

www.kdz.or.at

Steuerungsdefizite im österreichischen föderalen System und Lösungsansätze

WIFO-KDZ-Workshop – 13. November 2018

Peter Biwald

Themen

- ❑ **Steuerung im bestehenden föderalen System**
 - Status
 - Verfahren und Instrumente - Beispiele
 - Stärken und Schwächen

- ❑ **Anforderungen an eine effektive Mehr-Ebenen Steuerung**
 - Klare Strategien im Mehr-Ebenensystem
 - Effektives Mehr-Ebenen-Steuerungssystem
 - Koordinationsgebot und abgestimmte Ziele
 - Prozess, Willen zur Abstimmung, Evaluierungen

Steuerung im Mehr-Ebenen-System

Begriffsklärung

☐ **Staatliche Steuerung**

- Herstellung sozialer Ordnung durch Bereitstellung öffentlicher Güter und Ressourcen und durch Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns

☐ **Zusammenwirken gesellschaftlicher und staatlicher Akteure bei der Regelung sektoraler Leistungsprozesse (R. Mayntz, 1997)**

- Im Weg öffentlicher Investitionen, Förderungen, Regulierungen, durch staatliche Planungs- und Organisationsprozesse und Umsetzungsmechanismen

☐ **Erfordert gemeinsame Werte, politische Ziele**

- Prozesse, Festlegung angestrebter Wirkungen

Erforderliche Governance in der Mehr-Ebenen-Steuerung

- ❑ **Zersplitterung von Steuerung und Verantwortlichkeit des öffentlichen Handels zusammenführen**
- ❑ **Beachtung und Förderung der formalen und informellen Koordinierung der verschiedenen Träger öffentlicher Aufgaben**
- ❑ **Formen neu ausgerichteter Erbringung öffentlicher Dienstleistungen**
 - Verfahrenskonzentration, One-Stop-Shops, Koordination
- ❑ **Neue Verfahren intra-organisatorischer Zusammenarbeit – zur Meisterung der Herausforderungen**

Status-Merkmale Österreich

- ❑ **Föderales System mit – tw. nur formaler -
Autonomie der drei (vier) Ebenen – B-L-G-(SV)**
- ❑ **Vermischte Aufgaben-, Ausgaben- und
Finanzierungsverantwortung**
 - In vielen Politikfeldern tragen zwei bis drei, manchmal auch vier Ebenen (Mit-)Verantwortung
- ❑ **Tradierte, teils bewährte Instrumente und
Verfahren zur Abstimmung und Steuerung**
 - Finanzausgleich, Art. 15a Vereinbarungen
- ❑ **innovative, wirkungsorientierte Ansätze nur in
Teilbereichen** (z.B. Ziel-Steuerung Gesundheitsreform 2013,
Novelle 2017)

Beispiel Finanzausgleich 2017

Einstieg zum Umstieg steht aus

- ❑ **Erste Reformansätze gaben Hoffnung**
 - in Richtung einer Ziel- und Aufgabenorientierung
 - leicht erhöhte Abgabenaufonomie
 - Kostendämpfungspfade Gesundheit und Pflege
- ❑ **Umsetzungsplan fehlt**
- ❑ **Umsetzungstatus/-mängel**
 - Aufgabenorientierung Kinderbetreuung/Schulen offen
 - Regionaler Finanzausgleich (Transfers) ohne Gemeinden
 - Grundsteuerreform offen
- ❑ **Mehr-Ebenen-Steuerung unzureichend**
 - Keine abgestimmte Reformstrategie B-L-G,
 - keine innovativen Ansätze im Verhältnis L zu G

Beispiel Gesundheitsreform

Effektive Zielsteuerung

□ **Partnerschaftlich angelegte Reform zwischen B-L-SV**

- Gemeinsame Rahmenziele
- Mehrjährige Zielsteuerungsverträge 2017-2021
- Kostendämpfungspfad 2017-2021
- Verbesserte Primärversorgung

□ **Reformlücken**

- Gemeinden als Ko-Finanziers für Krankenanstalten, als Akteure für Prävention nicht einbezogen
- Kostendämpfung gilt nicht für KA-Umlagen der Gemeinden
- Reparaturmedizin dominiert weiter, Prävention wenig Gewicht

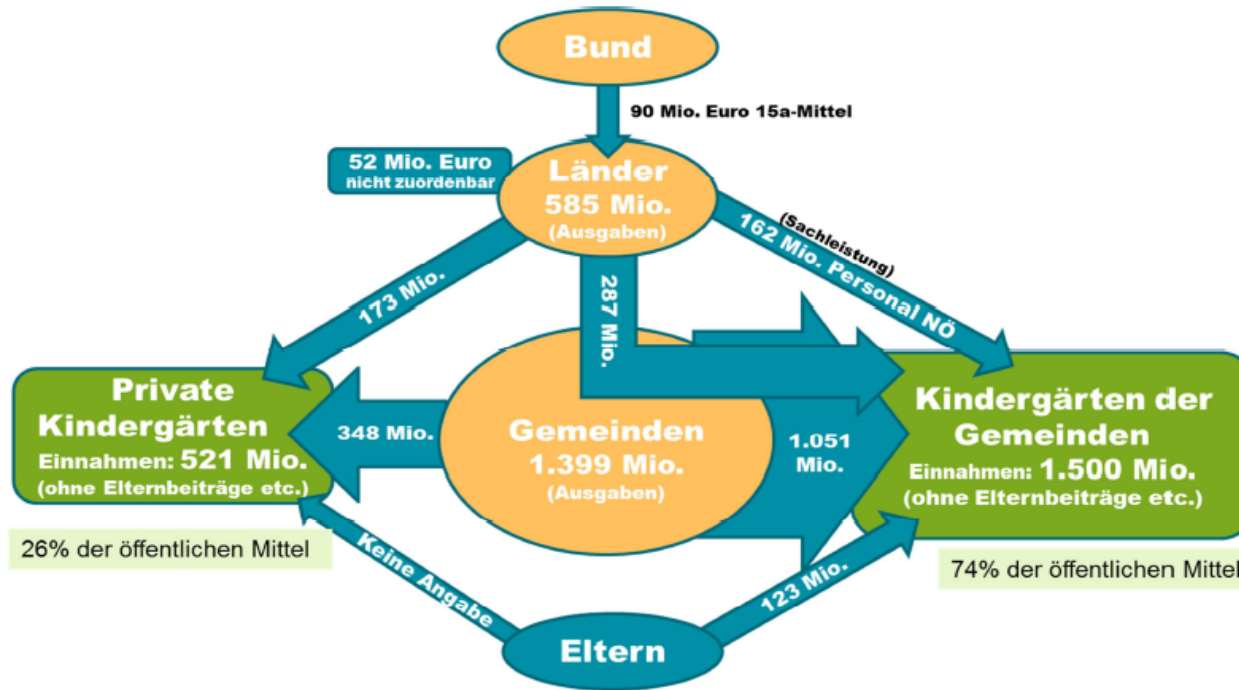
Bsp. Kinderbetreuung

Aktuelle Vereinbarung ohne Gemeinden

- ❑ **15a-Vereinbarung Elementarpädagogik**
 - Kinderbetreuungsjahre 2018/19 bis 2021/22
 - Sprachliche Förderung, frühe verpflichtende Förderung, Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots
 - Budget 180 Mio. Euro für vier Jahre
- ❑ **Kompetenzstatus**
 - Bund + Länder schaffen den Rahmen und finanzieren mit (30%)
 - Gemeinden setzen um und tragen die finanzielle Hauptlast (65%)
- ❑ **Steuerungslücken**
 - Keine Abstimmung zwischen Rahmengebern (B,L) und Ausführenden/Hauptfinanciers (G)
 - Unzureichende, bürokratische Steuerung bei Rahmengebern (z.B. keine ausreichende Evaluierungen)

Bsp. Kinderbetreuung Finanzierungsbild am Bsp. 2013

2017 grundsätzlich nicht anders



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeinde- und Länderfinanzdaten 2013.
Anmerkung: Werte sind konsolidiert: z.B. sind bei den Ausgaben der Gemeinden die Transfereinnahmen von den Ländern abgezogen.

Beispiel Pflege

Abschaffen Pflegeregress

- ❑ **Abschaffen zeigte Wirkung**
 - Ausfall von Einnahmen aus Pflegeregress
 - zu Pflegende optierten vermehrt in die Sozialhilfe
 - höhere Nachfrage nach stationären Pflegeplätzen
 - Mehraufwand von 350 bis 500 Mio. € bei Abgeltung von zuerst 100 Mio. € durch Bund (schließlich bis zu 300 Mio. €)

- ❑ **Lösung im Mehr-Ebenen-System**
 - Verhandlungen zwischen B + L
 - Gemeinden keine Rolle – trotz hohem Mitfinanzierungsteil
 - Einnahmenausfall und Option in SH wird abgegolten

- ❑ **Was ist zu lernen?**
 - Wirkungsorientierte Folgenabschätzung nutzen
 - Alle GK einbeziehen, gemeinsamer Zielentwicklungsprozess

Zusammenfassung zum Status

- ❑ **Fehlende, nicht abgestimmte Ziele**
 - Keine abgestimmte politische Reformstrategie als ein Grund für die unzureichende FAG-Reform
 - Alternativmodell: Zielsteuerung Gesundheit (m. Gemeinden)
- ❑ **Reformstau** - Bsp. Finanzausgleich, Pflegefinanzierung
- ❑ **Best-Practice Gesundheit**
 - bindet jedoch nicht alle Ebenen ein
 - Ausgabenobergrenze gilt nicht für Gemeinden
- ❑ **Unzureichende Daten behinderten Reformen**
 - Bsp. Kinderbetreuung; keine gemeinsame Einschätzung der Schwächen des FAG 2008
- ❑ **unzureichendes Vertrauen und Einbindung**

Anforderungen an effektivere Mehr-Ebenen-Steuerung

- ❑ **Klare Strategien im Mehr-Ebenenensystem**
 - Wirkungen, Leistungen, Ressourcen sind in zentralen Politikfeldern abzustimmen; Interdependenzen berücksichtigen
- ❑ **Effektives Mehr-Ebenen-Steuerungssystem**
 - Art. 15a-Vereinbarungen greifen zu kurz; Gemeinden nicht einbezogen; System des Finanzausgleichs noch komplexer
 - Ebenenübergreifendes Planungs- und Steuerungssystem von B-L-G in zentralen Politikfeldern
- ❑ **Koordinationsgebot und abgestimmte Ziele**
- ❑ **Evaluierungen in zentralen Politikfeldern als Einstieg in die Weiterentwicklung**

Instrumente einer effektiveren Mehr-Ebenen Steuerung

- ❑ **Zielentwicklungsprozess zwischen den
Gebietskörperschaften**
 - Für zentrale Gemeinschaftsaufgaben
 - Integration von Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele
und Maßnahmen
- ❑ **Institutionelle Innovationen wie
Planungs- und Entwicklungsregionen**
 - Ebene Stadtregionen mit Einbeziehung ländlicher Raum
 - Raumplanung sowie Infrastrukturentwicklung und -betrieb
- ❑ **Koordinationskonferenzen B-L-G**
 - für jeweils aktuelle Reformen bei Gemeinschaftsaufgaben
 - Budgetprozess auf GK-Ebene zeitlich vorlaufend

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!



Mag. Peter Biwald

01/892 34 92-15

biwald@kdz.or.at

**KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
Guglgasse 13, 1110 Wien**

www.kdz.or.at

www.offenerhaushalt.at

www.praxisplaner.at

