ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Graf, Nikolaus; Thomas, Tobias

Research Report

EcoAustria Europa Benchmarking: Bessere Leistungen mit weniger Ausgaben erreichen. Eine Effizienzanalyse von Staatsausgaben im europäischen Vergleich

Policy Note, No. 35

Provided in Cooperation with:
EcoAustria – Institute for Economic Research, Vienna (Austria)

Suggested Citation: Graf, Nikolaus; Thomas, Tobias (2019) : EcoAustria Europa Benchmarking: Bessere Leistungen mit weniger Ausgaben erreichen. Eine Effizienzanalyse von Staatsausgaben im europäischen Vergleich, Policy Note, No. 35, EcoAustria - Institute for Economic Research, Vienna

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/227415

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Am Heumarkt 10
A-1030 Wien
Tel.: +43 (0)1 388 55 11
www.ecoaustria.ac.at

September 2019

POLICY NOTE No. 35

EcoAustria Europa Benchmarking: Bessere Leistungen mit weniger Ausgaben erreichen

Eine Effizienzanalyse von Staatsausgaben im europäischen Vergleich

POLICY NOTE No. 35

EcoAustria Europa Benchmarking: Bessere Leistungen mit weniger Ausgaben erreichen

Mag. Nikolaus Graf, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Prof. Dr. Tobias Thomas, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

September 2019

Kurzdarstellung:

Österreichs Wirtschaft wächst derzeit langsamer. Hinzu kommen Unsicherheiten aus dem Ausland wie die Wachstumsschwäche in Deutschland, der unklare Ausgang des Brexits sowie die zunehmenden Handelskonflikte weltweit. Umso wichtiger ist es, die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts vor Ort zu stärken und so die Grundlagen für mehr Wachstum und Wohlstand zu schaffen. Hierzu sollte die im internationalen Vergleich hohe Abgabenbelastungen des Faktors Arbeit und der Unternehmen deutlich reduziert und die Reform, neben der Selbstfinanzierung, über Effizienzpotenziale auf der Ausgabenseite finanziert werden. Dabei sind Effizienzpotenziale im erheblichen Ausmaß vorhanden: Österreich nimmt im europäischen Vergleich bei den öffentlichen Ausgaben in vielen Bereichen einen Spitzenplatz ein, erzielt damit jedoch im Hinblick auf die Outputs häufig nur mittelmäßige Ergebnisse. Das **EcoAustria Europa Benchmarking** stellt in den Bereichen Verwaltung, Bildung und Gesundheit den Aufwendungen als Input entsprechende Leistungsindikatoren als Outputgrößen exemplarisch gegenüber. Dabei wird der Vergleich bewusst nur mit Ländern vorgenommen, die mindestens das Outputniveau Österreichs erreichen und damit über ein vergleichbares oder besseres Leistungsangebot verfügen.

In der **Verwaltung** beträgt der Personal- und Sachaufwand in Österreich kaufkraftbereinigt 822 Euro pro Jahr und EinwohnerIn. Bei der Qualität der öffentlichen Verwaltung nach Maßgabe des WGI-Index der Weltbank liegt Österreich mit einem Indexwert von 1,44 jedoch lediglich im oberen Mittelfeld. Dänemark kommt mit nur 557 Euro pro Kopf und Jahr, also mit 265 Euro weniger, auf 1,67 Punkte und damit ein wesentlich besseres Ergebnis bei der Verwaltungsqualität. Und die Niederlande erreichen ebenso 1,67 Indexpunkte mit kaufkraftbereinigten Ausgaben pro Kopf und Jahr von lediglich 483 Euro. Das sind 339 Euro weniger als in Österreich.

Im Bereich des **Schulsystems** betragen die gesamten Bildungsausgaben im Elementar-, Primär- sowie Sekundarbereich je SchülerIn in Österreich kaufkraftbereinigt 9.373 Euro. Damit erreicht Österreich beim PISA Test der OECD 492 Punkte. Zum Vergleich erzielen die Niederlande mit Ausgaben von nur 8.273 Euro, also 1.099 Euro pro SchülerIn und Jahr weniger, ein wesentlich besseres Testergebnis von 508 PISA Punkten. Noch markanter fällt der Effizienzunterschied im Vergleich zu Finnland aus. Die Finnen erreichen mit Gesamtausgaben von nur 7.733 Euro, also 1.640 Euro pro SchülerIn und Jahr weniger als Österreich, ganze 523 PISA Punkte.

Die gesamten **Gesundheitsausgaben** betragen in Österreich kaufkraftbereinigt 3.932 Euro pro Kopf und Jahr. Bei der mittleren Lebenserwartung erreicht Österreich im europäischen Vergleich damit 81,7 Jahre. Finnland erreicht denselben Outputwert mit Ausgaben pro Kopf von 3.020 Euro, also 911 Euro weniger. Noch markanter fällt der Vergleich mit Spanien aus: Spanien erreicht mit Gesundheitsausgaben pro Kopf von kaufkraftbereinigt 2.398 Euro, also 1.534 Euro weniger, eine mittlere Lebenserwartung von 83 Jahren.

Berechnet man die öffentlichen Ausgaben, die anfallen würden, wenn Österreich das aktuelle Leistungsniveau beibehalten, aber die Leistungen so effizient produzieren würde wie die untersuchten Vergleichsländer, so ergeben sich allein in den Bereichen Verwaltung, Bildung und Gesundheit Effizienzpotenziale in Milliardenhöhe. Und auch wenn es aufgrund von Strukturunterschieden unrealistisch ist, diese vollständig zu heben, lohnt es sich, auch nur einen Teil anzugehen. Denn nach den Ergebnissen sind sogar bessere Leistungen zu niedrigeren Ausgaben möglich.

Inhalt

1. HINTERGRUND UND MOTIVATION 1

2. EFFIZIENZPOTENZIALE IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH 3

2.1. ÖFFENTLICHE VERWALTUNG 4

2.2. BILDUNG 9

2.3. GESUNDHEIT 14

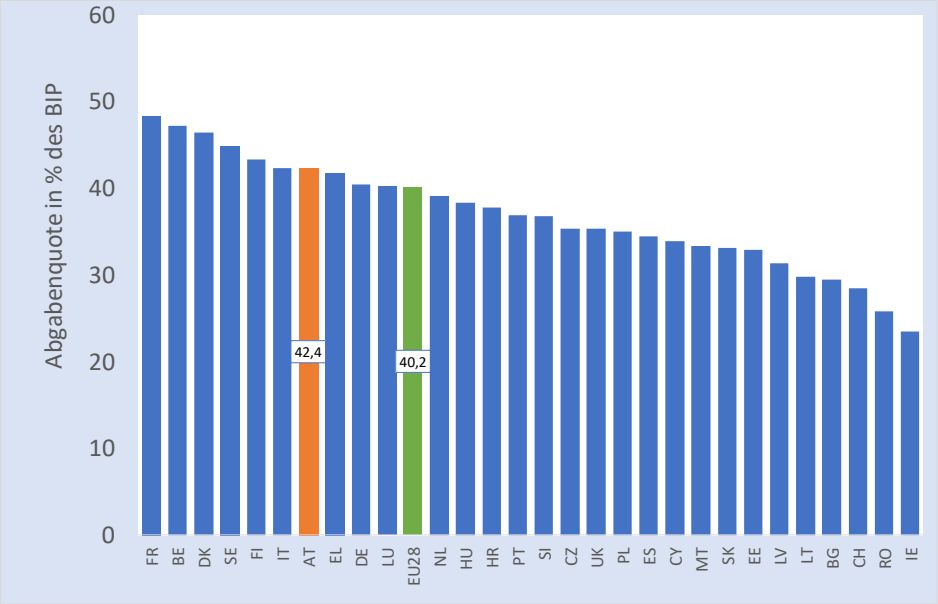
3. RESÜMEE 18

4. LITERATURVERZEICHNIS 20

1. Hintergrund und Motivation

Österreich weist im europäischen Vergleich eine hohe Abgabenquote auf. Das belastet Haushalte und Unternehmen. Im Jahr 2017 – ein Jahr nach Wirksamwerden der Steuerreform im Jahr 2016 – betrug die Abgabenquote noch immer 42,4% des BIP. Damit wies Österreich 2017 die siebthöchste Abgabenbelastung im erweiterten EU-Vergleich[1] auf, hinter Frankreich, Belgien, Dänemark, Schweden, Finnland und Italien. Im Jahr 2018 ist die Abgabenquote in Österreich wieder auf 42,8% des BIP angestiegen.

Abbildung 1: Abgabenquote im erweiterten EU-Vergleich 2017



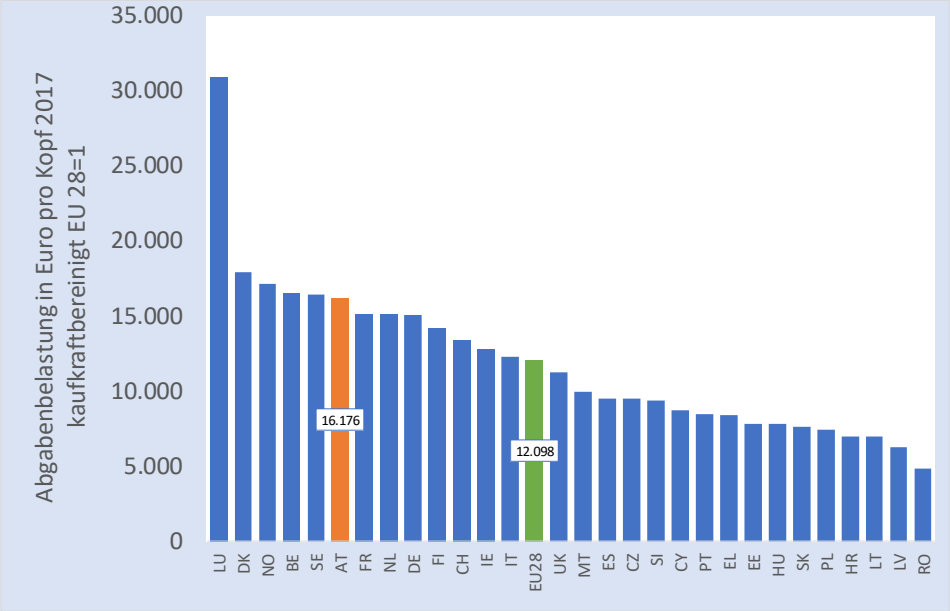
Quelle: Eurostat; Indikator 4: Gesamteinnahmen des Staates und der EU aus Steuern und Sozialbeiträgen einschließlich unterstellter Sozialbeiträge nach Abzug der veranlagten Beträge, deren Einziehung unwahrscheinlich ist.

Angesichts der hohen Belastung von Haushalten und Unternehmen empfehlen nationale Forschungsinstitute, internationale Organisationen wie OECD und Europäische Kommission sowie wissenschaftliche Studien (vgl. etwa Arnold 2008) eine Senkung der Abgaben auf den Faktor Arbeit und eine Entlastung der Unternehmen. So soll mehr Wettbewerbsfähigkeit für mehr Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand erreicht werden. Ersichtlich ist die starke Belastung auch nominell anhand der Abgabenbelastung nach Kaufkraftbereinigung. Österreich weist im Jahr 2017 eine durchschnittliche Abgabenbelastung von mehr als 16.170 Euro auf (vgl. Abbildung 2). Dies entspricht im Jahr nach Wirksamwerden der Steuerreform von 2016 dem sechsthöchsten Wert im erweiterten EU-Vergleich und dem fünfthöchsten Wert nur unter EU-Mitgliedstaaten. Schon allein die Effekte der

[1] Die Ländervergleiche in der gegenständlichen Policy Note beziehen, sofern Daten für alle Länder verfügbar sind, die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union plus Norwegen, die Schweiz und Island ein.

Kalten Progression führen dabei zu einer inflationsbedingt steigenden Abgabenbelastung der Haushalte über die Lohn- und Einkommenssteuer (vgl. Strohner und Thomas 2019, S. 2).

Abbildung 2: Abgabenbelastung pro Kopf in Euro 2017 in Kaufkraftparitäten (EU28=1) im erweiterten EU-Vergleich



Quelle: Eurostat, Statistik Austria, EcoAustria.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu steigern und die Grundlagen für mehr Wachstum und Wohlstand zu schaffen, sollte die im internationalen Vergleich hohe Abgabenbelastungen des Faktors Arbeit und der Unternehmen deutlich reduziert werden. Dabei sollte die Reform, neben der Selbstfinanzierung, über Effizienzpotenziale auf der Ausgabenseite finanziert werden. In der öffentlichen Debatte ist dies häufig mit der Sorge verbunden, dass eine Reduktion der Ausgaben auch den Umfang oder die Qualität der staatlichen Leistungen verringern würde. Hintergrund ist dabei ein in Österreich weiterhin stark von der Inputseite geprägtes Verständnis, bei dem Leistungsumfang und -qualität in erster Linie als vom Ausgabenvolumen bestimmt wahrgenommen werden. Die Strukturen und Systeme der Bereitstellung öffentlicher Leistungen werden hingegen weniger in den Blick genommen. In diesem inputorientierten Verständnis würde eine Ausgabensenkung jedenfalls eine Verschlechterung der öffentlichen Leistungen mit sich bringen. Wenn umgekehrt Leistungsverbesserungen angemahnt werden, so ist dies häufig mit der Forderung nach mehr Ausgaben verbunden, z.B. wenn angesichts mäßiger Ergebnisse beim PISA-Test der OECD mehr Mittel für das Schulwesen gefordert werden. Dabei bleibt häufig unberücksichtigt, dass Österreich – zumindest bis einschließlich der Sekundarstufe – bei Ausgaben pro SchülerIn bereits im internationalen Spitzenfeld liegt. Mittelmäßige Bildungsergebnisse können daher nur schwerlich mit mangelhaften Ressourcen für das Schulsystem begründet werden. Ähnliches ist beim Gesundheitswesen vor dem Hintergrund nur mittelmäßiger Ergebnisse beim Gesundheitszustand zu beobachten.

Im Gegensatz zur Inputorientierung stellt ein output- oder ergebnisorientiertes Verständnis den Ausgaben von öffentlichen Leistungen auch die Ergebnisse und Wirkungen gegenüber. Dabei attestierten schon frühere internationale Leistungsvergleiche, etwa der OECD für das Bildungs- oder Gesundheitssystem, beachtliche Effizienzpotenziale (OECD 2011, S. 40 ff). Vergleicht man die Ausgaben für verschiedene öffentliche Leistungsbereiche, so belegt Österreich häufig eine Spitzenposition. Zugleich erreicht Österreich im Hinblick auf die Output- und Ergebnisgrößen häufig Positionen im (oberen) Mittelfeld. Demnach bestehen Effizienzpotenziale, die dazu genutzt werden könnten, um (1.) die gleichen Leistungen zu geringeren Kosten bereitzustellen, (2.) bessere Leistungen zu gleichen Kosten zu erreichen oder (3.) die Qualität des Leistungsangebots zu steigern und zugleich die Kosten zu senken.

2. Effizienzpotenziale im europäischen Vergleich

Im Folgenden werden exemplarisch drei Leistungsbereiche, nämlich die öffentliche Verwaltung, das Bildungs- und Schulsystem und das Gesundheitssystem, auf Effizienzpotenziale hin untersucht. Diese werden auf Grundlage einer Gegenüberstellung von Ausgaben (Inputs) und Ergebnissen (Outputs) abgeleitet. Der Ansatz basiert auf einem erweiterten EU-Vergleich unter den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union plus der Schweiz, Island und Norwegen, sofern Daten für alle Länder vollständig zur Verfügung stehen.

Bei Betrachtung der Inputseite werden jeweils die kaufkraftbereinigten Ausgaben im jeweiligen Leistungsbereich pro Kopf betrachtet. Als Grundlage zur Bestimmung der öffentlichen Ausgaben wird die standardisierte COFOG-Finanzstatistik („Classification of Functions of Government“) von Eurostat herangezogen. Als Vergleichsjahr wurde das für alle Länder letztverfügbare Jahr 2017 betrachtet. Im Bildungs- und Gesundheitssystem, wo neben öffentlichen Ausgaben in einem erheblichen Ausmaß auch private Mittel eingesetzt werden, werden die Effizienzpotenziale auf Basis von ergänzenden Datenquellen unter Berücksichtigung der privaten Ausgaben ermittelt.

Die errechneten Effizienzpotenziale werden auf die öffentlichen Ausgaben bezogen. Um eine internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden die Ausgaben kaufkraftbereinigt. Die Effizienzpotenziale werden berechnet, indem das Ouputniveau Österreichs konstant gehalten und die Ausgaben mit dem Kostensatz der effizienteren Vergleichsländer berechnet werden. Als Vergleichsländer werden dabei nur solche herangezogen, die zumindest das österreichische Ergebnisniveau, jedoch niedrigere Kosten aufweisen. Damit verzichtet die vorliegende Untersuchung bewusst auf einen Vergleich mit Ländern, die über ein weniger ausgeprägtes öffentliches Leistungsniveau im Sinne der Output-Variablen verfügen.

2.1. Öffentliche Verwaltung

Im Bereich der allgemeinen Verwaltung weist Österreich ein überdurchschnittliches Ausgabenniveau auf. Dabei werden für die Effizienzanalyse auf der Inputseite nur die „laufenden" Personal- und Sachausgaben in den relevanten Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung[2] herangezogen. Die Aufwendungen machen 7,9 Mrd. Euro aus. Dies entspricht 2,2% des BIP bzw. etwa 910 Euro pro Kopf, nach Kaufkraftbereinigung etwa 822 Euro. Damit liegt Österreich im erweiterten EU-Vergleich auf Rang 6, wobei die Schweiz nur marginal höhere Ausgaben aufweist und de facto gleichauf mit Österreich liegt (siehe Abbildung 3). Nur unter EU-Mitgliedstaaten weist Österreich hinter Luxemburg, Finnland und Schweden die vierthöchsten Verwaltungsausgaben auf.

Abbildung 3: Laufende öffentliche Verwaltungsausgaben, Personal- und Sachaufwand in ausgewählten Bereichen 2017 gemäß COFOG

Öffentliche Verwaltungsausgaben							
	in % des BIP	in Euro pro Kopf	in Euro pro Kopf in KKP		in % des BIP	in Euro pro Kopf	in Euro pro Kopf in KKP
EU 28	1,70	530,4	530,4	IT	1,90	512,6	519,9
EU 15	1,70	607,6	570,4	LT	1,00	165,3	260,3
AT	2,20	908,6	822,1	LU	2,40	2.293,5	1.879,8
BE	2,30	872,2	788,2	LV	1,50	204,7	294,5
BG	1,30	99,8	202,1	MT	2,30	595,9	723,2
CY	2,60	563,3	629,1	NL	1,20	540,5	482,7
CZ	1,80	319,4	473,8	PL	1,40	178,8	307,2
DE	2,00	807,0	755,6	PT	2,10	406,2	494,2
DK	1,40	736,9	556,8	RO	1,50	141,1	276,8
EE	1,80	326,7	430,4	SE	2,40	1.159,1	890,4
EL	3,50	595,8	717,6	SI	1,60	356,0	436,8
ES	1,60	373,7	411,5	SK	2,00	315,3	462,0
FI	4,40	1.783,8	1.436,1	UK	0,90	290,3	260,1
FR	2,00	702,2	639,3	CH	1,7	1.250,6	822,8
HR	3,00	361,7	565,4	IS	2,50	1.484,6	917,2
HU	3,40	427,7	686,3	NO	1,80	1.241,2	811,7
IE	0,50	342,2	303,3				

Quellen: Eurostat, EcoAustria (KKP-Kaufkraftparitäten gemäß Eurostat EU28=1), Darstellung und Berechnungen EcoAustria.

Die Verwaltungsausgaben werden Ergebniswerten auf der Outputseite gegenübergestellt. Die Performance-Messung ist in Dienstleistungsbereichen methodisch schwierig, da teilweise vielschichtige Zielsysteme bestehen. Die Worldwide-Governance-Indicators der Weltbank (WGI-Index) bilden die Einschätzung von ExpertInnen aus Unternehmen, NGOs sowie aus dem öffentlichen Sektor zur Qualität von „Governance" ab (vgl. hierzu Kaufmann et al. 2010, S. 2). Die Metastudie greift

[2] Im Effizienzvergleich werden Leistungsbereiche der COFOG-Gruppe 01 „Allgemeine öffentliche Verwaltung" selektiv berücksichtigt. Einbezogen sind die Untergruppen GF0101 „Exekutiv- und Legislativorgane, Finanz- und Steuerwesen etc.", GF0103 „Allgemeine Dienste" sowie GF0106 „Allgemeine öffentliche Verwaltung, a.n.g.". Weitere ebenfalls der COFOG-Gruppe zugerechnete Leistungsbereiche wie „Wirtschaftshilfe für das Ausland", „Grundlagenforschung" oder „Staatsschuldentransaktionen" werden nicht berücksichtigt.

hierfür auf 31 Datenquellen zurück. Dabei werden entlang von sechs Dimensionen Indexwerte für die Bereiche Mitsprache und Leistungsverantwortung („Voice and Accountability"), Korruptionskontrolle („Control of Corruption"), Wirksamkeit der staatlichen Systeme („Government Effectiveness"), politische Stabilität („Political Stability"), Qualität der Regulierung („Regulatory Quality") sowie Verlässlichkeit des Rechtstaatsprinzips („Rule of Law") berechnet. Der normierte Index kann Werte von minus 2,5 bei schwacher Performance bis plus 2,5 bei starker Performance annehmen.

Die Outputwerte werden in der Effizienzbetrachtung auf Basis der Ergebnisse des WGI-Index abgebildet. Um kurzfristige Schwankungen auszugleichen, wird der Durchschnitt über die letztverfügbaren drei Jahre 2015 bis 2017 herangezogen (vgl. Abbildung 4). Österreich liegt mit einem Wert von 1,44 und Rang 10 im erweiterten EU-Vergleich im oberen Mittelfeld, hinter Norwegen, der Schweiz, Finnland, Schweden, Luxemburg, Dänemark oder den Niederlanden. Viele der besser platzierten Länder kommen dabei mit weniger Ressourcen aus.

Abbildung 4: Worldwide Governance Indicators – Index der Weltbank, Mittelwert 2015 bis 2017

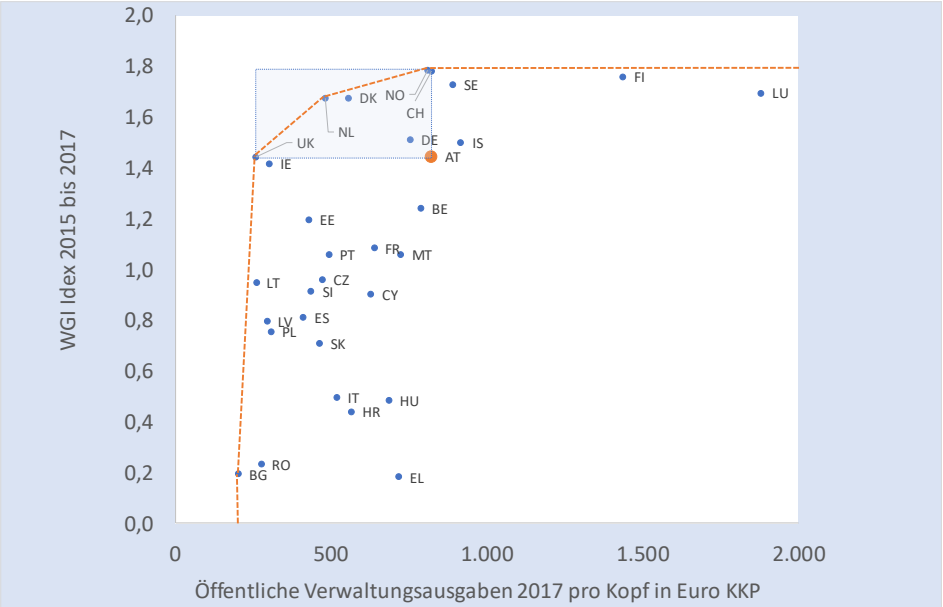
	WB WGI-Index 2015-2017	Rang unter 31		WB WGI-Index 2015-2017	Rang unter 31
AT	1,44	10	LT	0,95	19
BE	1,24	13	LU	1,69	5
BG	0,19	30	LV	0,80	23
CY	0,90	21	MT	1,06	17
CZ	0,96	18	NL	1,67	7
DE	1,51	8	PL	0,75	24
DK	1,67	6	PT	1,06	16
EE	1,19	14	RO	0,23	29
EL	0,18	31	SE	1,73	4
ES	0,81	22	SI	0,91	20
FI	1,76	3	SK	0,71	25
FR	1,08	15	UK	1,44	11
HR	0,44	28	CH	1,78	2
HU	0,48	27	IS	1,50	9
IE	1,41	12	NO	1,79	1
IT	0,50	26			

Quelle: World Bank.

In Abbildung 5 sind die Verwaltungsausgaben pro Kopf als Inputgröße auf der x-Achse und der WGI-Index als Outputgröße auf der y-Achse dargestellt. Die Effizienzgrenze ist als orange gestrichelte Linie dargestellt. Sie wird durch jene Länder bestimmt, die mit einem Minimum an Kosten ein Maximum an Output erreichen. Die Grenze verläuft zunächst durch Bulgarien, das die niedrigsten Aufwendungen beim allerdings auch zweitniedrigsten Output aufweist. Von Bulgarien verläuft die Grenze weiter zum Vereinigten Königreich. Hier liegen die Outputwerte in etwa auf einem Niveau mit Österreich, jedoch weist das Vereinigte Königreich deutlich niedrigere Ausgaben als Österreich auf. Vom Vereinigten Königreich verläuft die Effizienzgrenze zu den Niederlanden. Die Niederlande weisen bei noch immer niedrigeren Ausgaben als Österreich einen höheren Outputwert auf. Von den Niederlanden verläuft die Effizienzgrenze noch durch Norwegen bzw. die Schweiz. Diese liegt im

Streudiagramm nur knapp unterhalb von Norwegen. Diese beiden Länder weisen ähnlich hohe Ausgaben wie Österreich auf, erreichen jedoch die höchsten beobachteten Ouptutwerte. Norwegen und die Schweiz repräsentieren damit den outputmaximierenden Effizienzwert. Kein anderes Land erreicht diesen Outputwert zu geringeren Kosten. Auf der anderen Seite repräsentiert Bulgarien mit den niedrigsten Ausgaben bei Inkaufnahme der zweitschlechtesten Ergebniswerte den inputminimierenden Effizienzwert.

Abbildung 5: Effizienzgrenze für die öffentliche Verwaltung



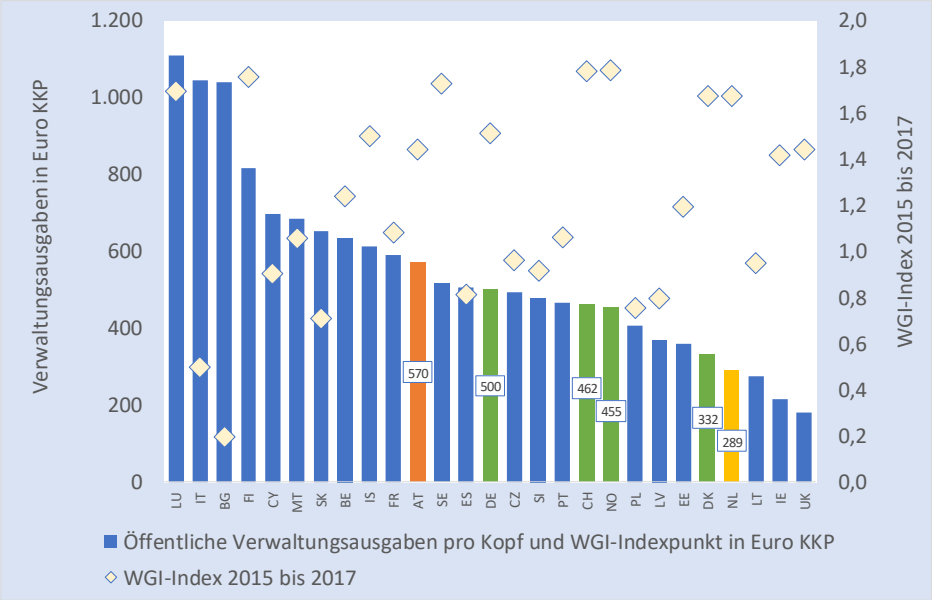
Quelle: EcoAustria auf Basis von Eurostat und Weltbank.

Als Vergleichsländer werden, wie beschrieben, allerdings nur solche Länder herangezogen, die zwar niedrigere Ausgaben, jedoch zumindest den gleichen Outputwert wie Österreich aufweisen. Bildlich gesprochen wandert man zur Identifikation der effizienteren „Peers" im farblich unterlegten Viereck (vgl. Abbildung 5) von Österreich ausgehend nach links oben. Länder wie Bulgarien, Lettland, Litauen aber auch Irland, liegen zwar näher an der Effizienzgrenze und sind damit in der rein quantitativen Betrachtung effizienter als Österreich, scheiden aber aufgrund niedrigerer Outputwerte als Referenzgrößen aus. Als solche in Betracht kommen Deutschland, die Schweiz, Norwegen, Dänemark und insbesondere die Niederlande. Der Benchmark-Wert wird durch jenes Land gebildet, welches im betrachteten Feld das niedrigste Input/Output-Verhältnis anhand Indexpunkt-Kosten pro Kopf aufweist. Dabei handelt es sich um die Niederlande (vgl. Abbildung 6).

Österreich erreicht mit kaufkraftbereinigten Ausgaben pro Kopf und Jahr von 822 Euro einen WGI-Index Wert von 1,44. Dänemark kommt mit nur 557 Euro pro Kopf und Jahr, also mit 265 Euro weniger, auf ein wesentlich besseres Ergebnis bei der Verwaltungsqualität von 1,67. Und die Niederlande erreichen dasselbe Ergebnis von 1,67 mit kaufkraftbereinigten Ausgaben pro Kopf und Jahr von lediglich 483 Euro. Das sind 339 Euro pro Jahr und Kopf weniger Ausgaben als Österreich bei zugleich wesentlich höherer Verwaltungsqualität.

Zur Bestimmung des effizientesten Kostenverhältnisses werden die Input- und Output-Werte miteinander in Bezug gesetzt, so ergeben sich Indexpunktkosten pro Kopf, d.h. die Verwaltungsausgaben pro Kopf und WGI-Indexpunkt. Die Länder sind in Abbildung 6 nach der Höhe der Kosten in absteigender Reihenfolge sortiert, Österreich ist in orange dargestellt, die Vergleichsländer Deutschland, Schweiz, Norwegen und Dänemark sind grün dargestellt. Das effizienteste Land im relevanten Vergleichsfeld, in diesem Fall die Niederlande, bildet den Benchmark-Wert. Es wird in gelber Farbe abgebildet.

Abbildung 6: Verwaltungsausgaben pro Kopf und WGI-Indexpunkt 2017 in Euro



Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Eurostat und Weltbank.

Zur Ermittlung der relativen Effizienzpotenziale wird der Outputwert Österreichs von 1,44 mit den Indexpunkt-Kosten der „Peers“ hochgerechnet. Österreich behält in diesem Szenario damit seinen Outputwert, erreicht diesen aber hypothetisch zum günstigeren Kostensatz der Vergleichsländer. In Abbildung 7 sind in der vorletzten Spalte daher nicht die tatsächlichen Kosten der Vergleichsländer angeführt, sondern jene Kosten, die sich für Österreich ergeben würden, wenn Österreich die öffentlichen Leistungen so günstig produzieren würde wie das jeweilige Vergleichsland. Sie indizieren demnach die Referenzszenarien zu Produktionskosten des jeweiligen Vergleichslandes.

Abbildung 7: Ermittlung der Effizienzpotenziale in der öffentlichen Verwaltung nach Referenzszenarien ausgewählter Vergleichsländer

	Öffentliche Verwaltungs-ausgaben COFOG 2017 pro Kopf in Euro	Öffentliche Verwaltungs-ausgaben COFOG 2017 pro Kopf in Euro KKP	Öffentliche Verwaltungs-ausgaben COFOG 2017 pro Kopf und WGI Indexpunkt in Euro KKP	Effizienz-potenzial Österreich gegenüber Vergleichs-land in %	Öffentliche Verwaltungs-ausgaben Österreichs COFOG 2017 zu Produktions-kosten des Verglechslandes in Mio. Euro	Effizienz-potenzial öffentlicher Verwaltungs-ausgabenin Österreich gegenüber Vergleichsland in Mio. Euro
AT	909	822	570		7.971	
NL	541	483	289	49	4.037	3.934
DE	807	756	500	12	6.994	976
DK	737	557	333	42	4.649	3.321
CH	1.251	823	462	19	6.466	1.505
NO	1.241	812	455	20	6.358	1.613

Quelle: EcoAustria.

An einem Beispiel: Für Österreich betrugen die öffentlichen Verwaltungsausgaben pro Kopf nach Kaufkraftbereinigung 822 Euro, in den Niederlanden betrugen diese rund 483 Euro. Die Niederlande erreichen dabei aber auch einen höheren Outputwert, nämlich 1,67 gegenüber 1,44. Daraus ergeben sich deutlich niedrigere Indexpunkt-Kosten pro Kopf, nämlich 289 Euro gegenüber 570 Euro. Der relative Abstand der Indexpunkt-Kosten pro Kopf zeigt bereits die relativen Effizienzpotenziale gegenüber den Niederlanden an, sie liegen in diesem Fall bei fast 50%. Rechnet man weiterführend den österreichischen Outputwert von 1,44 Indexpunkten zum Kostensatz der Niederlande von 289 Euro hoch, so ergeben sich im niederländischen Referenzszenario Verwaltungsausgaben von 4,04 Mrd. Euro statt 7,97 Mrd. Euro und damit ein Effizienzpotenzial von 3,93 Mrd. Euro (siehe Abbildung 7). Dieses hypothetische Effizienzpotenzial vollständig zu heben, ist unrealistisch. So kann es sein, dass sich ein Teil der Kostendifferenz durch Strukturunterschiede zwischen den Ländern begründen lässt. Bei Effizienzpotentialen dieser Höhe lohnt es sich allerdings, auch nur einen Teil zu heben. Nach den Ergebnissen sind bessere Leistungen in der Verwaltung sogar zu niedrigeren Kosten möglich.[3]

[3] Zudem wurde im Bereich der öffentlichen Verwaltung ein Reliabilitätscheck auf Basis eines anderen Outputindikators durchgeführt. Dabei wurde auf zwei Fragen des Eurobarometers zurückgegriffen, die für den betrachteten Bereich der Verwaltungsdienstleistungen relevant sind. Es handelt sich um die Fragen zum Vertrauen in bestimmte Institutionen im jeweiligen Land und im Speziellen nach dem Vertrauen in die „öffentliche Verwaltung" und in die „regionalen und lokalen Behörden". Berücksichtigt wurden die Resultate der Eurobarometer 86 (Herbst 2016) bis 90 (Herbst 2018). Die Ergebnisse des Effizienzvergleichs sind mit den obigen vergleichbar.

2.2. Bildung

Für die Betrachtung des Bildungssystems werden auf der Ausgabenseite zunächst die öffentlichen Bildungsausgaben im Elementar-, Primär- und Sekundarbereich (ISCED 0 bis ISCED 3) gemäß COFOG im Jahr 2017 abgebildet. Dabei werden Ausgaben pro SchülerIn der betrachteten Schulstufen betrachtet[4]. Die Outputseite wird durch den Mittelwert der PISA-Ergebnisse über die drei Testfelder Lesen, Rechnen und Naturwissenschaften abgebildet. Effizienzpotenziale werden auch hier relativ zu Vergleichsländern bestimmt, die bei niedrigeren Bildungsausgaben bessere oder zumindest gleich gute PISA-Ergebnisse aufweisen.

Abbildung 8: Laufende öffentliche Bildungsausgaben im Elementar-, Primär- und Sekundarbereich 2017, Gesamtausgaben abzüglich Bruttoinvestitionen gemäß COFOG

Öffentliche Bildungsausgaben im Elementar-, Primär- und Sekundarbereich (ISCED 0 bis ISCED 3)							
	in % des BIP	in Euro pro SchülerIn	in Euro pro SchülerIn in KKP		in % des BIP	in Euro pro SchülerIn	in Euro pro SchülerIn in KKP
EU 28	3,10	7.462,6	7.462,6	IT	3,20	6.004,2	6.089,0
EU 15	3,20	9.525,0	8.941,6	LT	2,40	2.258,5	3.555,0
AT	3,30	9.728,0	8.802,4	LU	3,00	16.128,0	13.219,0
BE	4,60	8.610,3	7.781,2	LV	3,30	2.868,7	4.127,7
BG	2,30	1.307,4	2.648,7	MT	3,10	5.070,2	6.153,4
CY	3,50	5.137,9	5.737,9	NL	3,30	7.653,1	6.835,6
CZ	2,50	2.819,9	4.183,4	PL	3,10	2.364,9	4.061,6
DE	2,50	6.995,7	6.549,9	PT	3,30	4.061,4	4.941,2
DK	4,30	10.644,4	8.043,8	RO	1,80	1.110,8	2.178,9
EE	3,20	3.259,4	4.294,3	SE	4,90	11.200,3	8.604,1
EL	2,60	3.196,7	3.849,7	SI	3,70	4.987,1	6.118,1
ES	3,10	4.793,1	5.278,0	SK	2,10	2.237,4	3.278,3
FI	3,20	6.395,2	5.148,7	UK	3,00	5.759,1	5.158,6
FR	3,60	6.251,6	5.691,7	CH	2,9	13.652,1	8.982,2
HR	3,20	2.681,6	4.191,9	IS	5,10	14.254,9	8.809,9
HU	3,10	2.628,9	4.218,2	NO	3,10	10.452,7	6.836,0
IE	2,30	6.779,0	6.009,5				

Quelle: Eurostat, EcoAustria (KKP-Kaufkraftparitäten gemäß Eurostat EU28=1).

Die laufenden öffentlichen Bildungsausgaben abzüglich Bruttoinvestitionen, z.B. für Schulgebäude (vgl. Eurostat 2007, S. 29), betrugen in den betrachteten Schulstufen im Jahr 2017 in Österreich etwa 12,4 Mrd. Euro. Dies entspricht 3,3% des BIP bzw. pro SchülerIn 9.728 Euro. Nach Kaufkraftbereinigung sind das etwa 8.802 Euro. Im erweiterten EU-Vergleich weist Österreich damit

[4] Die Abgrenzung der erfassten Bildungsstufen gemäß COFOG-Manual (Eurostat 2007, S. 192) nimmt Bezug auf die Definition gemäß ISCED 1997. Das zugehörige Handbuch der OECD (vgl. OECD 1997, S. 14) definiert die Kriterien zur Zuordnung der Bildungsprogramme. In Bezug auf die Elementarstufe wird noch auf die ältere Klassifikation gemäß ISCED 1997 verwiesen. Diese setzt ein Alterslimit für die Elementarstufe von drei Jahren. Demnach umfassen die im COFOG dargestellten Ausgaben für die Elementarstufe (‚Pre-primary education') die frühkindliche Erziehung erst ab drei Jahren bis zum Schuleintritt. In Österreich sind in dieser Definition gemäß ISCED 1997 der Kindergarten und die Vorschulstufe umfasst. Erst mit der Klassifikation im Rahmen von ISCED 2011 werden nun auch frühkindliche Programme für Kinder unter drei Jahren in der Elementarstufe erfasst.

die vierthöchsten öffentlichen Bildungsausgaben je SchülerIn nach Luxemburg, der Schweiz und Island auf. Nur unter EU-Mitgliedstaaten weist Österreich über die betrachteten Schulstufen sogar die zweithöchsten Bildungsausgaben auf.

Abbildung 9: PISA Resultate 2015 nach Bereichen und Mittelwert

	PISA Mean Score 2015			Mittelwert über Test-bereiche		PISA Mean Score 2015			Mittelwert über Test-bereiche
	Natur-wissen-schaften	Lesen	Rechnen			Natur-wissen-schaften	Lesen	Rechnen	
AT	495	485	497	492	LT	475	472	478	475
BE	502	499	507	503	LU	483	481	486	483
BG	446	432	441	440	LV	490	488	482	487
CY	433	443	437	438	MT	465	447	479	463
CZ	493	487	492	491	NL	509	503	512	508
DE	509	509	506	508	PL	501	506	504	504
DK	502	500	511	504	PT	501	498	492	497
EE	534	519	520	524	RO	435	434	444	437
EL	455	467	454	458	SE	493	500	494	496
ES	493	496	486	491	SI	513	505	510	509
FI	531	526	511	523	SK	461	453	475	463
FR	495	499	493	496	UK	509	498	492	500
HU	477	470	477	474	CH	506	492	521	506
IE	503	521	504	509	IS	473	482	488	481
IT	481	485	490	485	NO	498	513	502	504

Quelle: OECD.

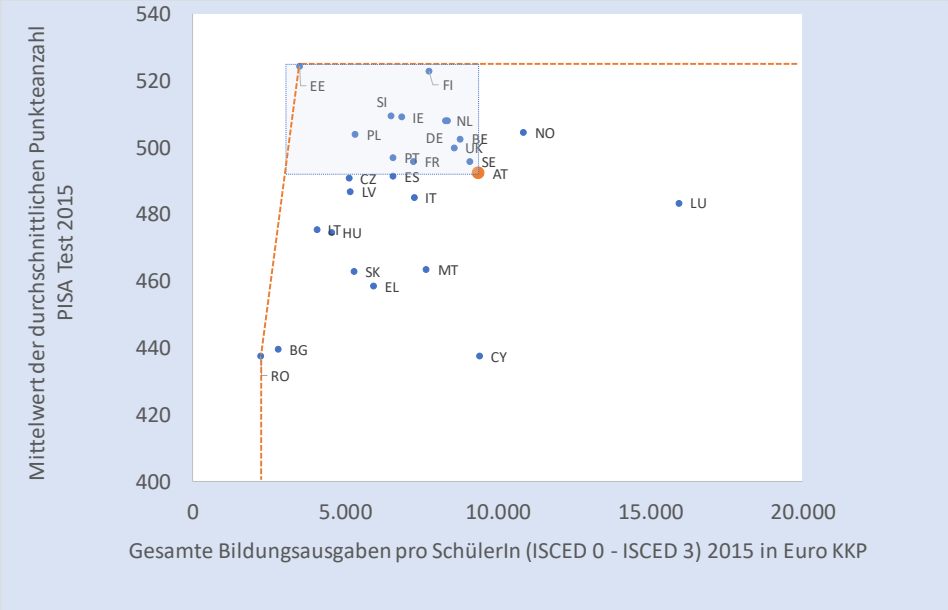
Im Effizienzvergleich werden auf der Outputseite die PISA-Ergebnisse für das Jahr 2015 herangezogen. Im Rechnen erzielten Österreichs SchülerInnen dabei im Durchschnitt über Mädchen und Buben 497 Punkte (vgl. OECD 2016b, S. 5). Dies entspricht im erweiterten EU-Vergleich unter 30 Vergleichsländern[5] Rang 12. Beim Lesen erreicht Österreich 485 Punkte und damit Rang 19, im Bereich Naturwissenschaften erreicht Österreich mit 495 Punkten Rang 14. Im Durchschnitt über alle Bereiche erzielten Österreichs SchülerInnen etwa 492 Punkte. Dies entspricht Rang 16. Die Bestwerte über alle einbezogen Testbereiche erzielen die SchülerInnen in Estland mit durchschnittlich 524 Punkten, vor jenen in Finnland mit 523 Punkten, Slowenien mit 509 Punkten sowie Irland mit 474 Punkten.

Im Effizienzvergleich selbst werden auf der Inputseite nicht nur die öffentlichen Bildungsausgaben gemäß COFOG berücksichtigt. Diese Modifikation zur bisher angewendeten Methodik ist erforderlich, weil die ebenfalls maßgeblichen nicht-öffentlichen Mittel die Bildungsergebnisse beeinflussen und so den Effizienzvergleich verzerren würden. Die Effizienzbetrachtung erfolgt demnach unter Berücksichtigung der gesamten Bildungsausgaben. Datengrundlage sind in diesem Fall die Gesamtausgaben nach Bildungsstufe, Ausrichtung des Bildungsprogramms und Finanzquelle gemäß Eurostat. Die Daten basieren auf dem UOE-Datenkompendium zum Bildungssystem, das gemeinsam von der UNESCO, der OECD und Eurostat (UOE) befüllt wird (vgl. UNESCO, OECD, Eurostat 2019). Das letzte Jahr, in dem für eine größere Zahl von Ländern Daten verfügbar sind, ist das Jahr 2015. Ein Herausrechnen der Investitionen, z.B. für Gebäude, ist auf Basis der von Eurostat

[5] Für Kroatien sind hier keine Daten verfügbar.

verfügbaren UOE-Daten nicht möglich. Es muss also berücksichtigt werden, dass der Effizienzvergleich zum Nachteil der Länder mit hohen Investitionen und entsprechend hohen Gesamtausgaben inklusive Investitionen im Vergleichsjahr 2015 verzerrt sein könnte. Hinweise, dass dies auf Österreich zutrifft, ergeben sich aus den öffentlichen Bildungsausgaben gemäß COFOG nicht. Österreich weist im Jahr 2015 keineswegs überdurchschnittliche Investitionen auf, weder im Zeitverlauf noch im internationalen Vergleich: Auf Bruttoinvestitionen entfallen etwa 4% der Bildungsausgaben. In den letzten Jahren schwankte dieser nur geringfügig zwischen 3,6% im Jahr 2014 und 5,4% im Jahr 2017. Viele der betrachteten Länder weisen zudem einen weit höheren Investitionsanteil an den Bildungsausgaben auf. Dies gilt vor allem für alle im Effizienzvergleich gewählten Vergleichsländer (vgl. unten), insbesondere aber für Finnland und die Niederlande, die im relevanten Jahr 2015 mit 11,1% bzw. 9,6% einen sogar deutlich höheren Investitionsanteil an den öffentlichen Bildungsausgaben aufweisen als Österreich.

Abbildung 10: Effizienzgrenze im Bildungssystem



Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Eurostat und OECD.

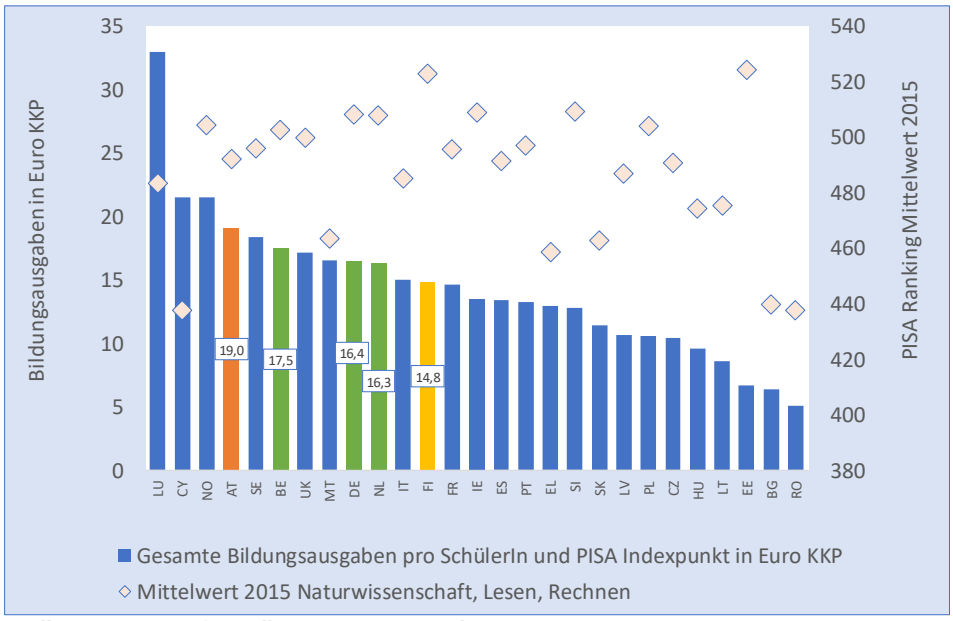
In Abbildung 10 werden für die Inputseite auf der x-Achse die gesamten Bildungsausgaben pro SchülerIn der Bildungsstufen ISCED 0 bis ISCED 3 abgebildet. Die gesamten Bildungsausgaben betrugen in Österreich im Jahr 2015 gemäß Eurostat etwa 12,6 Mrd. Euro. Pro SchülerIn und nach Kaufkraftbereinigung ergibt sich ein Inputwert von etwa 9.373 Euro. Für die Outputseite auf der y-Achse wird der Mittelwert der PISA Ergebnisse über die drei Testbereiche des PISA Tests (vgl. oben) abgebildet. Die Effizienzgrenze spannt sich von Rumänien, das als inputminimierendes Land bei den geringsten Kosten allerdings auch die schwächsten Testergebnisse aufweist, bis Estland. Finnland liegt nur knapp unterhalb der Effizienzgrenze.

In Abbildung 10 werden Finnland, die Niederlande sowie Deutschland und Belgien als Vergleichsländer mit besseren PISA-Ergebnissen bei niedrigeren Bildungsausgaben identifiziert:

Österreich erreicht bei Gesamtausgaben von kaufkraftbereinigt 9.373 Euro pro SchülerIn einen PISA Mittelwert von 492. Zum Vergleich erzielen die Niederlande mit Gesamtausgaben von nur 8.273 Euro, also 1.099 Euro pro SchülerIn und Jahr weniger, ein wesentlich besseres Testergebnis von durchschnittlich 508 PISA Punkten. Noch markanter fällt der Effizienzunterschied im Vergleich zu Finnland aus. Finnland erreicht mit Gesamtausgaben von nur 7.733 Euro, also 1.640 Euro pro SchülerIn und Jahr weniger, ganze 523 PISA Punkte.

Die Effizienzpotenziale werden anhand von PISA-Punktkosten je SchülerIn, d.h. Gesamtausgaben je SchülerIn und durchschnittlichen PISA Punkt, berechnet. Österreich weist mit knapp über 19 Euro pro PISA-Punkt und SchülerIn vergleichsweise hohe Kosten auf. Relativ hierzu betragen die PISA-Punktkosten je SchülerIn in Finnland nur 14,8 Euro, in den Niederlanden nur 16,3 Euro, in Deutschland 16,4 Euro oder in Belgien 17,5 Euro. (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Bildungsausgaben pro SchülerIn und PISA-Indexpunkt 2015 in Euro



Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Eurostat und OECD.

Anhand des Abstands von Österreich zu den PISA-Punktkosten der Referenzländer lassen sich relative Effizienzpotenziale berechnen. Diese Effizienzpotenziale betragen gegenüber Finnland 22,3%, gegenüber den Niederlanden 14,5%, gegenüber Deutschland etwa 13,6% und gegenüber Belgien 8,2%. Rechnet man weiterführend den österreichischen Outputwert von 492 PISA Punkten zum Kostensatz Finnlands hoch, so ergeben sich im finnischen Referenzszenario öffentliche Bildungsausgaben von 9,7 Mrd. Euro statt 12,4 Mrd. Euro und damit ein Effizienzpotenzial von 2,8 Mrd. Euro im Bereich der öffentlichen Bildungsausgaben (siehe Abbildung 12). Wiederum ist es unrealistisch, dieses hypothetische Effizienzpotenzial vollständig zu heben. So kann es sein, dass sich ein Teil der Kostendifferenz durch Strukturunterschiede zwischen den Ländern begründen lässt. Bei Effizienzpotentialen dieser Höhe lohnt es sich allerdings, auch nur einen Teil zu heben. So zeigen die

Effizienzpotentiale, dass bei der Bildung bessere Ergebnisse sogar zu niedrigeren Kosten möglich wären.[6]

Abbildung 12: Ermittlung der Effizienzpotenziale im Bildungssystem nach Referenzszenarien ausgewählter Vergleichsländer

	Öffentliche Bildungs-ausgaben COFOG 2017 pro Kopf in Euro	Öffentliche Bildungs-ausgaben COFOG 2017 pro Kopf in Euro KKP	Gesamte Bildungs-ausgaben Eurostat (UOE) 2015 pro SchülerIn und PISA Indexpunkt in Euro KKP	Effizienz-potenzial Österreich gegenüber Vergleichs-land in %	Öffentliche Bildungs-ausgaben Österreichs COFOG 2017 zu Produktions-kosten des Vergleichslands in Mio. Euro	Effizienz-potenzialöffentlicher Ausgaben in Österreich gegenüber Vergleichsland in Mio. Euro
AT	9.728	8.802	19		12.434	
FI	6.395	5.149	15	22	9.660	2.774
NL	7.653	6.836	16	14	10.636	1.798
DE	6.996	6.550	16	14	10.741	1.693
BE	8.610	7.781	17	8	11.414	1.020

Quelle: EcoAustria.

[6] Auch für das Bildungssystem wurde noch eine Kontrollrechnung durchgeführt, wobei die Inputvariable variiert wurde. Anstelle der gesamten Bildungsausgaben pro SchülerIn in Kaufkraftparitäten wurden Ausgaben je SchülerIn im Verhältnis zum BIP pro Kopf auf Basis der UOE-Daten von Eurostat genutzt. Die Ergebnisse des Reliabilitätschecks sind im Hinblick auf die Effizienzpotenziale vergleichbar.

2.3. Gesundheit

Im Gesundheitsbereich basiert der Effizienzvergleich auf den kaufkraftbereinigten Gesundheitsausgaben pro Kopf und der mittleren Lebenserwartung von Männern und Frauen. Die Effizienzpotenziale werden dabei in Bezug zu den öffentlichen Gesundheitsausgaben gesetzt.

Abbildung 13: Laufende öffentliche Gesundheitsausgaben 2017, Gesamtausgaben abzüglich Bruttoinvestitionen gemäß COFOG

	Öffentliche Gesundheitsausgaben						
	in % des BIP	in Euro pro Kopf	in Euro pro Kopf in KKP		in % des BIP	in Euro pro Kopf	in Euro pro Kopf in KKP
EU 28	6,80	2.046,8	2.046,8	IT	6,60	1.877,7	1.904,2
EU 15	7,00	2.404,8	2.257,5	LT	5,50	807,9	1.271,7
AT	7,60	3.204,8	2.899,9	LU	4,80	4.452,3	3.649,2
BE	7,70	2.964,3	2.678,8	LV	3,30	459,6	661,3
BG	4,70	344,8	698,5	MT	5,20	1.275,5	1.548,0
CY	2,50	576,7	644,1	NL	7,50	3.213,4	2.870,1
CZ	7,20	1.298,4	1.926,2	PL	4,40	542,3	931,5
DE	7,00	2.798,1	2.619,8	PT	5,80	1.101,9	1.340,6
DK	7,80	3.977,7	3.005,9	RO	4,20	402,5	789,5
EE	4,70	850,7	1.120,8	SE	6,40	3.062,0	2.352,2
EL	5,10	865,4	1.042,2	SI	6,30	1.306,9	1.603,3
ES	5,80	1.440,4	1.586,2	SK	7,00	1.091,6	1.599,4
FI	6,60	2.673,3	2.152,2	UK	7,10	2.541,1	2.276,1
FR	7,70	2.659,0	2.420,8	CH	2,2	1.564,0	1.029,0
HR	6,10	715,6	1.118,7	IS	7,40	4.700,2	2.904,9
HU	4,60	587,9	943,2	NO	7,90	5.346,9	3.496,9
IE	4,90	3.019,4	2.676,7				

Quelle: Eurostat, EcoAustria (KKP-Kaufkraftparitäten gemäß Eurostat EU28=1), Darstellung und Berechnungen EcoAustria.

Nur die öffentlichen Gesamtausgaben, anhand von Ausgaben gemäß COFOG abzüglich Bruttoinvestitionen, betrugen in Österreich im Jahr 2017 28,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 7,6% des BIP bzw. 3.205 Euro pro Kopf sowie nach Kaufkraftbereinigung 2.900 Euro. Österreich weist damit im erweiterten EU-Vergleich unter 31 Vergleichsländern die fünfthöchsten öffentlichen Ausgaben auf, nach Luxemburg, Norwegen, Dänemark und Island. Nur unter EU-Mitgliedstaaten weist Österreich die dritthöchsten Ausgaben auf.

Die hohen Gesundheitsausgaben spiegeln sich in der Lebenserwartung nicht wider (Abbildung 14). Die Lebenserwartung bei Geburt betrug in Österreich 2017 bei Frauen 84 Jahre, bei Männern 79,4 Jahre. Im erweiterten EU-Vergleich unter 31 Vergleichsländern belegt Österreich damit Rang 13 bei Frauen bzw. Rang 14 bei Männern. Noch augenscheinlicher sind die Ergebnisse bei der gesunden Lebenserwartung bei Geburt. Hier belegt Österreich mit 56,8 Jahren bei Frauen nur Rang 25 und mit 57,4 Jahren nur Rang 23 bei Männern. Dabei sind die Schweiz und Island im Vergleich nicht berücksichtigt, da keine Werte verfügbar sind.

Abbildung 14: Mittlere Lebenserwartung bei Geburt von Männern und Frauen 2017

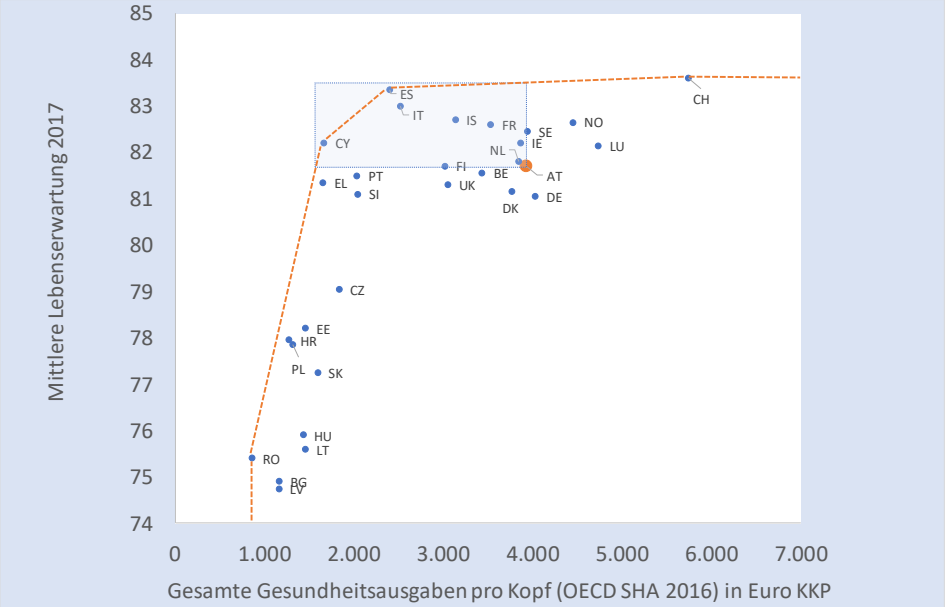
	Mittlere Lebens-erwartung Männer und Frauen 2017		Mittlere Lebens-erwartung Männer und Frauen 2017
EU28	80,9	IT	83,0
AT	81,7	LT	75,6
BE	81,6	LU	82,2
BG	74,9	LV	74,8
CY	82,2	MT	82,4
CZ	79,1	NL	81,8
DE	81,1	PL	77,9
DK	81,2	PT	81,5
EE	78,2	RO	75,4
EL	81,4	SE	82,5
ES	83,4	SI	81,1
FI	81,7	SK	77,3
FR	82,6	UK	81,3
HR	78,0	CH	83,6
HU	75,9	IS	82,7
IE	82,2	NO	82,7

Quelle: Eurostat.

Im Effizienzvergleich der Abbildung 15 werden für die Inputseite auf der x-Achse die gesamten öffentlichen und privaten Aufwendungen für die Gesundheitsversorgung nach Maßgabe des System of Health Accounts kaufkraftbereinigt in Euro pro Kopf herangezogen, um zu berücksichtigen, dass in manchen Ländern höhere private Ausgaben wirkungsrelevant sind und damit den Effizienzvergleich verzerren könnten. Für die Outputseite wird auf der y-Achse die mittlere Lebenserwartung bei Geburt herangezogen. In Österreich betragen die gesamten laufenden Gesundheitsausgaben – Investitionen sind in diesem Wert nicht inkludiert – im letztverfügbaren Jahr 2016 etwa 37,2 Mrd. Euro und damit rund 10,4% des BIP. Dies entspricht nach Kaufkraftbereinigung 3.932 Euro pro Kopf. Damit weist Österreich im erweiterten EU-Vergleich unter 30 Vergleichsländern[7] die sechsthöchsten Gesundheitsausgaben pro Kopf hinter der Schweiz, Luxemburg, Norwegen, Deutschland und Schweden auf. Nur unter EU-Mitgliedstaaten liegt Österreich damit auf Rang 4. Die mittlere Lebenserwartung von Frauen und Männern beträgt 81,7 Jahre. Als Vergleichsländer mit gleich hoher bzw. höherer Lebenserwartung bei insgesamt niedrigeren Kosten werden in Abbildung 15 Spanien, Finnland und Frankreich identifiziert. Österreich erreicht also bei Gesamtausgaben von kaufkraftbereinigt 3.932 Euro pro Kopf eine mittlere Lebenserwartung von 81,7 Jahren. Finnland erreicht denselben Outputwert mit Gesundheitsausgaben pro Kopf von 3.020 Euro, also 911 Euro weniger. Noch markanter fällt der Vergleich mit Spanien aus: Spanien erreicht mit Gesundheitsausgaben pro Kopf von kaufkraftbereinigt nur 2.398 Euro eine mittlere Lebenserwartung von 83,4 Jahren.

[7] Für Malta sind keine Werte verfügbar.

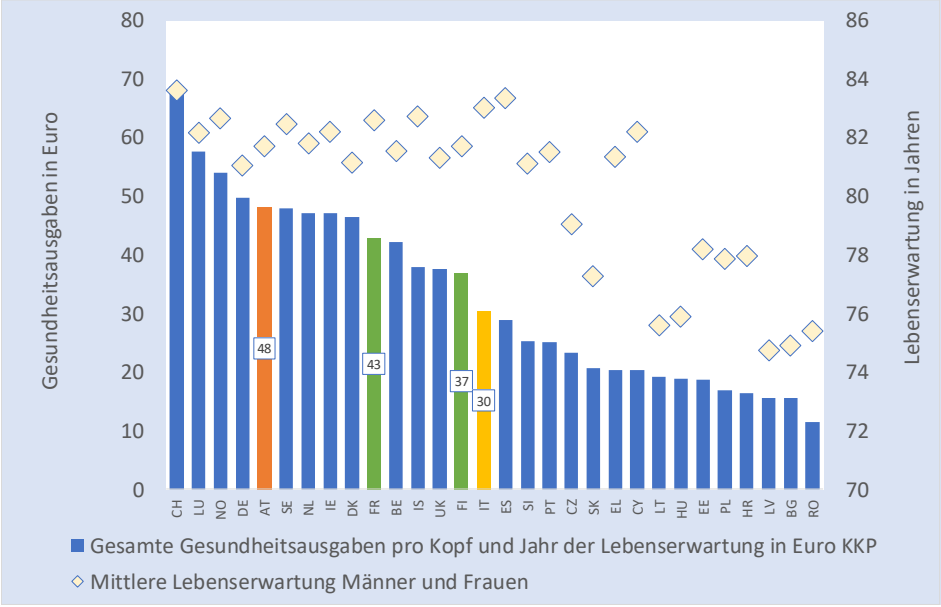
Abbildung 15: Effizienzgrenze im Gesundheitssystem



Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Eurostat.

Die Effizienzpotenziale werden auf Basis von Gesundheitsausgaben pro Kopf und Jahr der Lebenserwartung berechnet. Österreich weist hier mit etwa 48 Euro hohe Kosten auf. In Spanien beträgt der Vergleichswert hingegen nur 29 Euro, in Finnland 37 Euro und in Frankreich 43 Euro.

Abbildung 16: Gesundheitsausgaben pro Kopf und Jahr der Lebenserwartung 2016 in Euro



Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Eurostat und OECD.

Anhand der Differenz der Gesundheitsausgaben pro Kopf und Jahr der Lebenserwartung lassen sich relative Effizienzpotenziale von Österreich gegenüber den Vergleichsländern berechnen. Dabei ergibt sich gegenüber Italien ein Effizienzpotenzial von etwa 40%, gegenüber Finnland von 23% und gegenüber Frankreich von 11%. Rechnet man weiterführend den österreichischen Outputwert einer

Lebenserwartung von 81,7 Jahren zum Kostensatz Spaniens hoch, so ergeben sich im spanischen Referenzszenario öffentliche Gesundheitsausgaben von 16,8 Mrd. Euro statt 28,1 Mrd. Euro und damit ein Effizienzpotenzial von 11,3 Mrd. Euro (Abbildung 17). Wie bereits zuvor erwähnt ist es unrealistisch, dieses hypothetische Effizienzpotenzial vollständig zu heben. So kann es sein, dass sich ein Teil der Kostendifferenz durch Strukturunterschiede zwischen den Ländern begründen lässt. Bei Effizienzpotentialen dieser Höhe lohnt es sich allerdings, auch nur einen Teil zu heben. Die hier gezeigten Effizienzpotentiale verdeutlichen, dass bei der Gesundheit bessere Ergebnisse sogar zu niedrigeren Kosten möglich wären.[8]

Abbildung 17: Ermittlung der Effizienzpotenziale im Gesundheitssystem nach Referenzszenarien der Vergleichsländer Italien, Finnland und Frankreich

	Öffentliche Gesundheits-ausgaben COFOG 2017 pro Kopf in Euro	Öffentliche Gesundheits-ausgaben COFOG 2017 pro Kopf in Euro KKP	Gesamte Gesundheits-ausgaben OECD (SHA) 2016 pro Kopf und Jahr der Lebens-erwartung in Euro KKP	Effizienz-potenzial Österreich gegenüber Vergleichs-land in %	Öffentliche Gesundheits-ausgaben Österreichs COFOG 2017 zu Produktions-kosten des Vergleichslands in Mio. Euro	Effizienz-potenzial öffentlicher Ausgaben in Österreich gegenüber Vergleichsland in Mio. Euro
AT	3.205	2.900	48		28.115	
ES	1.440	1.586	29	40	16.807	11.308
FI	2.673	2.152	37	23	21.598	6.518
FR	2.659	2.421	43	11	24.990	3.125

Quelle: EcoAustria.

[8] Wie zuvor wurden auch für den Gesundheitsbereich Reliabilitätschecks durchgeführt, bei denen die Outputvariable der Lebenserwartung bei Geburt gegen andere Ergebnisvariablen getauscht wurde. Dabei wurde der Anteil der über 65jährigen Personen, die in der Selbsteinschätzung im Rahmen der EU-SILC Befragung einen „sehr guten" bzw. „guten" Gesundheitszustand angeben, berücksichtigt, darüber hinaus der Anteil der über 65jährigen Bevölkerung mit bzw. ohne chronische Krankheiten. Die Ergebnisse der Reliabilitätschecks sind mit denen der vorgestellten Effizienzrechnung vergleichbar.

3. Resümee

Österreich nimmt im europäischen Vergleich bei den öffentlichen Ausgaben in vielen Bereichen einen Spitzenplatz ein, so auch in der Verwaltung, der Bildung oder der Gesundheit. Mit den hohen Ausgaben erzielt Österreich jedoch im Hinblick auf die Outputs häufig nur mittelmäßige Ergebnisse. Die Gegenüberstellung der Aufwendungen als Input und entsprechender Leistungsindikatoren als Outputgrößen offenbart erhebliche Effizienzpotenziale, die genutzt werden könnten, die im internationalen Vergleich hohe Belastung des Faktors Arbeit und der Unternehmen zu senken, ohne die öffentlichen Leistungen für die BürgerInnen zu verschlechtern. Dabei wird der Vergleich bewusst nur mit Ländern vorgenommen, die mindestens das Outputniveau Österreichs erreichen und damit über ein vergleichbares oder besseres öffentliches Leistungsangebot verfügen.

In der Verwaltung beträgt der Personal- und Sachaufwand in Österreich kaufkraftbereinigt 822 Euro pro Jahr pro Kopf. Dies entspricht im erweiterten EU-Vergleich unter 31 Ländern (EU-28 plus Schweiz, Island, Norwegen) Rang 6. Bei der Bewertung der Qualität der öffentlichen Verwaltung nach Maßgabe des WGI-Index der Weltbank liegt Österreich mit einem Indexwert von 1,44 jedoch lediglich auf Rang 10 und damit im oberen Mittelfeld. Dänemark kommt mit nur 557 Euro pro Kopf und Jahr, also mit 265 Euro weniger, auf ein wesentlich besseres Ergebnis bei der Verwaltungsqualität von 1,67. Und die Niederlande erreichen ebenso 1,67 Indexpunkte mit kaufkraftbereinigten Ausgaben pro Kopf und Jahr von lediglich 483 Euro. Das sind 339 Euro pro Jahr und Kopf weniger Ausgaben als in Österreich bei zugleich wesentlich höherer Verwaltungsqualität.

Im Bereich des Schulsystems betragen die gesamten Bildungsausgaben im Elementar-, Primär- sowie Sekundarbereich je SchülerIn in Österreich kaufkraftbereinigt 9.373 Euro. Im erweiterten EU-Vergleich weist Österreich damit die vierthöchsten, nur unter EU-Mitgliedstaaten die zweithöchsten, öffentlichen Bildungsausgaben je SchülerIn auf und erreicht damit beim PISA Test der OECD 492 Punkte. Zum Vergleich erzielen die Niederlande mit Gesamtausgaben von nur 8.273 Euro, also 1.099 Euro pro SchülerIn und Jahr weniger, ein wesentlich besseres Testergebnis von durchschnittlich 508 PISA Punkten. Noch markanter fällt der Effizienzunterschied im Vergleich zu Finnland aus. Die Finnen erreichen mit Gesamtausgaben von nur 7.733 Euro, also 1.640 Euro pro SchülerIn und Jahr weniger, ganze 523 PISA Punkte.

Die gesamten Gesundheitsausgaben betragen in Österreich kaufkraftbereinigt 3.932 Euro pro Kopf und Jahr. Damit weist Österreich im erweiterten EU-Vergleich unter 31 Vergleichsländern die fünfthöchsten öffentlichen Ausgaben bzw. nur unter EU-Mitgliedstaaten nach Luxemburg und Dänemark die dritthöchsten öffentlichen Ausgaben auf. Bei der mittleren Lebenserwartung belegt Österreich im europäischen Vergleich hingegen mit 81,7 Jahren Rang 13. Finnland erreicht denselben Outputwert mit Ausgaben pro Kopf von nur 3.020 Euro, also 911 Euro weniger. Noch markanter fällt der Vergleich mit Spanien aus: Spanien erreicht mit Gesundheitsausgaben pro Kopf von

kaufkraftbereinigt nur etwa 2.398, also 1.534 Euro weniger als Österreich, eine mittlere Lebenserwartung von 83,4 Jahren.

Berechnet man nun die öffentlichen Ausgaben, die anfallen würden, wenn Österreich das aktuelle Leistungsniveau beibehalten würde, aber die Leistungen so effizient produzieren würde wie die untersuchten Vergleichsländer, so ergeben sich allein in den drei Bereichen Verwaltung, Bildung und Gesundheit Effizienzpotenziale bei den öffentlichen Ausgaben in Milliardenhöhe. Diese sind überblicksartig in Abbildung 18 dargestellt. Dabei ist wichtig abermals zu betonen, dass es unrealistisch ist, diese hypothetischen Effizienzpotenzial vollständig zu heben. So kann es sein, dass sich ein Teil der Kostendifferenz durch Strukturunterschiede zwischen den Ländern begründen lässt. Bei Effizienzpotentialen dieser Höhe lohnt es sich allerdings, auch nur einen Teil zu heben. Denn nach den Ergebnissen sind dieselben Leistungen zu deutlich niedrigeren Kosten oder wesentlich bessere Ergebnisse zu gleichen Ausgaben oder sogar bessere Leistungen zu niedrigeren Kosten möglich.

Abbildung 18: Übersicht über Ergebnisse der internationalen Effizienzvergleiche

	INPUT-Variable:	Öffentl. Gesamt-ausgaben in % des BIP 2017	Öffentl. Gesamt-ausgaben in Euro pro Kopf 2017	Öffentl. Gesamt-ausgaben in Euro pro Kopf 2017 Kaufkraft-bereinigt	RANG unter 31 nach Kaufkraft-bereinigung (EU28=1)	**OUTPUT-Variable:**	Wert	Rang	Effizienzpotenzial in % gegenüber Vergleichs-ländern	Effizienzpotenzial der öffentl. Ausgaben gegenüber Vergleichsländern in Mrd. Euro
Öffentliche Verwaltung	**Verwaltungsausgaben** (Arbeitnehmerentgelte und Vorleistungen in COFOG 01 - Allgemeine Verwaltung exkl. Wirtschaftshilfe, Grundlagenforschung, Staatsschuldentransaktionen)	2,2%	909 Euro	822 Euro	Rang 6	**Verwaltungsqualität** (World Bank World Governance Index, Mittelwert 2015 bis 2017)	1,440	Rang 10	Deutschland: 12% Schweiz: 19% Niederlande: 49%	Deutschland: 1 Mrd. Schweiz: 1,5 Mrd. Niederlande: 3,9 Mrd.
Bildung	**Bildungsausgaben** (Gesamtausgaben abzüglich Bruttoinvestitionen in COFOG 09 - Elementar-, Primär- und Sekundar pro SchülerIn in Euro KKP unter Berücksichtigung der nicht-öffentlichen Bildungsausgaben gemäß UOE-Bildungsdaten)	3,3%	9.728 Euro	8.802 Euro	Rang 4	**Schulische Leistungen** (PISA 2015 Mittelwert Mädchen und Burschen gemäß OECD)	492	Rang 16	Belgien: 8% Niederlande: 14% Finnland: 22%	Belgien: 1 Mrd. Niederlande: 1,8 Mrd. Finnland: 2,8 Mrd.
Gesundheit	**Gesundheitsausgaben** (Gesamtausgaben abzüglich Bruttinvestitionen in COFOG 07 - Gesundheitswesen unter Berücksichtigung der privaten Finanzierung gemäß System of Health Accounts)	7,6%	3.205 Euro	2.900 Euro	Rang 5	**Lebenserwartung** (mittlere Lebenserwartung von Männern und Frauen in Jahren)	81,7	Rang 13	Frankreich: 11% Finnland: 23% Spanien: 40%	Frankreich: 3,1 Mrd. Finnland: 6,5 Mrd. Spanien: 11,3 Mrd.

Quelle: EcoAustria, Zusammenfassende Darstellung.

4. Literaturverzeichnis

Arnold, J. (2008). Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 643, OECD Publishing.

Europäische Kommission (2018), Standard-Eurobarometer 90. Anlage. Die öffentliche Meinung der europäischen Union.

Europäische Kommission (2018a), Standard-Eurobarometer 89. Anlage. Die öffentliche Meinung der europäischen Union.

Europäische Kommission (2017), Standard-Eurobarometer 88. Anlage. Die öffentliche Meinung der europäischen Union.

Europäische Kommission (2017a), Standard-Eurobarometer 87. Anlage. Die öffentliche Meinung der europäischen Union.

Eurostat (2007), Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics. Classification of the Functions of Government (COFOG)

Internationaler Währungsfonds (2015), Austria's long-run fiscal sustainability in the light of current tax and expenditure trends.

Joumard I., C. André, C. Nicq, O. Chatal (2008), Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Health Care Resources and Efficiency, OECD Economics Department Working Papers, No. 627, OECD Publishing.

Joumard I., C. André and C. Nicq (2010), Health Care Systems: Efficiency and Institutions, OECD Economics Department Working Papers, No. 769, OECD Publishing.

Kaufmann D., A. Kraay und M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. In: Policy Research Working Paper 5430. The World Bank Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team. September 2010.

OECD (2011), Economic Policy Reforms, Going for Growth.

OECD (2016), Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016b), PISA 2015. Results in Focus.

Strohner L. und Thomas, T. (2019), Mehrbelastung der Haushalte durch Kalte Progression vollständig abschaffen. In: EcoAustria Policy Note No. 31.

United Nations (UNO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1997), International Standard Classification of Education ISCED 1997.

UNESCO, OECD, Eurostat (2019), UOE data collection on formal education. Manual on concepts, definitions and classifications. Version of 20 June 2019.