistungen aus. Der

Gesamtaufwand für diese Behörden betrug 1999 in der Schweiz 139 Millionen €, davon der Personalaufwand 73 Millionen €. Gemessen am BIP der Schweiz sind das 0,06 bzw 0,03 Prozent, das sind Werte, die etwas unter den österreichischen Angaben liegen. (0,05% des BIP für den Personalaufwand der Schulverwaltung).

Aus dem internationalen Vergleich kann der Schluss gezogen werden, dass der Aufwand für Verwaltungsleistungen im Bildungsbereich in Österreich nicht über dem Rahmen der internationalen Vergleichswerte liegt. Der Rechnungshof schätzt das Einsparungspotential in den Schulbehörden der Bundesländer unter der Annahme, dass überall best practice vorläge, auf etwa 5 Millionen € jährlich. Jedenfalls erklären diese Beträge nicht das viel größere Gefälle der Gesamtaufwendungen für den Bildungsbereich zwischen Österreich einerseits und Deutschland und den Niederlanden andererseits. Dieses muss daher doch im unterschiedlichen relativen Aufwand für die eigentliche Bildungsfunktion vermutet werden, wo sowohl Kosten- wie Qualitätsaspekte dafür verantwortlich sein können.

VI. Auswertung nach österreichischen Bundesländern

Es ist nicht möglich, in diesem Rahmen auf Schlussfolgerungen aus der einfachen Interpretation näher einzugehen.

Im Aufgabenbereich Allgemeine Hoheitsverwaltung streut der Gesamtaufwand der Länder und Gemeinden (ohne Transfers) je (Landes-) Einwohner zwischen + 12 Prozent des gewogenen Österreich-Mittels für Wien und – 8 bis – 13 Prozent für Vorarlberg, das Burgenland und Tirol. Dies ist umso bemerkenswerter, als angenommen werden kann, dass es insbesondere bei den Obersten Organen (jedenfalls in der engen Definition) eine Kostendegression mit der Landesgröße gibt.

Im Aufgabenbereich Bildung liegen die Pro-Kopf-Aufwendungen umgekehrt für Wien und Niederösterreich unter dem gewogenen Bundesdurchschnitt (um etwa 12 Prozent), für Tirol (+ 2 Prozent), Salzburg (+ 4 Prozent) und für Vorarlberg (+ 10%) über diesem Mittelwert. Der Rechnungshof hat in seinem oben zitierten Wahrnehmungsbericht (aaO, 71) darauf hingewiesen, dass topographische Gegebenheiten (Bergtäler mit schwierigeren Verkehrsbedingungen, Streusiedlungen) das Betreiben kleinerer Schulen, vor allem Pflichtschulen erforderlich macht. Die gebirgigen Bundesländer im Westen haben damit von vornherein mit höherem Aufwand zu rechnen.

Im Vergleich der regionalen Aufwendungen untereinander in Richtung auf benchmarks eröffnen die durch das Projekt ICCA vorgelegten innerösterreichischen und die internationalen Vergleiche (Schweiz nach Kantonen, Deutschland nach Bundesländern) ein weites und bisher wenig bearbeitetes Feld der Analyse.

TABELLENTEIL

Tabelle 1

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung

Staat insgesamt

1999, Aufwand, Mio €

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	3.175	28.005	2.907	2.839
je Einwohner, €	392	341	184	396
Laufender Sachaufwand	2.036	11.842	2.192	1.479
Brutto-Kapitalbildung	424	3.493	448	636
Aufwandssumme ohne Transfers	5.635	43.340	5.547	4.954
je Einwohner, €	696	528	352	691
Laufende Transfers insgesamt	2.683	8.518*	5.267	1.011
lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.	1.697	1.194*	774*	121
lfd. Transfers an sonstige	986	7.324*	4.493*	890
Kapitaltransfers insgesamt	111	947*	559	99
Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.	54	133*	82*	95
Kapitaltransfers an sonstige	57	814*	477*	4
Gesamtaufwand	8.429	52.805	11.373	6.064
je Einwohner, €	1.042	643	722	846

* Schätzung des WIFO.

Tabelle 2

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung

Zentralregierung (Bund, Rijk)

1999, Aufwand, Mio €

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	1.187	5.801	1.964	796
je Einwohner, €	147	71	125	111
Laufender Sachaufwand	886	4.122	1.381	366
Brutto-Kapitalbildung	139	1.329	255	163
Aufwandssumme ohne Transfers	2.212	11.252	3.600	1.325
je Einwohner, €	273	137	228	185
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	-
lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	-
lfd. Transfers an sonstige	-	-	-	-
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	-	-
Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	-
Kapitaltransfers an sonstige	-	-	-	-
Gesamtaufwand	-	-	-	-
je Einwohner, €	-	-	-	-

Tabelle 3

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung

Länder (Kantone, Regionen)

1999, Aufwand, Mio €

	A	A <i>ohne Wien</i>	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	1.414	960	11.174	7	884
je Einwohner, €	175	148	136	0	123
Laufender Sachaufwand	650	425	3.874	163	562
Brutto-Kapitalbildung	148	80	811	1	182
Aufwandssumme ohne Transfers	2.212	1.502	15.859	171	1.628
<i>je Einwohner, €</i>	273	231	193	11	227
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	-	-	-	-	-
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	-	-
Gesamtaufwand	-	-	-	-	-
<i>je Einwohner, €</i>	-	-	-	-	-

Tabelle 4

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung

Gemeinden und sonstige öffentliche Körperschaften

1999, Aufwand, Mio €

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	574	11.030	930	1.159
je Einwohner, €	71	134	59	162
Laufender Sachaufwand	461	3.845	649	551
Brutto-Kapitalbildung	137	1.353	193	291
Aufwandssumme ohne Transfers	1.172	16.228	1.772	2.001
je Einwohner, €	145	198	112	279
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	-
Ifd. Transfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	-
Ifd. Transfers an sonstige	-	-	-	-
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	-	-
Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	-
Kapitaltransfers an sonstige	-	-	-	-
Gesamtaufwand	-	-	-	-
je Einwohner, €	-	-	-	-

Tabelle 5

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung

Entwicklung des Aufwands von 1991 bis 1999, nominell

Prozent pro Jahr

	Österreich	Deutschland	Niederlande	Schweiz
Staat insgesamt				
Aufwand für aktives Personal	4,1	4,2	- 2,3	2,4
Laufender Sachaufwand	3,1	3,9	- 0,3	3,7
Brutto-Kapitalbildung	- 0,0	6,0	- 2,2	2,9
Summe, ohne Transfers	3,4	4,3	- 1,5	2,8
Zentralregierung (Bund)				
Aufwand für aktives Personal	3,4	3,4	2,7	2,3
Laufender Sachaufwand	0,7	1,0	1,3	7,4
Brutto-Kapitalbildung	- 6,1	8,6	9,3	4,6
Summe, ohne Transfers	1,4	2,9	2,5	3,8

Tabelle 6

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung

Entwicklung des Aufwands von 1991 bis 1999, nominell

Prozent pro Jahr

	Österreich	Österreich <i>ohne Wien</i>	Deutschland	Niederlande	Schweiz
Bundesländer (Kantone, Regionen)					
Aufwand für aktives Personal	4,5	3,9	3,8	(- 25,4)	2,5
Laufender Sachaufwand	5,2	4,8	5,7	(11,5)	3,7
Brutto-Kapitalbildung	2,2	4,4	4,1	-	5,9
Summe, ohne Transfers	4,6	4,2	4,3	-	3,2
Gemeinden und sonstige öffentliche Körperschaften					
Aufwand für aktives Personal	4,4		5,2	-8,1	2,4
Laufender Sachaufwand	5,6		5,7	(-18,9)	1,9
Brutto-Kapitalbildung	8,2		4,1	9,3	0,6
Summe, ohne Transfers	5,3		5,0	-7,6	2,0

Tabelle 7

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung

Aufwandsverteilung auf die staatlichen Ebenen

Prozent des Staates insgesamt

	Österreich			Deutschland			Niederlande			Schweiz		
	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999
Aufwand für aktives Personal												
Zentralregierung (Bund)	39	37	37	22	20	21	45	66	68	28	28	28
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	43	45	45	41	41	40	2	0	0	31	31	31
Bundesländer (ohne Wien)	31	31	30									
Gemeinden und sonstige	18	18	18	37	39	39	53	34	32	41	41	41
Laufender Sachaufwand												
Zentralregierung (Bund)	53	56	44	44	37	35	55	63	63	19	20	25
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	28	27	33	28	32	33	3	7	7	38	39	38
Bundesländer (ohne Wien)	19	18	22									
Gemeinden und sonstige	19	17	23	28	31	32	42	30	30	43	41	37
Investitionen												
Zentralregierung (Bund)	54	48	33	31	19	38	23	43	57	23	29	26
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	29	30	35	27	31	23	6	0	0	23	22	29
Bundesländer (ohne Wien)	13	12	19									
Gemeinden und sonstige	17	22	32	42	50	41	71	57	43	54	49	45

Tabelle 8

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung, Oberste Organe (enge Definition)

Aufwandsverteilung auf die staatlichen Ebenen

Prozent des Staates insgesamt

	Österreich			Deutschland			Niederlande			Schweiz		
	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999
Aufwand für aktives Personal												
Zentralregierung (Bund)	46	47	46	-	-	-	38	57	48	12	9	10
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	50	50	51	-	-	-	7	1	1	23	21	21
Bundesländer (ohne Wien)	33	33	34									
Gemeinden und sonstige	4	3	3	-	-	-	55	42	51	65	70	69
Laufender Sachaufwand												
Zentralregierung (Bund)	76	78	80	-	-	-	51	56	45	12	13	17
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	24	22	20	-	-	-	9	14	19	22	21	17
Bundesländer (ohne Wien)	13	11	13									
Gemeinden und sonstige	-	-	-	-	-	-	40	30	36	66	66	66
Investitionen												
Zentralregierung (Bund)	100	46	100	-	-	-	18	27	37	83	85	85
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	0	0	0	-	-	-	17	0	0	9	14	8
Bundesländer (ohne Wien)	0	0	0									
Gemeinden und sonstige	0	54	0	-	-	-	65	73	63	8	1	7

Tabelle 9

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung, Oberste Organe (weite Definition)

Aufwandsverteilung auf die staatlichen Ebenen

Prozent des Staates insgesamt

	Österreich			Deutschland			Niederlande			Schweiz		
	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999
Aufwand für aktives Personal												
Zentralregierung (Bund)	17	17	17	31	26	25	-	-	-	-	-	-
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	82	83	82	46	49	48	-	-	-	-	-	-
Bundesländer (ohne Wien)	52	50	49									
Gemeinden und sonstige	1	0	1	23	25	27	-	-	-	-	-	-
Laufender Sachaufwand												
Zentralregierung (Bund)	19	18	22	38	33	37	-	-	-	-	-	-
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	81	82	78	38	47	44	-	-	-	-	-	-
Bundesländer (ohne Wien)	51	50	46									
Gemeinden und sonstige	-	-	-	24	20	19	-	-	-	-	-	-
Investitionen												
Zentralregierung (Bund)	8	6	9	77	45	82	-	-	-	-	-	-
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	92	94	91	21	51	17	-	-	-	-	-	-
Bundesländer (ohne Wien)	42	53	49									
Gemeinden und sonstige	0	0	0	2	4	1	-	-	-	-	-	-

Tabelle 10

COFOG1.1.1 Oberste Organe, enge Definition**Staat insgesamt***1999, Aufwand, Mio €*

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	249	-	389	235
<i>je Einwohner, €</i>	31	-	25	33
Laufender Sachaufwand	109	-	311	101
Brutto-Kapitalbildung	7	-	71	1
Aufwandssumme ohne Transfers	365	-	780	337
<i>je Einwohner, €</i>	45	-	49	47
Laufende Transfers insgesamt	-	-	98	4
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	0
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	-	-	-	3
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	5	0
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Transfers insgesamt	-	-	-	-
Gesamtaufwand	-	-	883	341
<i>je Einwohner, €</i>	-	-	56	123

Tabelle 11

COFOG1.1.1 Oberste Organe, weite Definition**Staat insgesamt***1999, Aufwand, Mio €*

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	1.356	6.078	-	-
je Einwohner, €	168	74	-	-
Laufender Sachaufwand	722	1.393	-	-
Brutto-Kapitalbildung	161	1.196	-	-
Aufwandssumme ohne Transfers	2.239	8.667	-	-
<i>je Einwohner, €</i>	277	106	-	-
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Transfers insgesamt	-	376	-	-
Gesamtaufwand	-	9.043	-	-
<i>je Einwohner, €</i>	-	110	-	-

Tabelle 12

COFOG 1.1.2 Finanzverwaltung**Staat insgesamt***1999, Aufwand, Mio €*

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	616	9.467	1.252	635
je Einwohner, €	76	115	79	98
Laufender Sachaufwand	116	1.348	1.061	240
Brutto-Kapitalbildung	31	493	n.a.	23
Aufwandssumme ohne Transfers	763	11.308	(2.313)	898
je Einwohner, €	94	138	147	125
Laufende Transfers insgesamt	64	-	121	108
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	39	-	-	97
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	25	-	-	11
Kapitaltransfers insgesamt	71	-	-	1
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	1
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	0
Transfers insgesamt	135	209	121	109
Gesamtaufwand	898	11.515	(2.434)	1.007
je Einwohner, €	111	140	(154)	141

Österreich, Niederlande: nur Bund bzw. Rijk

Tabelle 13

COFOG 1.1.3 Auswärtige Angelegenheiten**Staat insgesamt***1999, Aufwand, Mio €*

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	104	-	299	173
<i>je Einwohner, €</i>	13	-	19	24
Laufender Sachaufwand	48	-	149	0
Brutto-Kapitalbildung	7	-	14	0
Aufwandssumme ohne Transfers	159	-	462	173
<i>je Einwohner, €</i>	19	-	29	24
Laufende Transfers insgesamt	22	-	1.770	860
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	0
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	-	-	-	860
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	-	0
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Transfers insgesamt	-	-	-	-
Gesamtaufwand ^{*)}	181	-	2.232	408
<i>je Einwohner, €^{*)}</i>	22	-	142	57

*) bereinigt

Tabelle 14

COFOG 1.2 Entwicklungszusammenarbeit**Staat insgesamt***1999, Aufwand, Mio €*

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	17	-	30	38
je Einwohner, €	2	-	2	5
Laufender Sachaufwand	8	-	32	1
Brutto-Kapitalbildung	-	-	39	18
Aufwandssumme ohne Transfers	25	-	101	57
<i>je Einwohner, €</i>	3	-	6	8
Laufende Transfers insgesamt	82	-	2.187	805
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	505	0
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Transfers insgesamt	-	-	-	-
Gesamtaufwand ^{*)}	107	-	2.793	823
<i>je Einwohner, €^{*)}</i>	13	-	177	115

*) bereinigt

Tabelle 15

COFOG 1.1.3 und 1.2 Auswärtige Angelegenheiten und Entwicklungszusammenarbeit

Staat insgesamt

1999, Aufwand, Mio €

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	121	486	329	211
je Einwohner, €	15	6	21	29
Laufender Sachaufwand	56	328	181	1
Brutto-Kapitalbildung	7	68	53	18
Aufwandssumme ohne Transfers	184	882	563	230
je Einwohner, €	23	11	36	32
Laufende Transfers insgesamt	104	-	3.957	860
lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	0
lfd. Transfers an sonstige	-	-	-	860
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	505	0
Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	0
Kapitaltransfers an sonstige	-	-	-	0
Transfers insgesamt	-	4.229	4.462	860
Gesamtaufwand ^{*)}	(288)	5.111	5.025	1.231
je Einwohner, € ^{*)}	(36)	62	319	172

*) bereinigt

Tabelle 16

COFOG 1 Allgemeine Hoheitsverwaltung, Österreich

Bundesländer und Gemeinden
1999, €, zu laufenden Preisen

	Insges	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tirol	Vbg	Wien
Ausgaben insgesamt je Einwohner (ohne Grundlagenforschung, ohne Transfers)	417	374	415	401	414	461	400	362	387	466
Personalaufwand je Einwohner (ohne Grundlagenforschung)	245	267	263	218	236	271	219	230	240	283

Tabelle 17

COFOG 4 Bildungswesen**Staat insgesamt****1999, Aufwand, Mio €**

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	6.625	53.863	12.400	8.908
je Einwohner, €	819	656	787	1.243
Laufender Sachaufwand	2.609	12.078	3.695	1.764
Brutto-Kapitalbildung	1.070	7.025	(301)	1.103
Aufwandssumme ohne Transfers	10.304	72.939	(16.396)	11.975
<i>je Einwohner, €</i>	1.273	889	(1.040)	1.671
<i>je Schüler, € 1)</i>	6.476	5.741	(4.842)	9.093
Laufende Transfers insgesamt	3.842	-	1.303	5.107
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	3.219	-	-	3.483
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	623	-	-	1.624
Kapitaltransfers insgesamt	243	-	1.228	214
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	166	-	-	195
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	77	-	-	19
Transfers insgesamt	4.085	21.034	2.531	5.321
Gesamtaufwand 2)	11.329*	83.685*	18.626*	13.726*
<i>je Einwohner, €</i>	1.397*	1.019*	1.182*	1.915*
<i>je Schüler, € 3)</i>	6.586*	6.587*	5.501*	9.599*

1) an öffentlichen Schulen

2) bereinigt

3) an öffentlichen und privaten Schulen

* Schätzung des WIFO.

Tabelle 18

COFOG 4 Bildungswesen**Zentralregierung (Bund)***1999, Aufwand, Mio €*

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	3.051	15	-	516
je Einwohner, €	377	0	-	72
Laufender Sachaufwand	1.294	1.075	-	196
Brutto-Kapitalbildung	305	3	-	244
Aufwandssumme ohne Transfers	4.650	1.093	-	956
<i>je Einwohner, €</i>	575	13	-	133
<i>je Schüler, € 1)</i>	2.923	86	-	794
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Transfers insgesamt	-	-	-	-
Gesamtaufwand	-	-	-	-
<i>je Einwohner, €</i>	-	-	-	-
<i>je Schüler, € 2)</i>	-	-	-	-

1) an öffentlichen Schulen

2) an öffentlichen und privaten Schulen

Tabelle 19

COFOG 4 Bildungswesen**Bundesländer (Kantone, Provinzen)**

1999, Aufwand, Mio €

	A	A <i>ohne Wien</i>	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	3.044	2.419	45.554	5	5.733
je Einwohner, €	376	373	555	0	800
Laufender Sachaufwand	494	320	3.983	-	744
Brutto-Kapitalbildung	263	103	2.680	-	403
Aufwandssumme ohne Transfers	3.801	2.842	52.217	5	6.880
je Einwohner, €	470	438	636	0	960
je Schüler, € 1)	2.389	2.157	4.110	0	5.714
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	-	-
lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	-	-
lfd. Transfers an sonstige	-	-	-	-	-
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	-	-	-
Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	-	-
Kapitaltransfers an sonstige	-	-	-	-	-
Transfers insgesamt	-	-	-	-	-
Gesamtaufwand	-	-	-	-	-
je Einwohner, €	-	-	-	-	-
je Schüler, € 2)	-	-	-	-	-

1) an öffentlichen Schulen

2) an öffentlichen und privaten Schulen

Tabelle 20

COFOG 4 Bildungswesen**Gemeinden, sonstige Körperschaften***1999, Aufwand, Mio €*

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	531	8.265	-	2.659
je Einwohner, €	66	101	-	371
Laufender Sachaufwand	821	7.019	-	824
Brutto-Kapitalbildung	501	4.342	-	656
Aufwandssumme ohne Transfers	1.853	19.626	-	4.139
<i>je Einwohner, €</i>	229	239	-	578
<i>je Schüler, € 1)</i>	1.165	1.545	-	3.143
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an andere öff. Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an andere öff. Körpersch.</i>	-	-	-	-
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	-
Transfers insgesamt	-	-	-	-
Gesamtaufwand	-	-	-	-
<i>je Einwohner, €</i>	-	-	-	-
<i>je Schüler, € 2)</i>	-	-	-	-

1) an öffentlichen Schulen

2) an öffentlichen und privaten Schulen

Tabelle 24

COFOG 4.1 Bildungswesen, Primäre Stufe (Vorschul- und Pflichtschulbereich)

Staat insgesamt
1999, Aufwand, Mio €

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	1.996	-	4.358	(5.246)
<i>je Einwohner, €</i>	247	-	277	(732)
Laufender Sachaufwand	605	-	1.193	(867)
Brutto-Kapitalbildung	352	-	-	(1.511)
Aufwandssumme ohne Transfers	2.953	-	(5.551)	(7.624)
<i>je Einwohner, €</i>	365	-	(369)	(1.064)
<i>je Schüler, € 1)</i>	4.745	-	(3.571)	(11.693)
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	(2.450)
<i>lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	(2.114)
<i>lfd. Transfers an sonstige</i>	-	-	-	(336)
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	266	(119)
<i>Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.</i>	-	-	-	(118)
<i>Kapitaltransfers an sonstige</i>	-	-	-	(1)
Transfers insgesamt	-	-	-	(2.569)
Gesamtaufwand	-	-	-	(8.628)*
<i>je Einwohner, €</i>	-	-	-	(1.204)*
<i>je Schüler, € 2)</i>	-	-	-	(12.660)*

1) an öffentlichen Schulen

2) an öffentlichen und privaten Schulen

*) bereinigt

Tabelle 28

COFOG 4 Bildungswesen, Österreich

Bundesländer und Gemeinden
1999, €, zu laufenden Preisen

	Insges	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tirol	Vbg	Wien
Ausgaben insgesamt je Einwohner (ohne Grundlagenforschung, ohne Transfers)	674	601	663	594	670	701	664	688	741	596
Personalaufwand je Einwohner (ohne Grundlagenforschung)	437	446	463	434	463	434	445	447	431	390

Tabelle 25

COFOG 4.2 Bildungswesen, Sekundäre Stufe (weiterführende Schulen)

Staat insgesamt

1999, Aufwand, Mio €

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	3.342	-	4.696	(1.959)
je Einwohner, €	413	-	298	(273)
Laufender Sachaufwand	974	-	1.187	(357)
Brutto-Kapitalbildung	417	-	-	(180)
Aufwandssumme ohne Transfers	4.733	-	(5.883)	(2.496)
je Einwohner, €	585	-	(388)	(348)
je Schüler, € 1)	6.487	-	(4.658)	(5.209)
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	(1.350)
lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	(720)
lfd. Transfers an sonstige	-	-	-	(630)
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	238	(63)
Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	(52)
Kapitaltransfers an sonstige	-	-	-	(11)
Transfers insgesamt	-	-	-	(1.413)
Gesamtaufwand	-	-	-	(3.104)*
je Einwohner, €	-	-	-	(433)*
je Schüler, € 2)	-	-	-	(5.716)*

1) an öffentlichen Schulen

2) an öffentlichen und privaten Schulen

*) bereinigt

Tabelle 26

COFOG 4.1 und 4.2 Bildungswesen, Primäre und Sekundäre Stufe

Staat insgesamt

1999, Aufwand, Mio €

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	5.338	43.442	9.054	7.205
je Einwohner, €	660	529	574	860
Laufender Sachaufwand	1.579	5.800	2.380	1.224
Brutto-Kapitalbildung	769	4.579	-	1.691
Aufwandssumme ohne Transfers	7.686	53.821	(11.434)	10.120
je Einwohner, €	950	656	726	1.412
je Schüler, € 1)	5.685	4.236	3.885	8.405
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	3.800
lfd. Transfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	2.834
lfd. Transfers an sonstige	-	-	-	966
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	238	182
Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	170
Kapitaltransfers an sonstige	-	-	-	12
Transfers insgesamt	-	12.785	-	3.982
Gesamtaufwand	-	65.091	11.937	11.732*
je Einwohner, €	-	793	757	1.637*
je Schüler, € 2)	-	5.124	4.057	8.901*

1) an öffentlichen Schulen

2) an öffentlichen und privaten Schulen

*) bereinigt

Tabelle 27

COFOG 4.3 Bildungswesen, Tertiäre Stufe (Universitäten und Fachhochschulen)

Staat insgesamt

1999, Aufwand, Mio €

	A	D	NL	CH
Aufwand für aktives Personal	1.002	9.490	2.925	1.679
je Einwohner, €	124	116	186	234
Laufender Sachaufwand	564	3.422	835	535
Brutto-Kapitalbildung	204	1.915	-	391
Aufwandssumme ohne Transfers	1.770	14.827	(3.760)	2.605
je Einwohner, €	219	181	(239)	363
je Schüler, € 1)	7.063	8.339	(8.480)	23.176
Laufende Transfers insgesamt	-	-	-	895
Ifd. Transfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	631
Ifd. Transfers an sonstige	-	-	-	264
Kapitaltransfers insgesamt	-	-	232	66
Kapitaltransfers an andere öff.Körpersch.	-	-	-	60
Kapitaltransfers an sonstige	-	-	-	6
Transfers insgesamt	-	4.737	-	961
Gesamtaufwand	-	20.802*	3.992*	2.878*
je Einwohner, €	-	238*	253*	402*
je Schüler, € 2)	-	22.939*	9.003*	29.904*

1) an öffentlichen Schulen

2) an öffentlichen und privaten Schulen

*) bereinigt

Tabelle 21

COFOG 4 Bildungswesen

Entwicklung des Aufwands von 1991 bis 1999, nominell

Prozent pro Jahr

	Österreich	Deutschland	Niederlande	Schweiz
Staat insgesamt				
Aufwand für aktives Personal	4,8	4,4	4,2	2,8
Laufender Sachaufwand	4,7	1,6	2,0	2,7
Brutto-Kapitalbildung	3,9	4,3	-0,1	1,2
Summe, ohne Transfers	4,7	3,9	3,6	2,6
Zentralregierung (Bund)				
Aufwand für aktives Personal	5,1	(0,8)	-2,8	2,7
Laufender Sachaufwand	3,4	11,8	-10,7	2,3
Brutto-Kapitalbildung	1,8	(-11,5)	(9,0)	3,7
Summe, ohne Transfers	4,4	11,3	-8,8	2,9

Tabelle 22

COFOG 4 Bildungswesen

Entwicklung des Aufwands von 1991 bis 1999, nominell
Prozent pro Jahr

	Österreich	Österreich <i>ohne Wien</i>	Deutschland	Niederlande	Schweiz
Bundesländer (Kantone, Regionen)					
Aufwand für aktives Personal	4,2	3,6	3,9	(0,0)	2,5
Laufender Sachaufwand	11,2	12,6	-4,0	-	2,1
Brutto-Kapitalbildung	8,0	11,1	1,6	-	1,8
Summe, ohne Transfers	5,1	4,5	2,9	-	2,4
Gemeinden und sonstige öffentliche Körperschaften					
Aufwand für aktives Personal	6,9		7,7	4,3	3,6
Laufender Sachaufwand	3,8		5,2	2,8	3,4
Brutto-Kapitalbildung	3,6		6,3	-0,5	0,1
Summe, ohne Transfers	4,6		6,5	3,5	2,9

Tabelle 23

COFOG 4 Bildungswesen**Aufwandsverteilung auf die staatlichen Ebenen***Prozent des Staates insgesamt*

	Österreich			Deutschland			Niederlande			Schweiz		
	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999
Aufwand für aktives Personal												
Zentralregierung (Bund)	45	44	46	0	0	0	14	9	8	6	6	6
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	48	48	46	88	85	85	0	0	0	66	65	64
Bundesländer (ohne Wien)	40	39	36									
Gemeinden und sonstige	7	8	8	12	15	15	86	91	92	28	29	30
Laufender Sachaufwand												
Zentralregierung (Bund)	55	56	50	4	5	9	42	37	19	11	11	11
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	12	12	19	52	51	33	-	-	-	44	43	42
Bundesländer (ohne Wien)	7	7	12									
Gemeinden und sonstige	33	32	31	44	44	58	58	63	81	45	46	47
Investitionen												
Zentralregierung (Bund)	34	31	29	0	0	0	3	3	6	15	13	19
Bundesländer (Kantone, Provinzen)	18	20	25	47	40	38	-	-	-	30	27	31
Bundesländer (ohne Wien)	9	8	10									
Gemeinden und sonstige	48	49	47	53	60	62	97	97	94	55	60	50