

Graf, Nikolaus; Schwarzbauer, Wolfgang

Research Report

Effizienzpotenziale in Pflichtschule und Kinderbetreuung: Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking

Policy Note, No. 40

Provided in Cooperation with:

EcoAustria – Institute for Economic Research, Vienna (Austria)

Suggested Citation: Graf, Nikolaus; Schwarzbauer, Wolfgang (2020) : Effizienzpotenziale in Pflichtschule und Kinderbetreuung: Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking, Policy Note, No. 40, EcoAustria - Institute for Economic Research, Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/227420>

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.

ECO

AUSTRIA

INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

September 2020

POLICY NOTE 40

Effizienzpotenziale in Pflichtschule und
Kinderbetreuung:
Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking

POLICY NOTE 40

Effizienzpotenziale in Pflichtschule und Kinderbetreuung: Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking

Mag. Nikolaus Graf, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Dr. Wolfgang Schwarzbauer, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

September 2020

Kurzdarstellung

Bildung ist zentral für den Wohlstand von hochentwickelten Volkswirtschaften wie Österreich. Dies belegen unzählige Studien und Untersuchungen. Dabei spielt auch der Einstieg in das Bildungssystem eine zentrale Rolle. Hier wird der Grundstein für die weitere Entwicklung junger Menschen gelegt, für deren späteren Erfolg im Berufsleben sowie deren Möglichkeiten, sich ihren Begabungen entsprechend zu entfalten.

Die Kinderbetreuung und das allgemeinbildende Pflichtschulwesen sind in Österreich nicht bundesweit einheitlich geregelt und organisiert. Gemeinden und Bundesländer verfügen in diesen Bereichen über wesentliche Einfluss- und Gestaltungspotenziale. Das EcoAustria Bundesländer-Benchmarking untersucht daher die Unterschiede in der Bereitstellung von Kinderbetreuungs- und Pflichtschuldienstleistungen auf Ebene der Bundesländer und Gemeinden. So kann identifiziert werden, in welchen Bundesländern mit welchem Mitteleinsatz der beste Leistungs- bzw. Wirkungsgrad erzielt wird und Leistungen der Kinderbetreuungseinrichtungen und der allgemeinbildenden Pflichtschulen am effizientesten erbracht werden. Die Identifikation von Effizienzpotenzialen ist nicht gleichbedeutend als Aufruf zum „Einsparen“ zu verstehen. Jedoch sollte auch bei öffentlichen Leistungen und gerade in Anbetracht des Budgetdrucks das Entsprechungsverhältnis von öffentlichen Aufwendungen und finanzierten Leistungen nicht aus dem Blick geraten.

Der Effizienzvergleich im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen stellt den öffentlichen Ausgaben pro Schüler die Bildungsergebnisse der Bildungsstandardüberprüfung des BIFIE gegenüber. In dieser Kategorie weist Oberösterreich das beste Verhältnis von Mitteleinsatz und Wirkung auf. Relativ zum Benchmark Oberösterreich ergibt sich bundesländerübergreifend ein Effizienzpotenzial von rund 320 Mio. Euro. Dabei wurden Strukturunterschiede wie der Anteil der SchülerInnen, die nicht Deutsch als Erstsprache haben, der Anteil der SchülerInnen, die eine allgemeinbildende Pflichtschule und nicht eine allgemeinbildende höhere Schule besuchen, ebenso wie die Klassengrößenstruktur untersucht.

Im Bereich der Kinderbetreuung weist das Bundesland Tirol das beste Verhältnis von Mitteleinsatz und Leistung auf. Gemessen an Tirol ergibt sich ein bundesländerübergreifendes Effizienzpotenzial in Höhe von rund 350 Mio. Euro. Dabei wurden unterschiedliche Öffnungszeiten in Form der Anzahl von Schließtagen berücksichtigt.

Ein effizientes Bildungssystem ermöglicht eine zweifache Dividende: Erstens erhalten die Kinder die mit gegebenem Mitteleinsatz beste Ausbildung. Das verbessert ihre Chancen am Arbeitsmarkt und ermöglicht ihnen die Entfaltung ihrer Fähigkeiten. Auf diese Weise kann auch die Resilienz einer Volkswirtschaft steigen. Zweitens zeigt die Effizienzbetrachtung mögliche budgetäre Spielräume im Bereich der Pflichtschule und der Kinderbetreuung auf. Diese sind aktuell gerade bei der Bewältigung der Corona-Krise sowie nach der Krise bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wichtig.

Inhalt

1.	Einleitung und Hintergrund.....	1
2.	Allgemeinbildende Pflichtschulen.....	4
2.1.	Einleitung.....	4
2.2.	Effizienzvergleich allgemeinbildende Pflichtschulen.....	5
2.3.	Berücksichtigung der Kleinstschulstruktur	11
3.	Kinderbetreuungswesen	14
3.1.	Einleitung.....	14
3.2.	Effizienzvergleich im Kinderbetreuungswesen	14
4.	Literaturverzeichnis	19

1. Einleitung und Hintergrund

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise sind nicht zu übersehen. Wenngleich Österreich im internationalen Vergleich bislang verhältnismäßig „gut“ durch die Krise gekommen ist, so haben die Entscheidungen und Maßnahmen zur Eindämmung des Virus dennoch zu einem massiven Einbruch der wirtschaftlichen Dynamik geführt. Auswirkungen zeigen sich in verschiedensten Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft und auch auf Ebene der öffentlichen Haushalte. Das BIP wird 2020 laut aktueller Prognose des WIFO vom Sommer 2020 um sieben Prozent einbrechen, die Arbeitslosenquote wird über das Gesamtjahr 2020 einen historischen Höchststand von etwa 400.000 Personen erreichen, der Finanzierungssaldo des Staates wird ein Defizit von etwa 10 % aufweisen. Gleichzeitig hat die Corona-Krise die Wichtigkeit staatlicher Leistungen, Strukturen und regulierender Maßnahmen aufgezeigt. Dies zeigt sich unmittelbar bei den wirtschaftspolitischen Unterstützungsleistungen zur Abmilderung der negativen Folgen etwa auf die Beschäftigung oder die Unternehmensliquidität, im weiteren Sinne aber auch in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen etwa der Gesundheits- oder Pflegeversorgung.

Für Österreich ist relevant, dass man nach der Bewältigung der unmittelbaren Folgen der Corona-Krise auf den Pfad einer nachhaltigen Sicherstellung und Weiterentwicklung von Wachstum, Wohlstand und Sicherheit zurückkehrt. Dabei wird auch die Sicherstellung einer größtmöglichen Effizienz bei der Erbringung öffentlicher Leistungen nötig sein. Effizienz bedeutet hier, einen möglichst großen Leistungs- und Wirkungsgrad bei möglichst niedrigen Ausgabenniveau zu garantieren. Auch in der aktuellen Situation im Gefolge der Corona-Pandemie ist es nötig, dass bei öffentlichen Leistungen möglichst gute Ergebnisse erzielt werden, zugleich aber der budgetäre Spielraum zur Bewältigung der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen erhalten bleibt. Die Identifikation von Effizienzpotenzialen ist daher nicht als Aufruf zum „Einsparen“ zu verstehen. Jedoch sollte auch bei öffentlichen Leistungen und gerade in Anbetracht des Budgetdrucks das Entsprechungsverhältnis von öffentlichen Aufwendungen und finanzierten Leistungen nicht aus dem Blick geraten.

Effizienzvergleiche und Benchmarking-Analysen können ein Werkzeug zur Identifikation von Effizienzunterschieden sein. EcoAustria hat mit dem Bundesländer-Benchmarking ein Modell von Effizienzvergleichen zwischen Bundesländern entwickelt. Dieses bezieht ausgewählte Zuständigkeitsbereiche der Bundesländer bzw. der Gemeinden ein, etwa die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung, die stationären und ambulanten Gesundheitsleistungen in den Krankenanstalten, die stationären und mobilen Pflegedienstleistungen, das Pflichtschulwesen, das Kinderbetreuungswesen und die Wohnbauförderung. In der gegenständlichen Policy Note werden zwei Bereiche, das Pflichtschul- und das Kinderbetreuungswesen, betrachtet.

In den Effizienzvergleichen wird mit einer möglichst einheitlichen Methodik vorgegangen: Ausgangspunkt sind dabei unterschiedliche Effizienzgrade zwischen den Bundesländern. Die Ergebnisse werden anhand der relativen Effizienzdistanzen zum jeweils effizientesten Bundesland berechnet. Eine Verbesserung der Effizienz kann über die Outputseite, durch Steigerung der Leistungen, über die Inputseite, durch Verringerung der Ausgaben, oder durch eine Kombination aus Leistungsverbesserung und Ausgabenverringern erreicht werden. Die

Betrachtungen können dabei eine tiefgehende und bereichsspezifische Strukturanalyse jedoch nicht ersetzen. Sie indizieren jedoch Effizienzunterschiede in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nach Maßgabe der einbezogenen Indikatoren. Damit stehen die dargestellten Betrachtungen einem etablierten inputorientierten Steuerungsverständnis nach dem Grundsatz ‚Mehr kann auch mehr‘ entgegen.

Die Analysen setzen an der föderalen Struktur Österreichs an. In dieser bieten sich insbesondere zwischen Bundesländern und Gemeinden horizontale Benchmarking-Vergleiche an, um Effizienzunterschiede öffentlicher Leistungen darstellen zu können. In der öffentlichen Verwaltung zielen Benchmarking-Methoden im Allgemeinen darauf ab, Wettbewerb zu simulieren. Dies ist jedoch kein Selbstzweck (vgl. hierzu Thau 2009, S. 82). Hintergrund ist der Gedanke, dass sich in systemischen Prozessen Ineffizienzen aufbauen können. Dies betrifft sowohl den öffentlichen Sektor als auch die privaten Unternehmen. In wettbewerblichen Systemen wird es jedoch dauerhaft kaum möglich sein, Ineffizienzen zu kompensieren, da Mitbewerber versuchen werden, sich über das Heben ihrer Effizienzpotenziale einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen: Entsprechend der ökonomischen Theorie führt Wettbewerb über die Zeit so zu einer effizienteren Allokation von knappen Ressourcen. In Systemen der öffentlichen Verwaltung fehlt hingegen ein solcher systemimmanenter Effizienzhebel (vgl. Schedler und Proeller 2003, S. 45ff). Effizienzvergleiche und Benchmarking-Analysen können ein Stück weit Abhilfe schaffen.

In Anbetracht der in Österreich häufig auseinanderfallenden Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung (vgl. etwa Pitlik et al. 2008, 196), kommt es auf der Finanzierungsseite öffentlicher Leistungen in vielen Bereichen zu Mischfinanzierungen zwischen Gebietskörperschaften. Solche Mischfinanzierungen lassen sich etwa im Spitalsbereich feststellen, wo sich die Finanzierung auf die Länder, die Sozialversicherung, den Bundes sowie die Gemeinden verteilt. Ein anderes Beispiel ist Pflichtschulwesen. Hier leistet der Bund einen Kostenersatz an die Länder für die Gehaltskosten der Landeslehrer. Zudem tragen die Gemeinden die Kosten der Schulerhaltung. Die Ausgaben für die Kinderbetreuung werden zum größten Teil von den Gemeinden getragen, zum Teil jedoch auch von den Bundesländern. Dabei variiert die Ausgabenverteilung zwischen den Bundesländern erheblich. Das Auseinanderfallen von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung ist sowohl aus Sicht der Kostentransparenz als auch der Kosteneffizienz wenig hilfreich und wurde sowohl seitens des Rechnungshofs als auch von EcoAustria und vielen weiteren Forschungsinstituten kritisch angemerkt.

Die Effizienzvergleiche von EcoAustria zeigen, dass selbst bei zwischen Bundesländern vergleichbaren Entwicklungsniveaus, Versorgungsstrukturen und qualitativen Anforderungen an die Leistungsbereitstellung Kostenunterschiede vorliegen. Der Effizienzvergleich im Pflichtschulbereich stellt den öffentlichen Ausgaben pro SchülerIn die Bildungsergebnisse der Bildungsstandardüberprüfung des BIFIE gegenüber. Unter Herausrechnung von Strukturunterschieden wie dem Anteil der SchülerInnen, die nicht Deutsch als Erstsprache haben bzw. dem Anteil der SchülerInnen, die eine allgemeinbildende Pflichtschule und nicht eine allgemeine höhere Schule besuchen, wurde ein Effizienzpotenzial von 320 Mio. Euro identifiziert. Dabei wurde die Klassengrößenstruktur in Form des Anteils von Kleinstklassen mit weniger als sieben SchülerInnen berücksichtigt. Im Bereich der Kinderbetreuung beträgt das

Effizienzpotenzial etwa 350 Mio. Euro. Hier wurde statistisch um die Öffnungszeiten in Form der durchschnittlichen Anzahl von Schließtagen kontrolliert.

Mit den Ergebnissen sollte nicht die Erwartung verbunden sein, dass Effizienzpotenziale „1 zu 1“ gehoben werden können, d.h. Leistungen im Ausmaß der identifizierten Effizienzpotenziale gesteigert oder Kosten im exakten Ausmaß der berechneten Ergebnisse reduziert werden könnten. Die Ergebnisse beinhalten noch keine Hinweise über die institutionellen Ursachen und Hintergründe, sie deuten aber darauf hin, dass Effizienzpotenziale bestehen. Eine effiziente Leistungserbringung, d.h. die Sicherstellung eines möglichst umfangreichen Leistungsniveaus zu möglichst niedrigen Kosten, stellt gerade angesichts der durch die Folgen der Corona-Krise erheblich belasteten Haushalte eine wichtige Anforderung dar.

2. Allgemeinbildende Pflichtschulen

2.1. Einleitung

In den Bereichen des Schulwesens und der Schulverwaltung kommen Bundesländern und Gemeinden Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Pflichtschulen zu. Allgemeinbildende Pflichtschulen (APS) sind Volksschulen, Hauptschulen bzw. die Neuen Mittelschulen (NMS), Sonderschulen sowie polytechnische Schulen. Hinzu kommen die berufsbildenden Pflichtschulen (BPS) bzw. Berufsschulen. Sie übernehmen im System der dualen Lehrausbildung die Aufgabe der schulisch-theoretischen Ausbildung. Allgemeinbildende höhere Schulen (AHS) sind Bundesschulen. Sie sind im folgenden Effizienzvergleich nicht berücksichtigt.

Während die Grundsatzgesetzgebung im Pflichtschulbereich Aufgabe des Bundes ist, fallen die Aufgaben der Erlassung von Ausführungsgesetzen sowie der Vollziehung in die Zuständigkeit der Bundesländer. Diese nehmen Aufgaben der Schulverwaltung im Pflichtschulbereich im Rahmen der Bildungsdirektionen wahr. Mit der Bildungsreform 2017 wurden die Aufgaben der früheren Landesschulräte sowie der Schulabteilungen der Landesregierungen in den neuen Bildungsdirektionen zusammengeführt. Sie stellen nun eine gemeinsame Verwaltungsbehörde des Bundes und der Länder dar. In den Bildungsdirektionen fließen die Aufgaben der Schulverwaltung des Bundes in seiner Zuständigkeit für Bundesschulen und der Bundesländer in deren Zuständigkeit für die Pflichtschulen zusammen.

Auf der Ausgabenseite sind im Pflichtschulwesen vor allem Personalkosten, insbesondere zur Entlohnung der Landes- bzw. PflichtschullehrerInnen¹ von Bedeutung. Dienstgeber der LandeslehrerInnen ist dabei das jeweilige Bundesland. Die Bundesländer übernehmen im ersten Schritt auch die Finanzierung der Gehälter der LandeslehrerInnen.² Die gesetzliche Regelung im Rahmen von § 4 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) sieht vor, dass der Bund den Ländern die Kosten der LandeslehrerInnen inklusive Pensionen und Nebengebühren in Form einer Transferleistung ersetzt.³ Maßgeblich dabei ist der Stellenplan. Über diesen Stellenplan hinaus können die Länder zusätzliche LehrerInnen, sogenannte „ÜberhanglehrerInnen“ einstellen. Die im Rahmen von Stellenplanüberschreitungen anfallenden Kosten sind dabei von den Ländern zu tragen (vgl. Rechnungshof 2012, S. 11). In der Abgeltung der Personalkosten für LandeslehrerInnen durch den Bund an die Bundesländer sind die Personalkosten für die „ÜberhanglehrerInnen“ aufgrund von Abrechnungsmodalitäten zunächst enthalten (vgl. Rechnungshof 2012, S. 19). Der Bund stellt hier nachträglich wieder eine Rückforderung an die Bundesländer. Der Rechnungshof hat hierzu 2012 im Rahmen seiner Analyse der Finanzierung der Landeslehrer (vgl. Rechnungshof 2012, S. 11) festgestellt, dass die Grundlage für die Kostenberechnung für die ÜberhanglehrerInnen nicht die tatsächlichen Kosten, sondern die „niedrigeren“ Normkosten für LandeslehrerInnen in den ersten Dienstjahren sind. Effektiv

¹ Im Folgenden werden die Bezeichnungen „PflichtschullehrerInnen“ und „LandeslehrerInnen“ für LehrerInnen an öffentlichen Pflichtschulen verwendet.

² Die Bildungsausgabenstatistik erfasst diese Kosten auf Seiten der Bundesländer (siehe unten).

³ Bei LehrerInnen an den allgemeinbildenden Pflichtschulen deckt die Transferleistung des Bundes die Aktivitätsbezüge im Grundsatz zur Gänze, bei LehrerInnen an den Berufsschulen zur Hälfte.

kommen die Länder auch bei den ÜberhanglehrerInnen nur für einen Teil der Personalkosten auf: Einer Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durch den zuständigen Bundesminister zufolge (vgl. Beantwortung parlamentarische Anfrage 279/AB d. B., XXVI GP, April 2018) belief sich die Planstellenüberschreitung im Jahr 2016/2017 im Bereich der APS bundesländerübergreifend auf etwa 2,6 %. Dabei stechen insbesondere Vorarlberg mit 12,7 % und Kärnten mit 8,1 % hervor. Von den Kosten für die Planstellenüberschreitung wurden den Informationen der Anfragebeantwortung durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung im Schuljahr 2016/2017 bundesländerübergreifend 35,5 % vom Bund getragen. Dabei variiert das Ausmaß der Kostenüberwälzung auf den Bund von höchstens 39,3 % im Burgenland bis 28,4 % in Wien.

Die Gemeinden bzw. in manchen Bundesländern die Gemeindeverbände sind im Bereich der Pflichtschulen für die Schulerhaltung zuständig.⁴ Die Ausgaben der Gemeinden umfassen die Bereitstellung und Erhaltung der Schulgebäude, u.a. auch die Finanzierung des nicht-pädagogischen Personals, etwa der Schulwarte oder des Reinigungspersonals.

Der Pflichtschulbereich ist von sehr unterschiedlichen und durchmischten Kompetenzen und Zuständigkeiten geprägt. Schon die Finanzierung und Kostentragung im Zusammenhang mit Stellenplanüberschreitungen zeigt das Auseinanderfallen von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung. Dabei ist das Pflichtschulwesen eine wichtige Säule des Bildungswesens und der österreichischen Bildungspolitik. Vor dem Hintergrund der im Pflichtschulbereich anfallenden öffentlichen Ausgaben von fast 1,6 % des BIP sowie der bestehenden und zukünftigen Anforderungen an die Pflichtschulen ist die Sicherstellung einer größtmöglichen Effizienz von Bedeutung. Damit stellt der Pflichtschulbereich ein adäquates Anwendungsfeld für das Bundesländer-Benchmarking dar.

2.2. Effizienzvergleich allgemeinbildende Pflichtschulen

Input

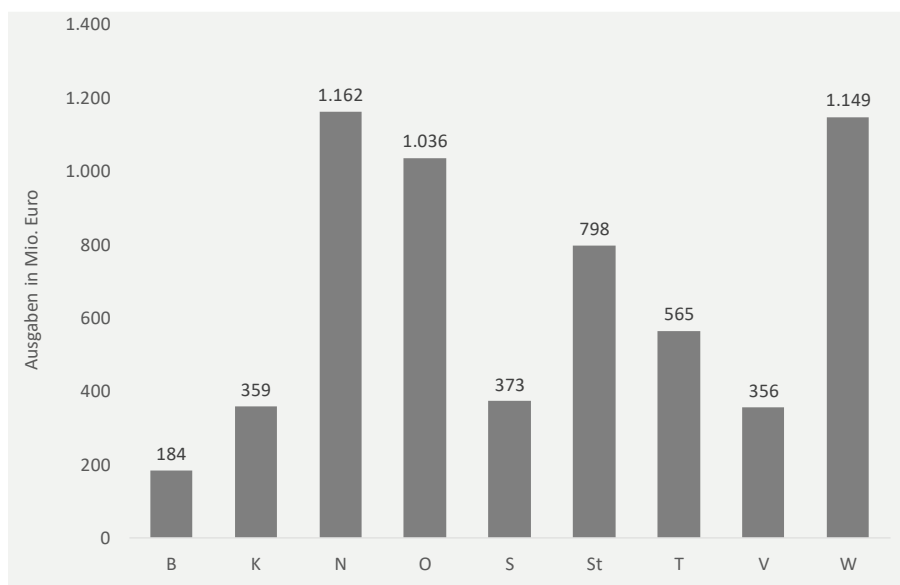
Die Ausgaben- bzw. Inputseite wird im folgenden Effizienzvergleich anhand der Bildungsausgabenstatistik von Statistik Austria abgebildet. Sie weist öffentliche Bildungsausgaben des Bundes, der Bundesländer und Gemeinden nach Bildungseinrichtungen und Bundesländern aus. Die Ausgaben der Gemeinden werden dabei nach Bundesländern aggregiert dargestellt. Im Posten der allgemeinbildenden Pflichtschulen (APS) werden Volksschulen⁵, Hauptschulen, NMS, Sonderschulen und polytechnische Schulen zusammengefasst.

⁴ Schulverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden zum Zweck des gemeinsamen Erhalts und Betriebs von Pflichtschulen.

⁵ Die Bildungsausgaben für Vorschulen an Volks- und Sonderschulen werden den jeweiligen Bildungseinrichtungen zugeordnet. Sie sind also in den Bildungsausgaben für allgemeinbildende Pflichtschulen erfasst.

Die Aktivitätsbezüge der LandeslehrerInnen⁶ werden in der Statistik, unabhängig von der Finanzierung, die zum größten Teil durch den Bund erfolgt (siehe oben), als Bildungsausgaben der Bundesländer erfasst und nach Bundesländern differenziert ausgewiesen.⁷ Die im Effizienzvergleich betrachteten Bildungsausgaben inkludieren damit auch die Personalaufwendungen für die ÜberhanglehrerInnen (siehe oben).

Abbildung 1: Staatliche Bildungsausgaben der Bundesländer und Gemeinden im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen 2018 in Mio. Euro



Quelle: Bildungsausgabenstatistik Statistik Austria.

Die Abbildung der Ausgabenseite erfolgt anhand des aktuell verfügbaren Jahres 2018. Die Bildungsausgabenstatistik 2018 wurde Ende April 2020 publiziert. Die aggregierte Betrachtung der Ausgaben auf Ebene der Länder und Gemeinden folgt der Eigenschaft von Wien als Land und Gemeinde.⁸ Auf der Ausgabenseite exkludiert wurde der Posten ‚Ministerium und Schulverwaltung‘. Er berücksichtigt neben Verwaltungskosten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene auch Studienbeihilfen, bildungsrelevante Teile der Familienbeihilfe und Sozialleistungen wie Schülerfreifahrt sowie sonstige Schulen. Diese Ausgabenposten sind für den

⁶ Pensionen und Nebengebühren sind zwar in der Refundierung des Bundes an die Länder enthalten, sie werden aber in der Bildungsausgabenstatistik von Statistik Austria nicht den laufenden Bildungsausgaben der Bundesländer zugerechnet. Die in der Bildungsausgabenstatistik dargestellten Bildungsausgaben der Bundesländer umfassen gemäß Statistik Austria nach § 4 Abs. 1 FAG die Aktivitätsbezüge der LandeslehrerInnen, nicht aber etwa die Dienstzulagen und Nebengebühren, die in § 4 Abs. 3 FAG geregelt sind, oder den Pensionsaufwand, der in § 4 Abs. 5 FAG geregelt ist.

⁷ Die Erläuterungen zur Bildungsausgabenstatistik sind über die Website der Statistik Austria abrufbar ([Weblink](#)). In Bezug auf die Bildungsausgaben der Bundesländer heißt es hier: „Der Großteil der Bildungsausgaben der Länder entfällt auf Personalaufwendungen für die Landeslehrerinnen und Landeslehrer im Allgemeinbildenden und Berufsbildenden Pflichtschulwesen. Dabei muss aber auf die hohen Transferzahlungen gemäß § 4 Abs. 1 FAG hingewiesen werden, wonach der Bund den Ländern die Aktivitätsbezüge der unter ihrer Diensthöhe stehenden Lehrerinnen und Lehrer einschließlich der Landesvertragslehrerinnen und -lehrer an öffentlichen Allgemeinbildenden Pflichtschulen zu 100 % sowie an Berufsbildenden Pflichtschulen zu 50 % ersetzt. Nach den UOE-Vorgaben werden diese Transfers bei den Ländern als Bildungsausgaben erfasst.“ Die UOE-Vorgaben von UNESCO, OECD und Eurostat stellen die Grundlage für die statistische Erfassung der in das formale Bildungswesen investierten Mittel dar (vgl. Statistik Austria 1995, S. 3).

⁸ Die Bildungsausgaben in Wien können nur gesamthaft betrachtet werden.

gegenständlichen Effizienzvergleich nicht direkt relevant. Die staatlichen Bildungsausgaben sind in Abbildung 1 dargestellt. Dabei weisen Wien mit 1,15 Mrd. Euro, Niederösterreich mit 1,16 Mrd. Euro und Oberösterreich mit 1,04 Mrd. Euro der Bevölkerungsgröße entsprechend die höchsten Ausgaben auf. Die berufsbildenden Pflichtschulen (BPS) sind nur auf der Ausgabenseite und nicht in der im Effizienzvergleich herangezogenen Outputindikatorik darstellbar (siehe unten). Sie sind im Effizienzvergleich nicht berücksichtigt. Ausgabenseitig entfallen auf BPS insgesamt weniger als 9 % der Pflichtschulausgaben für APS und BPS von Bundesländer und Gemeinden insgesamt.

Tabelle 1: Staatliche Bildungsausgaben der Bundesländer und Gemeinden im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen, SchülerInnen sowie Ausgaben je SchülerIn 2018

	Allgemeinbildende Pflichtschulen		
	Ausgaben in Mio. Euro	Anzahl der SchülerInnen	Ausgaben je SchülerIn in Euro pro Kopf
B	183,6	17.974	10.216
K	359,2	33.975	10.573
N	1.161,9	110.924	10.475
O	1.036,0	107.212	9.663
S	373,1	37.963	9.828
St	798,4	75.120	10.628
T	564,7	52.358	10.786
V	356,2	31.768	11.214
W	1.149,2	110.620	10.389
Ö	5.982,5	577.911	10.352

Quelle: Statistik Austria Bildungsausgabenstatistik, Schulstatistik, Bildung in Zahlen.

Auf der Ausgabenseite werden den Bildungsausgaben die SchülerInnenzahlen gegenübergestellt (siehe Tabelle 2). Analog zu den Bildungsausgaben werden dabei die SchülerInnen in Volksschulen⁹, Hauptschulen, NMS, Sonderschulen und Polytechnischen Schulen berücksichtigt.¹⁰ Dabei greift die Betrachtung auf die Schulbesuchsstatisik 2017/2018 und 2018/2019 zurück. Die Anzahl der SchülerInnen im Jahr 2018 wird auf Basis des Mittelwerts der Schuljahre 2017/2018 und 2018/2019 gebildet. Es weisen Vorarlberg mit 11.214 Euro und Tirol mit 10.786 Euro die höchsten Ausgaben je SchülerIn auf. Oberösterreich hat mit 9.663 Euro die

⁹ In Volksschulen und Sonderschulen können Vorschulklassen eingerichtet sein. Hier werden altersmäßig schulpflichtige, aber noch nicht schulreife Kinder unterrichtet. Die UOE Grundlagen weisen den vorschulischen Unterricht der Elementarpädagogik als ISCED 0 zu. Nach Information der Statistik Austria werden die anfallenden Ausgaben für den vorschulischen Unterricht an Volks- und Sonderschulen den jeweiligen Bildungseinrichtungen zugeordnet und entsprechend im Ausgabenposten der allgemeinbildenden Pflichtschulen aggregiert. Der Anteil der SchülerInnen in Vorschulklassen variiert zwischen den Bundesländern beträchtlich. Um keine systematischen Verzerrungen im Bundesländervergleich zu verursachen, müssen die SchülerInnen in Vorschulklassen analog zur Ausgabenseite ebenso dem Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen zugeordnet werden. Die Vorschulen an Volks- und Sonderschulen werden damit sowohl bei den Bildungsausgaben als auch bei der SchülerInnenzahl auf Ebene der allgemeinbildenden Pflichtschulen erfasst.

¹⁰ Im Schuljahr 2018/2019 werden die SchülerInnen in Deutschförderklassen gesondert erfasst. Sie werden den jeweiligen Schultypen zugerechnet. D.h. SchülerInnen in Deutschförderklassen an Volksschulen werden den Volksschulen zugerechnet, jene in Deutschförderklassen in Neuen Mittelschulen werden den Neuen Mittelschulen zugerechnet usw.

niedrigsten Ausgaben aller Bundesländer. Zwischen Vorarlberg und Oberösterreich liegt eine Differenz von etwa 1.550 Euro bzw. 16 % des oberösterreichischen Wertes.

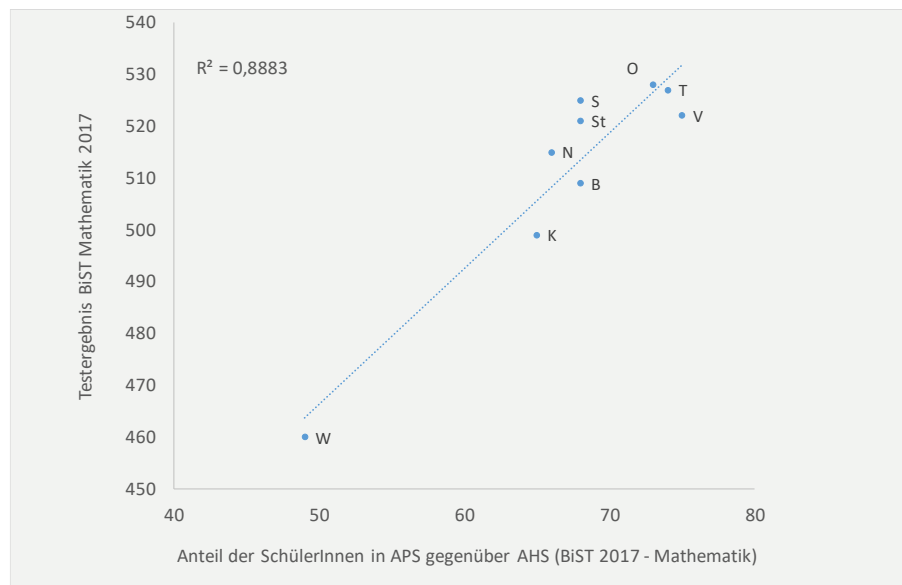
Output

Auf der Output- bzw. Leistungsseite werden die Ergebnisse der Bildungsstandüberprüfungen (BiST) des BIFIE herangezogen. Im Rahmen der BiST werden standardisierte Leistungstests für die SchülerInnen der 8. Schulstufe in APS und in AHS durchgeführt. Im Effizienzvergleich werden auf der Outputseite die durchschnittlichen Punkte der APS-SchülerInnen auf Bundeslandebene herangezogen. Der Effizienzvergleich basiert auf der Gegenüberstellung von Kosten je SchülerIn pro Ergebnispunkt bei der BiST. Die Daten sind den Bundesergebnisberichten des BIFIE entnommen (vgl. BIFIE 2017, 2018, 2020). Im Testzyklus wird jedes Jahr ein anderer Bereich getestet. Im folgenden Effizienzvergleich werden die Testrunden der drei letzten Prüfungen für die achte Schulstufe berücksichtigt, Deutsch im Jahr 2016, Mathematik im Jahr 2017 und Englisch im Jahr 2019.

Mit Ausnahmen ist die Teilnahme an der Standardüberprüfung für alle Schülerinnen und Schüler der 8. Schulstufe verpflichtend. Die BiST zielt auf eine Vollerhebung der jeweiligen Jahrgänge ab. Am Beispiel der BiST 2017: Von etwa 55.200 an APS gemeldeten SchülerInnen der 8. Schulstufe nahmen etwa 50.300 SchülerInnen an der BiST teil (vgl. BIFIE 2018, S. 22). Im Jahr 2019 nahmen von etwa 54.920 APS-SchülerInnen der 8. Schulstufe etwa 51.020 SchülerInnen an der Standardüberprüfung in Englisch teil (vgl. BIFIE 2020, S. 22). Von der Teilnahme an der BiST sind nur SchülerInnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf sowie SchülerInnen, die nach dem Lehrplan der Sonderschule oder nach dem Lehrplan einer niedrigeren Schulstufe unterrichtet wurden. SchülerInnen mit Körper- oder Sinnesbehinderung nehmen dann nicht teil, wenn sie selbst mit im Unterricht zur Verfügung stehenden Unterrichts- oder Hilfsmitteln unter den standardisierten Testbedingungen die gestellten Aufgaben aller Voraussicht nach nicht hätten lösen können. Ausgenommen sind zudem außerordentliche SchülerInnen.

Die statistische Analyse zeigt, dass die Testergebnisse in allen drei Bereichen erheblich von der Verteilungsstruktur der SchülerInnen auf APS und AHS abhängig sind. Zwischen den Bundesländern bestehen dabei erhebliche Unterschiede. Insbesondere Wien sticht mit sehr niedrigen APS Anteilen hervor. Der Anteil von an der BiST teilnehmenden SchülerInnen an APS betrug in Wien bei allen drei Testrunden nur etwa 50 %. Dieser Anteil betrug in Vorarlberg oder Tirol etwa 75 %. Während Hauptschulen und NMS insbesondere in den westlichen Bundesländern den Charakter einer „Gesamtschule“ haben, ist insbesondere in städtischen Ballungsräumen der AHS Anteil wesentlich höher.

Abbildung 2: BIFIE Testergebnisse BiST 2017 Mathematik und Anteil der SchülerInnen in APS

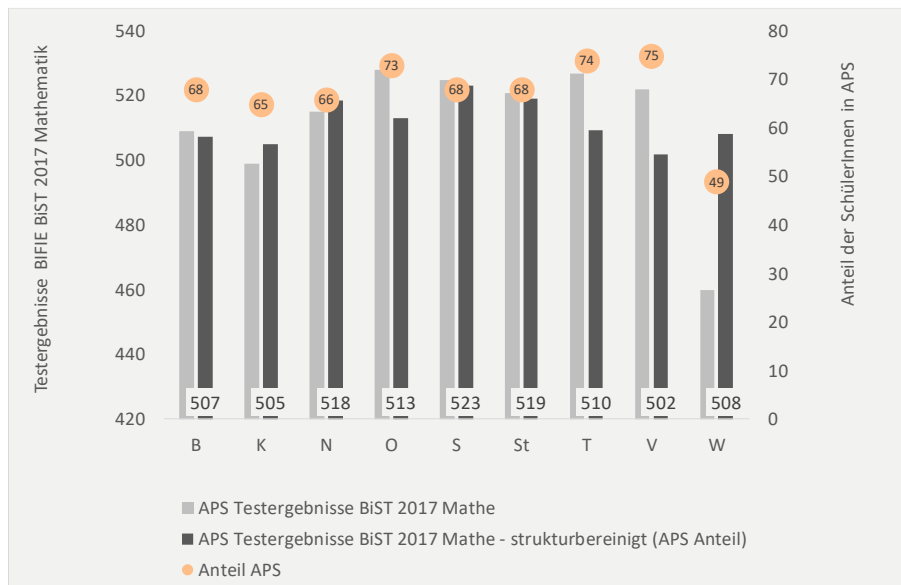


Quelle: BIFIE BiST 2017 Mathematik.

Die Analyse der Bildungsergebnisse zeigt, dass Bundesländer, die einen niedrigeren Anteil von SchülerInnen in APS haben, schlechtere Bildungsergebnisse aufweisen. Hier sticht insbesondere Wien hervor. Umgekehrt, je höher der Anteil von SchülerInnen in APS, desto besser sind die Ergebnisse. Die Abbildung 2 illustriert den Zusammenhang für die Testergebnisse der BiST 2017 in Mathematik. Der beschriebene Effekt ist zwar von Wien getrieben, es bleibt der Zusammenhang aber auch ohne Wien erkennbar. Ein ähnlicher Verlauf ist bei den Testergebnissen der BiST 2016 in Deutsch und 2019 in Englisch erkennbar. Da die Verteilung der SchülerInnen auf AHS und APS Effekt einen Einfluss auf die Testergebnisse der APS SchülerInnen hat, muss ein „fairer“ Effizienzvergleich um diesen Einfluss korrigieren. Dabei wird der Struktureffekt des APS Anteils statistisch „neutralisiert“. Abbildung 3 illustriert die Testergebnisse der BiST 2017 in Mathematik vor und nach der statistischen Korrektur. Dabei werden die Testergebnisse für Wien, Niederösterreich oder Kärnten entsprechend dem unterdurchschnittlichen APS Anteil dieser Bundesländer „aufgewertet“. Die korrigierten Ergebnisse simulieren die Testergebnisse unter der Bedingung einer zwischen den Bundesländern identischen Verteilungsstruktur von APS- und AHS-SchülerInnen.

Die Analyse der Testergebnisse ergab zudem, dass für die BiST 2016 in Deutsch noch ein zweiter Struktureffekt auf Bundesländerebene erkennbar ist. Dabei weisen SchülerInnen, die nicht Deutsch als Erstsprache haben, auch schlechtere Ergebnisse in Deutsch auf (vgl. BIFIE 2107, S. 122). Hier wurden entsprechend beide Faktoren, d.h. sowohl der Anteil der SchülerInnen in APS als auch der Anteil der SchülerInnen mit einer anderen Erstsprache, bereinigt. Für die Ergebnisse in Mathematik und in Englisch ist ein solcher Struktureffekt auf Bundesländerebene nicht erkennbar.

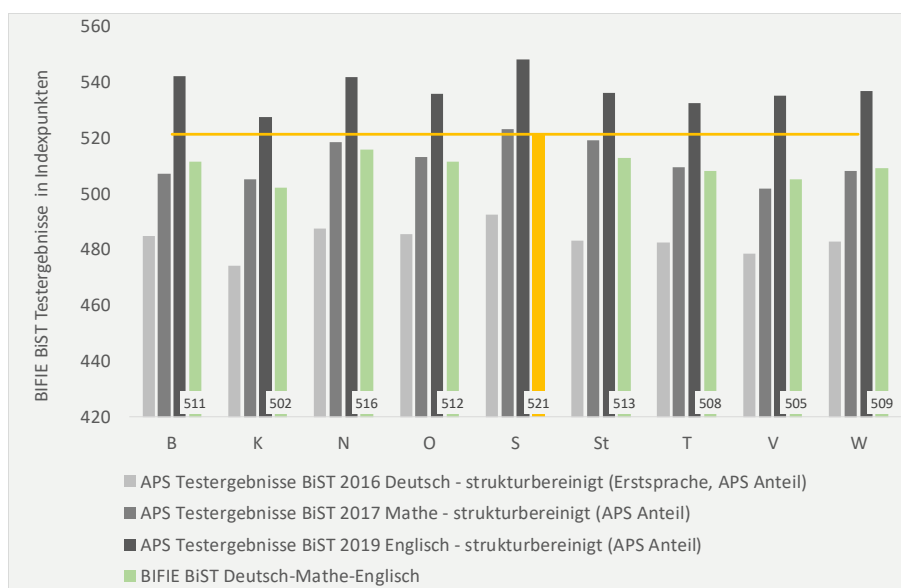
Abbildung 3: BIFIE Testergebnisse BiST 2017 Mathematik vor und nach der Strukturbereinigung um Anteil der SchülerInnen an APS



Quelle: BIFIE BiST 2017 Mathematik.

Für die Outputbewertung im Effizienzvergleich wird der Mittelwert der strukturbereinigten Testergebnisse gebildet. Die Ergebnisse für Deutsch, Mathematik und Englisch wurden berücksichtigt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 4 dargestellt. Die in grün dargestellten Balken bilden die Outputseite des Effizienzvergleichs ab. Dabei hat Salzburg vor Niederösterreich und der Steiermark die besten Ergebnisse. Der Salzburger Bestwert ist in gelber Farbe abgebildet.

Abbildung 4: BIFIE Testergebnisse nach Strukturbereinigung, Mittelwerte der BiST 2016 Deutsch, 2017 Mathematik und 2019 Englisch



Quelle: BIFIE BiST 2017 Mathematik, 2016 Deutsch und 2019 Englisch.

Effizienzpotenziale im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen

Die Ergebnisse des Effizienzvergleichs im Bereich der APS sind in Abbildung 2 dargestellt. Die Berechnung der Effizienzpotenziale basiert auf Ausgaben je SchülerIn pro Ergebnispunkt bei den BiST 2016 bis 2019.

Tabelle 2: Effizienzvergleich der öffentlichen Ausgaben für allgemeinbildende Pflichtschulen 2018

	Ausgaben in Mio. Euro APS 2018	Anzahl SchülerInnen APS 2018	Ausgaben je SchülerIn	OUTPUT BIFIE Strukturbereinigung	Strukturbereinigter Aufwand pro SchülerIn und Punkt bei der BIFIE BiST	Kostenmultiplikator zum Benchmark	Ausgaben unter Effizienzbedingungen	Effizienzpotenzial in Mio. Euro	Effizienzpotenzial in %
B	183,6	17.974	10.216	511,5	20,0	0,94	173	10	6
K	359,2	33.975	10.573	502,3	21,0	0,90	322	38	10
N	1.161,9	110.924	10.475	516,0	20,3	0,93	1.079	83	7
O	1.036,0	107.212	9.663	511,5	18,9	1,00	1.034	2	0
S	373,1	37.963	9.828	521,4	18,9	1,00	373	0	0
St	798,4	75.120	10.628	512,9	20,7	0,91	726	72	9
T	564,7	52.358	10.786	508,2	21,2	0,89	502	63	11
V	356,2	31.768	11.214	505,1	22,2	0,85	302	54	15
W	1.149,2	110.620	10.389	509,3	20,4	0,92	1.062	87	8
OE	5.982,5	577.911	10.352				5.573	409	7

Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Statistik Austria und BIFIE.

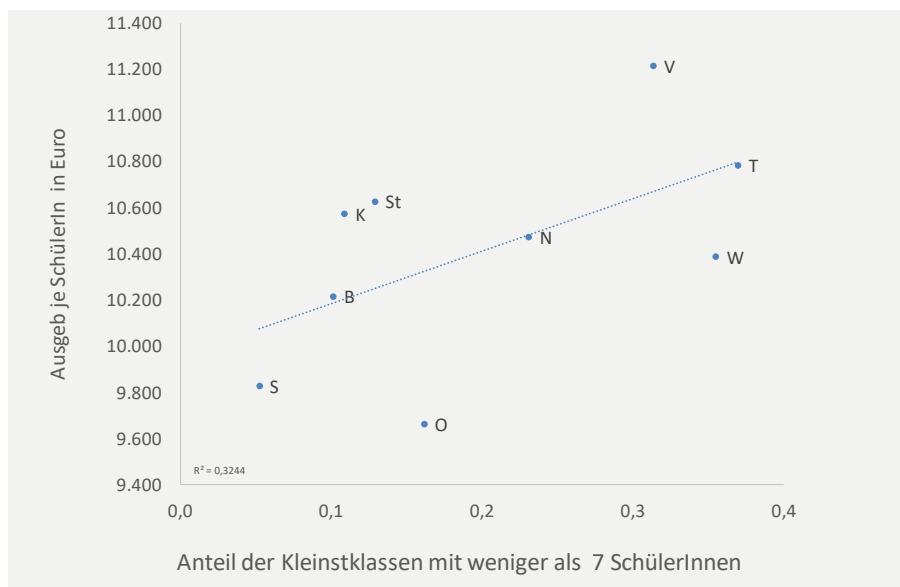
Im Bundesländervergleich stellt sich Salzburg, de facto gleichauf mit Oberösterreich, als effizientestes Bundesland dar. Oberösterreich weist zwar die niedrigsten Ausgaben je SchülerIn bei guten bis mittleren Testergebnissen auf. Salzburg hat jedoch nicht nur die besten Ergebnisse, sondern zudem die zweitniedrigsten Ausgaben auf. Damit hat Salzburg auch das effizienteste Kostenverhältnis von Ausgaben je SchülerIn pro Testpunkt.

Rechnet man die Ergebnisse der anderen Bundesländer zum Kostensatz der Salzburger APS hoch, so ergibt sich ein Effizienzpotenzial von etwa 7 % bzw. etwa 410 Mio. Euro.

2.3. Berücksichtigung der Kleinstschulstruktur

Die Kosten je SchülerIn auf der Inputseite des Effizienzvergleichs stehen in einer Korrelation mit dem Anteil der Kleinstklassen. Dabei weisen Bundesländer mit höheren Anteilen von Kleinstklassen, d.h. mit weniger als sieben SchülerInnen pro Klasse, höhere Ausgaben je SchülerIn auf (siehe Abbildung 5). Insbesondere Tirol und Vorarlberg, aber auch Wien weisen überdurchschnittliche Anteile von Kleinstklassen auf. Dabei erfolgt die Betrachtung der Klassengrößenstruktur auf Basis der Schulbesuchsstatistik von Statistik Austria. Betrachtet wird das aktuell verfügbare Schuljahr 2018/2019 in den Bereichen der öffentlichen und privaten Volks- und Neuen Mittelschulen. Studienergebnisse des BIFIE zeigen die starke regionale Bedeutung von Kleinstschulen insbesondere in Hinblick auf Volksschulen. 61 % dieser Schulen – in 66 % der Gemeinden – haben weniger als 100 SchülerInnen. Darunter sind sogar 27 % der Schulen – immerhin in 30 % der Gemeinden – mit weniger als 50 Schülerinnen und Schülern (vgl. BIFIE 2019, S. 72).

Abbildung 5: Klassengrößenstruktur als Kostenfaktor, Gegenüberstellung des Anteils von Kleinstklassen mit weniger als sieben SchülerInnen und Kosten je SchülerIn

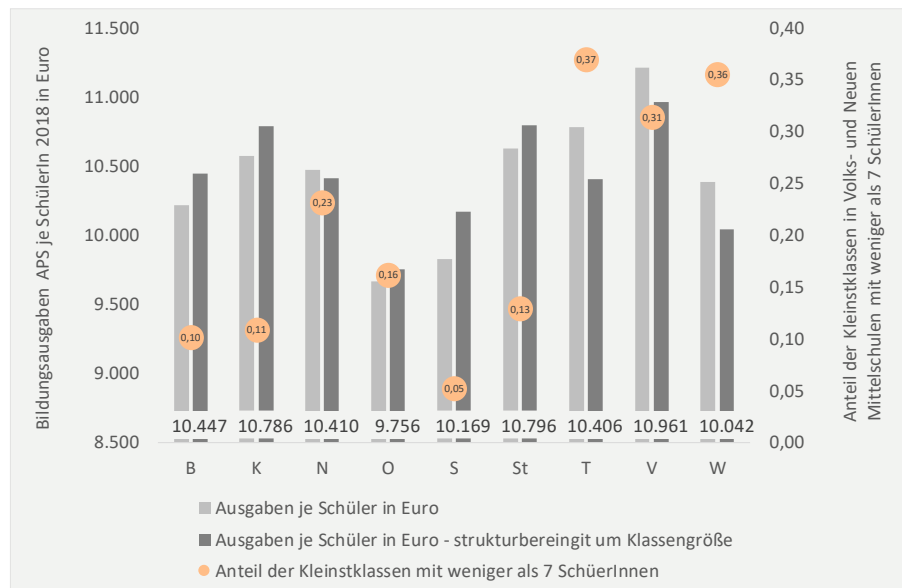


Quelle: Statistik Austria.

Die Erhaltung von Kleinstschulen und Kleinstklassen ist ein relevanter Kostenfaktor. In der Effizienzbetrachtung oben (siehe Tabelle 2) wird die Erhaltung von Kleinstschulen dabei zunächst als „endogene“, also beeinflussbare Strukturbedingung und damit als Effizienzbestandteil betrachtet. Die Erhaltung von kleinschulischen Strukturen kann insbesondere in peripheren Regionen auch ein Ergebnis politischer Präferenzen sein. Durch eine Bündelung von Schulstandorten könnte der Anteil von Kleinstschulen auch unter Gewährleistung von zeitlichen Erreichbarkeiten verringert und die räumliche Effizienz gesteigert werden.

Umgekehrt ist die Siedlungsstruktur einer Region ein „vorgegebener“ Faktor der Klassengrößenstruktur. Die Bereitstellung des allgemeinen Pflichtschulwesens kann in dichter besiedelten Regionen möglicherweise effizienter erfolgen. Gegen den obigen Effizienzvergleich in Tabelle 2 könnte eingewendet werden, dass die Bevölkerungsgröße von Akteuren der Schul- und Bildungspolitik nicht direkt beeinflusst werden kann. Wenn keine Korrektur um die kostenrelevante Klassengrößenstruktur erfolgt, dann wären die Bundesländer mit höheren Anteilen von Kleinstklassen, etwa Vorarlberg und Tirol, im Effizienzvergleich „benachteiligt“. Um dieser Kritik entgegenzutreten, wird im Folgenden ein Effizienzvergleich durchgeführt, bei dem auf der Inputseite um die Klassengrößenstruktur bereinigt wird. Während im Effizienzvergleich oben die Klassengrößenstruktur als Bestandteil der Effizienz bzw. Ineffizienz des Pflichtschulwesens betrachtet wird, wird dieser Faktor im Rahmen des Effizienzvergleichs in Tabelle 3 herausgerechnet. Bundesländer mit höheren Anteilen von Kleinstklassen in Volks- und Neuen Mittelschulen werden hier kostengünstiger, d.h. entsprechend „effizienter“. Dies ist insbesondere für die Schulen in Tirol und Vorarlberg relevant. Umgekehrt steigen die Ausgaben je SchülerIn in jenen Bundesländern, die unterdurchschnittliche Anteile von Kleinstklassen haben. Dies ist im Speziellen für Salzburg der Fall.

Abbildung 6: Staatliche Bildungsausgaben der Bundesländer und Gemeinden pro SchülerIn im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen mit und ohne statistische Korrektur um den Anteil der Kleinstklassen mit weniger als sieben SchülerInnen



Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Statistik Austria.

Mit der Berücksichtigung des Anteils der Kleinstklassen werden die Effizienzpotenziale in Summe etwas niedriger, bleiben aber in der oben dargestellten Größenordnung grundsätzlich bestehen. Dabei stellt sich Oberösterreich nun auch vor Salzburg als „effizientestes“ Bundesland dar. Relativ zum Benchmark Oberösterreich ergibt sich bundesländerübergreifend ein Effizienzpotenzial von 5 % oder etwa 320 Mio. Euro.

Tabelle 3: Effizienzvergleich der öffentlichen Ausgaben für allgemeinbildende Pflichtschulen 2018 nach Berücksichtigung der Klassengrößenstruktur

	Ausgaben in Mio. Euro APS 2018	Anzahl SchülerInnen APS 2018	Ausgaben je SchülerIn	INPUT Kosten je Schüler Struktur- bereinigung Klassen- größe	OUTPUT BIFIE Struktur- bereinigung	Struktur- bereinigter Aufwand pro SchülerIn und Punkt bei der BIFIE BiST	Kosten- multiplikator zum Benchmark	Ausgaben unter Effizienz- bedingungen	Effizienz- Potenzial in Mio. Euro	Effizienz- potenzial in %
B	183,6	17.974	10.216	10.447	511,5	20,4	0,93	171	12	7
K	359,2	33.975	10.573	10.786	502,3	21,5	0,89	319	40	11
N	1.161,9	110.924	10.475	10.410	516,0	20,2	0,95	1.098	63	5
O	1.036,0	107.212	9.663	9.756	511,5	19,1	1,00	1.036	0	0
S	373,1	37.963	9.828	10.169	521,4	19,5	0,98	365	8	2
St	798,4	75.120	10.628	10.796	512,9	21,0	0,91	723	75	9
T	564,7	52.358	10.786	10.406	508,2	20,5	0,93	526	39	7
V	356,2	31.768	11.214	10.961	505,1	21,7	0,88	313	43	12
W	1.149,2	110.620	10.389	10.042	509,3	19,7	0,97	1.112	38	3
OE	5.982,5	577.911	10.352					5.664	318	5

Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Statistik Austria und BIFIE.

3. Kinderbetreuungswesen

3.1. Einleitung

Das Kinderbetreuungswesen fällt in die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Bundesländer und Gemeinden. Dementsprechend gibt es auch neun verschiedene Regelungen in eigenen Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetzen bzw. Tagesbetreuungsverordnungen. In der Praxis haben sich länderweise sehr unterschiedliche Systeme etabliert. In der jüngeren Vergangenheit sind auch Schritte der bundesländerübergreifenden Harmonisierung auf Grundlage von Art. 15a B-VG Vereinbarungen unternommen worden. Auf diese Weise wurde beispielsweise der sogenannte „Gratis-Kindergarten“, d.h. die halbtägig kostenlose und verpflichtende Frühförderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, eingeführt.

Die Länder und Gemeinden sind für die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen zuständig. Dabei entfällt der größere Teil der Ausgaben auf die Gemeinden. Sieht man von Wien ab¹¹, trugen die Gemeinden im Jahr 2017 gemäß Bildungsausgabenstatistik von Statistik Austria etwa drei Viertel der Ausgaben. Dabei variiert der Ausgabenanteil der Gemeinden von 57 % in Niederösterreich bis 94 % in Tirol.¹² Wie schon der Pflichtschulbereich stellt auch die Kinderbetreuung einen Bereich dar, der einerseits von starken Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen auf Ebene der Bundesländer und Gemeinden geprägt ist, andererseits aber auch Gegenstand von Mischfinanzierungen ist.

Mit über 5 % der kommunalen Gesamtausgaben (vgl. Mitterer und Haindl 2005) stellt der Aufgabenbereich der Kinderbetreuung insbesondere für die Gemeinden einen relevanten Ausgabenposten dar. Längerfristig ist auch eine starke Ausgabendynamik feststellbar: Allein von 2010 bis 2017 stiegen die öffentlichen Ausgaben in nur sieben Jahren um etwa 45 %. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, vorhandene Effizienzpotenziale zu identifizieren und zu nutzen. Das Kinderbetreuungswesen stellt in dieser Hinsicht ein adäquates Anwendungsfeld für das Bundesländer-Benchmarking dar.

3.2. Effizienzvergleich im Kinderbetreuungswesen

Input

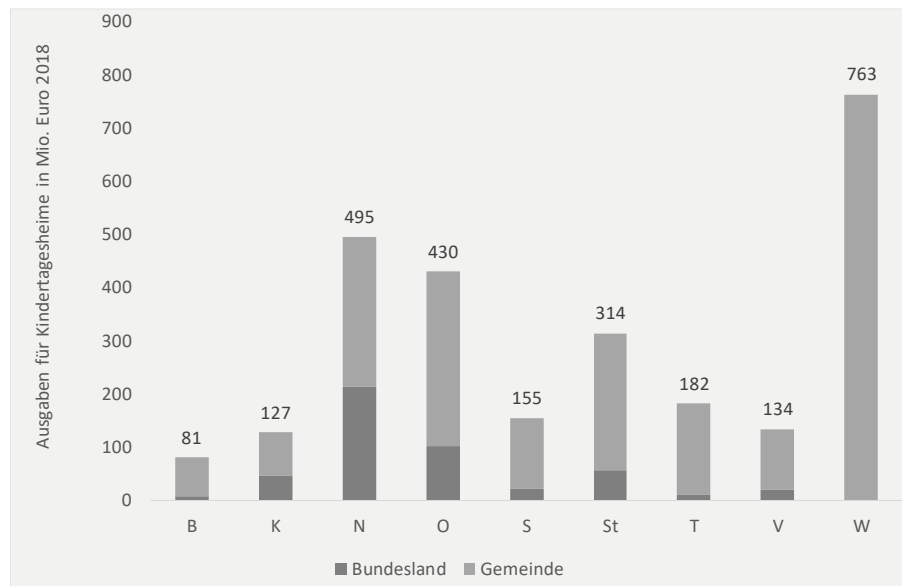
Die Betrachtung der Ausgaben- bzw. Inputseite erfolgt, wie schon im Pflichtschulbereich, auf Grundlage der Bildungsausgabenstatistik. Maßgeblich ist dabei auch hier das aktuell verfügbare Jahr 2018. Betrachtet werden die öffentlichen Ausgaben der Länder und Gemeinden für die Bereitstellung der unterschiedlichen Formen der Kinderbetreuung. Unter dem Begriff der „Kindertagesheime“ werden Kindergärten, altersgemischte Einrichtungen, Kinderkrippen und Horte erfasst. In Kindergärten erfolgt die Betreuung von Kindern ab drei Jahren. Kinderkrippen sind die Betreuungsform für Kinder unter drei Jahren. In altersgemischten Einrichtungen werden neben Kindergartenkindern auch Kinder im Vorschulalter bzw. zum Teil auch SchülerInnen in

¹¹ Aufgrund des Status von Wien als Land und Gemeinde ist eine Zuteilung in Landes- und Gemeindeausgaben hier nicht möglich.

¹² Dem Bund sind in der Bildungsausgabenstatistik keine Ausgaben zugewiesen.

Nachmittagsbetreuung betreut¹³. In Horten erfolgt die Nachmittagsbetreuung von VolksschülerInnen und bereits älteren SchülerInnen der ersten Sekundarstufe.

Abbildung 7: Staatliche Bildungsausgaben der Bundesländer und Gemeinden im Bereich der Kindertagesheime 2018 in Mio. Euro



Quelle: Bildungsausgabenstatistik Statistik Austria.

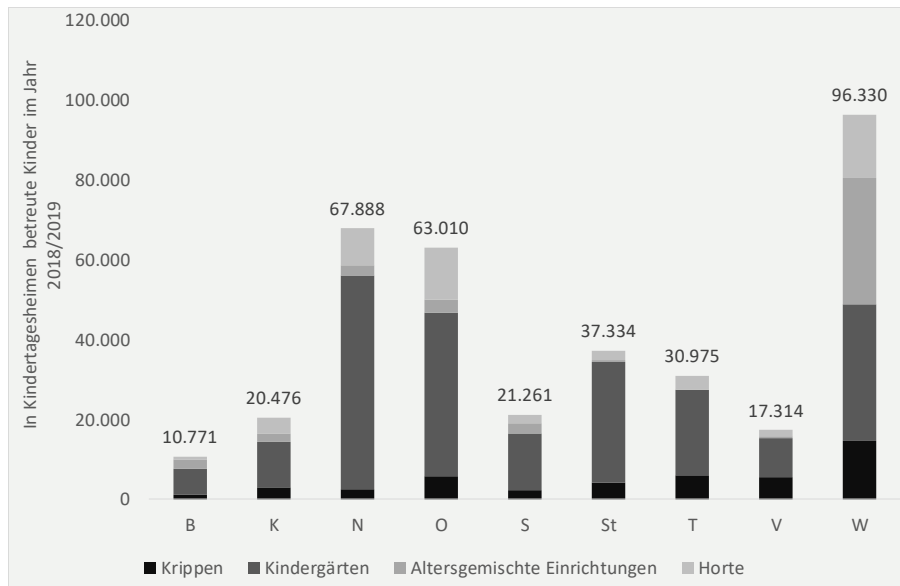
Die Bundeshauptstadt Wien weist im Bundesländervergleich mit etwa 763 Mio. Euro die insgesamt höchsten Ausgaben für das Kinderbetreuungswesen auf (siehe Abbildung 7). Im Effizienzvergleich ist dabei auf der Leistungsseite die Zahl der betreuten Kinder zu berücksichtigen (siehe unten). Nach Wien weisen Niederösterreich mit etwa 495 Mio. Euro und Oberösterreich mit 430 Mio. Euro die zweit- bzw. dritthöchsten Ausgaben auf. Auf der anderen Seite sind das Burgenland und Kärnten die Bundesländer mit den niedrigsten Ausgaben.

Output

Auf der Leistungs- bzw. Outputseite wird den Ausgaben der Länder und Gemeinden zunächst die Zahl der betreuten Kinder gegenübergestellt. Grundlage ist die Kindertagesheimstatistik 2018/2019 (vgl. Statistik Austria 2019a). Auch in dieser Betrachtung sticht Wien deutlich hervor. Hier wurden 2018 etwa 96.300 Kinder in Kindertagesheimen betreut. An zweiter und dritter Stelle folgen im Bundesländervergleich Niederösterreich mit etwa 67.900 Kindern und Oberösterreich mit etwa 63.000 Kindern.

¹³ Wie bereits oben angemerkt, sind die Ausgaben für Vorschulklassen, sofern diese an Volks- und Sonderschulen eingerichtet sind, den APS zugeordnet.

Abbildung 8: Anzahl der in Kindertagesheimen betreuten Kinder im Jahr 2018/2019 nach Betreuungsform

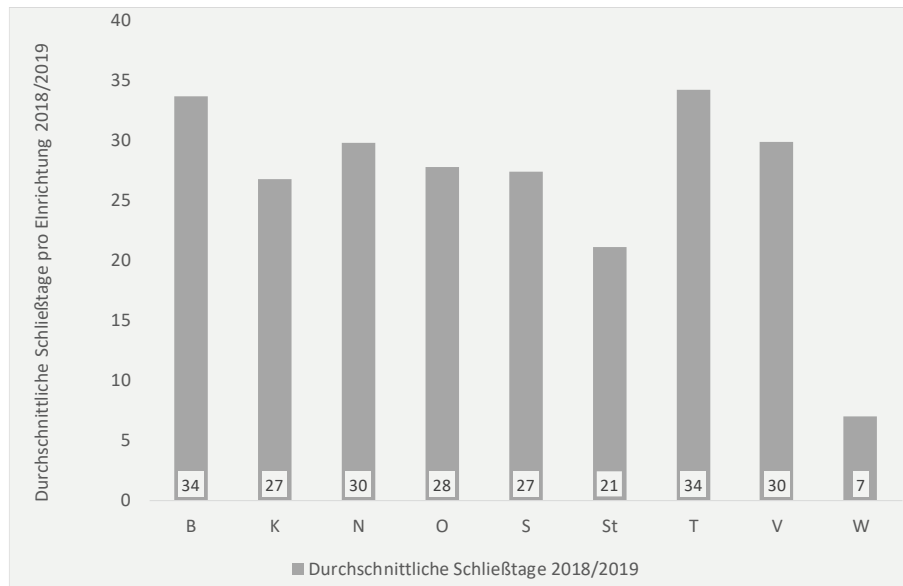


Quelle: EcoAustria auf Grundlage Statistik Austria Kindertagesheimstatistik.

Die reine Betrachtung der Betreuungskosten pro Kind erlaubt noch keinen aussagekräftigen Effizienzvergleich. Sie sind maßgeblich von strukturellen Aspekten beeinflusst. Dabei ist zunächst die Öffnungszeit relevant (vgl. Kaindl et al. 2010, S. 5). Die Kindertagesheime in Wien weisen im Bundesländervergleich deutlich längere Öffnungszeiten und weniger Schließtage auf. Auf Grundlage der Kindertagesheimstatistik werden die durchschnittlichen Schließtage pro Einrichtung im Kindergartenjahr 2018/2019 im Effizienzvergleich berücksichtigt. Es zeigt sich, dass die Bundesländer mit weniger Schließtagen auch tendenziell höhere Betreuungskosten pro Kind haben. Dabei sticht Wien mit nur sieben Schließtagen vor der Steiermark mit etwa 21 Schließtagen hervor. Betrachtet man die Ausgaben je Kind haben ebenso die Steiermark und Wien die höchsten Werte. Auf der anderen Seite der Skala ist etwa Tirol, das mit 34 die meisten durchschnittlichen Schließtage und zugleich die niedrigsten Ausgaben pro Kind aufweist.

Anzumerken ist, dass die Schließtage sehr stark mit der durchschnittlichen Öffnungszeit pro Einrichtung korreliert sind. D.h. die Kinderbetreuungseinrichtungen, die im Bundesländervergleich pro Tag länger offen haben, haben auch über das Jahr weniger Schließtage. Wenn festgestellt wird, dass die Betreuungskosten pro Kind mit der Öffnungszeitenstruktur zusammenhängen, dann muss ein statistisch „fairer“ Effizienzvergleich um diesen Faktor kontrollieren. Dies geschieht im Folgenden anhand der durchschnittlichen jährlichen Schließtage.

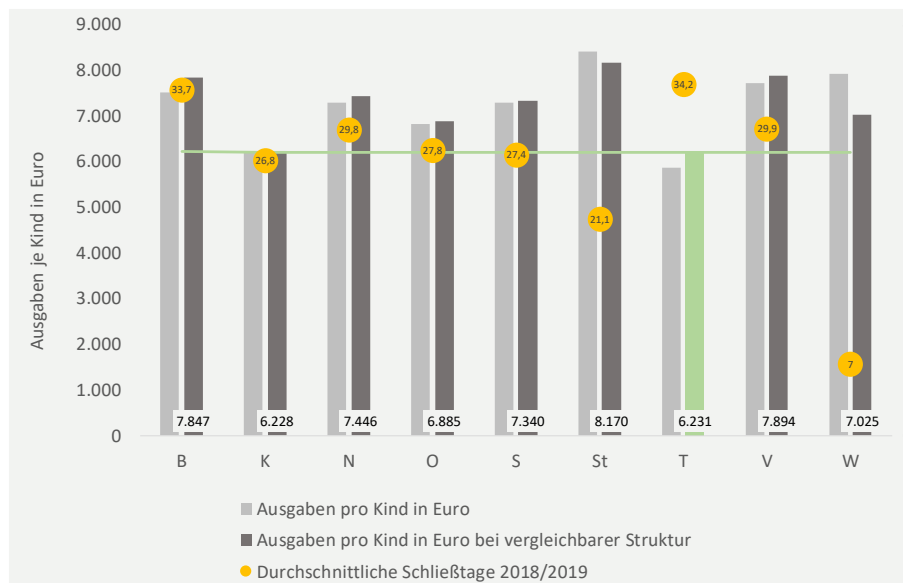
Abbildung 9: Durchschnittliche Schließstage pro Einrichtung 2018/2019



Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Statistik Austria Kindertagesheimstatistik.

Es weisen die Bundesländer mit kürzeren Öffnungszeiten Kostenvorteile auf (siehe unten). Im Rahmen der statistischen Analyse wird um diesen Einflussfaktoren korrigiert. Dabei wurde der Einfluss der Öffnungszeiten rechnerisch „neutralisiert“.

Abbildung 10: Ausgaben je Kind 2018 in Euro vor und nach der Bereinigung um die Öffnungszeiten anhand von Schließtagen sowie durchschnittliche Anzahl der Schließstage



Quelle: EcoAustria auf Grundlage Statistik Austria Bildungsausgabenstatistik, Kindertagesheimstatistik.

Im Bundesländervergleich weist Tirol auch nach der statistischen Korrektur um die Öffnungszeiten die niedrigsten Ausgaben je Kind auf. Dabei verringert sich jedoch der Abstand zu den anderen Bundesländern, weil die Ausgaben für Tirol angesichts der hohen Anzahl von

Schließtagen statistisch „aufgewertet“ werden. Auch auf der anderen Seite der Skala wirkt sich die statistische Korrektur aus, ändert aber nicht die Reihenfolge. Das Bundesland mit den höchsten Ausgaben pro Kind ist die Steiermark. In Anbetracht der zweitniedrigsten Anzahl von Schließtagen in der Steiermark werden die Ausgaben hier nun entsprechend „abgewertet“. Dadurch verringert sich der Abstand zur Effizienzgrenze und die Effizienzpotenziale werden kleiner.

Effizienzpotenziale im Kinderbetreuungswesen

Die Berechnung der Effizienzpotenziale erfolgt auf Grundlage der Ausgaben je betreutem Kind im Jahr 2018. Die Tiroler Kindertagesheime haben vor und nach der statistischen Korrektur das effizienteste Kostenverhältnis. Dabei „profitieren“ sie auch von kürzeren Öffnungszeiten. Dieser Vorteil wurde rechnerisch ausgeglichen. In der Folge verringert sich der für die Berechnung der Effizienzpotenziale maßgebliche relative Abstand zum Tiroler Benchmark. Anhand der relativen Abstände zu Tirol werden Effizienzpotenziale berechnet. Dabei beträgt das relative Effizienzpotenzial im Beispiel Oberösterreich 10 % der tatsächlichen Kosten. Nach Maßgabe der Ausgaben pro Kind sind die Tiroler Kindergärten also um 10 % kostengünstiger als jene in Oberösterreich. Übertragen auf die Ausgaben für Kindertagesheime in Oberösterreich ergibt sich im Falle Oberösterreichs ein Effizienzpotenzial von etwa 40 Mio. Euro. Über alle Bundesländer ergibt sich auf die Weise ein Effizienzpotenzial von knapp mehr als 10 % bzw. etwa 350 Mio. Euro.

Tabelle 4: Effizienzvergleich der öffentlichen Ausgaben zur Kinderbetreuung 2018

	Ausgaben 2018 in Mio. Euro	Betreute Kinder 2018/2019	Ausgaben pro Kind in Euro	Ausgaben pro Kind bei vergleichb. Struktur der Öffnungszeiten und betreuten Kinder		Kostenmultiplikator zum Benchmark	Effizienz- ausgaben pro Kind in Euro	Effizienz- ausgaben in Mio. Euro	Effizienz- potenzial in Mio. Euro	Effizienz- potenzial in %
B	80,9	10.771	7.509,5	7.847		0,79	5.960	64	17	21
K	127,2	20.476	6.210,0	6.228		1,00	6.210	127	0	0
N	494,8	67.888	7.289,1	7.446		0,84	6.097	414	81	16
O	429,7	63.010	6.820,3	6.885		0,90	6.170	389	41	10
S	155,1	21.261	7.294,0	7.340		0,85	6.189	132	23	15
St	314,2	37.334	8.416,0	8.170		0,76	6.415	240	75	24
T	181,8	30.975	5.870,2	6.231	MIN	1,00	5.868	182	0	0
V	133,9	17.314	7.732,2	7.894		0,79	6.101	106	28	21
W	763,2	96.330	7.923,1	7.025		0,89	7.024	677	87	11
Ö	2.680,8	365.359	7.337,6						352	13

Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Statistik Austria.

Ein Reliabilitätscheck wurde ohne die statistische Korrektur um die Öffnungszeiten durchgeführt. Wie schon die Abbildung 10 nahelegt, steigen die Effizienzpotenziale ohne die statistische Korrektur an. Tendenziell nehmen die relativen Abstände zum Benchmark Tirol zu, d.h. Tirol wird durch die Nichtberücksichtigung der Öffnungszeiten statistisch noch „effizienter“. Über alle Bundesländer betragen die Effizienzpotenziale ohne Berücksichtigung der Öffnungszeiten etwa 540 Mio. Euro.

4. Literaturverzeichnis

- Baaske W.E. (2013), Verwaltungsreform mit größeren und leistungsfähigeren Kommunen und Bezirken, Modellrechnungen von Ausgabenersparnissen. Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung.
- BIFIE – Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (2017), Standardüberprüfung 2016. Deutsch, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht.
- BIFIE – Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (2018), Standardüberprüfung 2017. Mathematik, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht.
- BIFIE – Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (2019), Nationaler Bildungsbericht, Österreich 2018, Band 1, Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren.
- BIFIE – Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (2020), Standardüberprüfung 2019. Englisch, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht. BMASGK – Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
- Bröthaler J. (2005), Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 92.
- EcoAustria (2018), Effizienzpotenziale im Bereich der Länder und Gemeinden heben. Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking 2018. In: EcoAustria PolicyNote No. 28/2018.
- EcoAustria (2019), EcoAustria Europa Benchmarking: Bessere Leistungen mit weniger Ausgaben erreichen. Eine Effizienzanalyse von Staatsausgaben im europäischen Vergleich. In: EcoAustria, Policy-Note No. 35/2019.
- EU – European Union (2019), The EU Regional Competitiveness Index 2019.
- Gesundheitsfonds Steiermark (2019), Jahresbericht 2018.
- Kaindl M., E. Festl, R. K. Schipfer und G. Wernhart (2010), Kosten der Kinderbetreuung, Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger. In: ÖIF – Österreichisches Institut für Familienforschung, Working Paper, Nr. 74/2010.
- Land Kärnten (2018), Statistisches Handbuch des Landes Kärnten, 63. Jahrgang 2018, Daten 2017.
- Land Niederösterreich (2017), Statistisches Handbuch des Landes Niederösterreich, 41. Jahrgang 2017.
- Mitterer K. und A. Haindl (2015), Finanzierung der Kinderbetreuung. In: Forum Public Management 2015, 1, S. 17-20. ([Weblink](#))
- RH – Rechnungshof (2012), Finanzierung der Landeslehrer. In: Bericht des Rechnungshofes, Bund 2012/4.
- Schedler K. und I. Proeller (2003), New Public Management. Verlag Paul Haupt.
- Schmid K. (2015), Schulgovernance – Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel, Ableitung eines idealtypischen Modells für Österreich anhand internationaler Evidenz; ibw-Kurzexpertise 2015.
- Strohner L., H. Bauer, P. Biwald, J. Bröthaler, M. Getzner, N. Hochholdinger, S. Reis und U. Schuh (2010), Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Studie des IHS, KDZ und der TU-Wien.
- Statistik Austria (2019), Bildung in Zahlen, Tabellenband, 2017/2018.
- Statistik Austria (2019a), Kindertagesheimstatistik 2018/2019.
- Statistik Austria (2018), Bildung in Zahlen, Tabellenband, 2016/2017.
- Statistik Austria (2018a), Kindertagesheimstatistik 2017/2018.
- Statistik Austria (2017), Kindertagesheimstatistik 2016/2017.

Statistik Austria (1995), Standard-Dokumentation, Metainformationen, Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität, Bildungsausgabenstatistik. Bearbeitungsstand 29.1.2020. ([Weblink](#))

Thau A. (2009), Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen, Theoretische Fundierung und mögliche Weiterentwicklung eines Modernisierungsinstruments. In: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, BWV Berliner Wissenschaftsverlag.

