

Sammlung von thematischen Review Brief

Version 1.1





Einleitung und Strategie

Ansatz und Berichterstattung

Die Überprüfung des Landeshaushaltes ist in Zusammenarbeit mit den Landesstrukturen in mehreren wie folgt abgelaufenen Zyklen erfolgt: "Datenerhebung-Ausarbeitung- Gegenüberstellung und Interpretation". Es wurde versucht, zwecks Heranziehung von möglichst homogenen Vergleichsmöglichkeiten und Benchmark alle lokal verfügbaren Quellen sowie Quellen aus anderen Regionen und Staaten zu verwenden. Für die unterschiedlichen Untersuchungsfelder mussten verschiedene Ansätze verfolgt werden. Nachdem anfänglich alle Ressorts mittels Abhaltung eines auf die Ausma- chung von Zielen, Indikatoren und Leistungen (mit ent- spre- chenden Haushaltskapiteln) ausgerichteten Work- shops einbezogen worden waren, wurde in weiterer Folge mit einzelnen Ressorts ein zweiter Workshop (mit Simulationen und Follow-up) abgehalten, während mit anderen Ressorts gezielte Kolloquien über bestimmte Ausgabenbereiche durchgeführt wurden. Der ursprüng- lich verfolgte Ansatz war primär auf die Festlegung eines quantitativen Einsparungszieles sowie auf die Vorbrin- gung von Vorschlägen für Umschichtungen seitens der Landesstrukturen gerichtet. Allerdings hat der politische Auftraggeber kein quantitatives Einsparungsziel festge- legt, weshalb die Strukturen Schwierigkeiten hatten, die Ausgaben mit messbaren Zielen in Verhältnis zu setzen sowie Einsparungs- und oder Umschichtungsmöglich- keiten vorzuschlagen. Diesbezüglich gibt es sicherlich Verbesserungsbedarf. Nichtsdestotrotz waren die ge- sammelten Informationen und der gegenseitige Aus- tausch hilfreich, um Handlungsspielräume abzugrenzen und mögliche Maßnahmen auszumachen. Der für die Überprüfung vorgesehene Zeitraum hat es nicht ermöglicht, alle Posten des sich auf 6,5 Milliarden Euro belaufenden und in sehr unterschiedliche Hand- lungsbereiche aufgeteilten Haushalts zu beleuchten. Bei der gegenständlichen Haushaltsanalyse wurde deshalb versucht, die Ausgaben sämtlicher Ressorts zu be- rücksichtigen sowie innerhalb einer jeden Mission die relevantesten Ausgabenposten zu analysieren. Somit war die Überprüfung sehr umfangreich; nichtsdestotrotz wären einige Ausgabenbereiche noch zu vertiefen. Die 17 Review Brief beinhalten die Ergebnisse der Arbeit mit einem Ziel und in einer bestimmten Form. Ziel ist die Unterstützung einer mehrjährigen Haushaltsstrategie auf politischer Ebene, von welcher ein Umsetzungsplan

mit Umschichtungen und Einsparungen für die verschie- denen Bereiche abgeleitet werden kann: von wahren Reformen über Neuorganisierungen bis hin zu den ele- mentarsten Änderungen auf Verordnungsebene. Dementsprechend ist die gegenständliche Berichts- sammlung nicht als ein sämtliche Daten, Hinweise und Empfehlungen enthaltender Endbericht zu verstehen. Die Review Brief stellen vielmehr eine thematische Synthese dar, welche die wichtigsten Bereiche des Haus- halts hinsichtlich der gegenwärtigen Ausgabenmaßnah- men analysiert sowie strategische Handlungsoptionen und einigen Interventions- vorschläge aufzeigt. Besagte Optionen sind an manchen Stellen sehr detailliert und an anderen Stellen eher generellen Charakters; sie sind jedenfalls nicht in der Gestalt einer Liste von Ausgaben- kürzungen, welche entweder anzunehmen oder ab- zulehnen sind, dargelegt. Dies wäre in strategischem Sinne nicht zielführend, zumal einem Vorschlag je nach gewählter Strategie mehr oder weniger Gewicht zukom- men kann.

Die in der Überprüfung enthaltenen Handlungsoptionen und Analysen können deshalb als ein Werkzeugkoffer mit Bedienungsanleitung, welcher auf dem Gebiet der öffentlichen Haushalte und der strategischen Zielset- zung verwendet werden kann, verstanden werden.

Einige grundsätzliche Überlegungen

Vor der Vertiefung der einzelnen Ausgabenposten des Landes gilt es einige bereichsübergreifenden Überlegun- gen anzustellen. Diese sollen als Ausgangspunkt der Dis- kussion dienen, anhand derer eine Strategie festgelegt und sodann umgesetzt werden soll.

1. Aus der gegenständlichen Überprüfung geht hervor, dass die Finanzplanung unzureichend ist. Dies zeigt sich insbesondere durch das Ausmaß der Nachtrags- haushalte. Viele Ausgabenbereiche weisen eine anfäng- lich ungenügende Finanzierung auf, was sich auf die strategische Ausrichtung und Umsetzung sowohl der laufenden Ausgaben als auch der Investitionen auswirkt. Somit braucht es Fortschritte bei der Herangehensweise sowie den Instrumenten und Kompetenzen der Finanz- planung. Für die Planung der laufenden Ausgaben, für die Planung der mehrjährigen Investitionen und für die Beiträge gibt es dazu verschiedene Möglichkeiten und Instrumente.

2. Das System der Festlegung der Ziele und der Aus-

wertung der Zielerreichung ist schwerfällig, aufwendig, ineffizient und wird im Zuge der Entscheidungsfindungen oft außer Acht gelassen. Es müsste daher in einer Art und Weise verschlankt bzw. rückgebaut werden, dass es für die Maßnahmen der Politik und der Verwaltung wieder eine Hilfe darstellen kann.

3. Der Verwaltung fehlt ein gut strukturiertes und zusammenhängendes System von Verwaltungs- und Managementdaten. Aus diesem Grund muss vermehrt und gezielter in Informations- und Controlling-systeme investiert werden.

4. Die Verwaltungsverfahren sind in vielen Fällen überde-
tailliert, zerstückelt und aufgebläht. Viele Verfahren mit niedriger Frequenz beinhalten ad-hoc durchzuführende „händische“ Tätigkeiten, die einen hohen Personaleinsatz erfordern. Um diese zu vereinfachen und automatisierbar zu machen braucht es daher Standardmodelle und -architekturen. Bei den Beiträgen wurde dieser Weg eingeschlagen, allerdings gibt es in vielen Bereichen weiterhin Aufholbedarf.

5. Ein konstanter Kostenpunkt unter den Ausgaben des Landes ist jener zur Aufrechterhaltung der eigenen Präsenz im ländlichen Raum („Kapillarität“). Einer der Grundpfeiler der Autonomiepolitik ist schließlich der Wille, die ländlichen Gebiete zu erhalten und Familien auch auf den abgelegensten Höfen ein Auskommen zu ermöglichen. Hierdurch kann die Pflege der Landschaft und die Identifikation mit derselben sichergestellt werden. Zur Erreichung dieses Anspruches wurde weitläufig dezentralisiert und Strukturen und öffentliche Dienste multipliziert. Dies wirkt sich allerdings beträchtlich auf die öffentlichen Finanzen aus. Dieser Grad an Präsenz im ländlichen Raum ist allerdings nicht in Stein gemeißelt und auch nicht für alle Dienste homogen. Neue Notwendigkeiten und neue Entwicklungen könnten zu Anpassungen und Verbesserungen führen, wobei diese grundsätzliche Ausrichtung, die ein Erfolgsmodell Südtirols ist, beibehalten werden sollte.

6. Besagte Kapillarität der Dienste könnte künftig durch einen Mangel an Humanressourcen gefährdet werden. Der derzeitige Arbeitskräftemangel wird voraussichtlich von Dauer sein, weshalb die öffentliche Hand die Dienste wohl nur durch eine Steigerung der Effizienz und der Produktivität beibehalten kann. Daher rührt die Notwendigkeit, die Organisation vieler öffentlicher Dienste zu überdenken.

7. Die Provinz Bozen ist Vorreiter der Politik des „Bonus“, einer Praxis, die in der Welt des Handels und des Gewerbes im Wachstum begriffen ist. Der „Bonus“ (in Südtirol „Beitrag“) gilt sowohl als psychologische Genugtuung als auch als Ausgleichsmaßnahme für die hohen Lebens-

haltungskosten in Südtirol sowie als Mittel zu mehr politischer Zustimmung. Diese Entwicklung birgt jedoch als Beschleuniger von wachsenden Ansprüchen nach Belohnung bestimmter Verhaltensweisen bzw. bislang außer Acht gelassenen Personen auch Gefahren: sei es für den Landeshaushalt als auch für den Verwaltungsapparat (Stichpunkt Schwerfälligkeit). Was bislang oft gefehlt hat ist eine Bewertung der Auswirkungen dieser Beiträge.

8. Die Überprüfung zeigt Handlungsspielräume in vielen Bereichen des Landeshaushaltes auf und widerlegt gleichzeitig die Überzeugung, dass die (laufenden) Ausgaben des Landes starr und unantastbar seien. Das sind sie längerfristig nicht. Mit Gewissheit kann der Schwerpunkt von den laufenden Ausgaben zu den Investitionen, die in den letzten 25 Jahren konstant an Gewicht verloren haben, verschoben werden. Dies ist allerdings nicht die einzige entscheidende Frage; vielmehr muss der gesamte Bereich Ausgaben hinsichtlich seiner Wirkungen sowie der direkt oder indirekt Begünstigten erfasst und erklärt werden. Somit müssen die Wirkungen sämtlicher Ausgaben (Umverteilung, Anreiz/Belohnung, Angebot von Diensten, Entwicklung und Ausbau der Lebensqualität usw.) voneinander getrennt gehalten werden. Auf der Basis dieser Erkenntnisse sind die empirischen Untersuchungsergebnisse zu sammeln, bewerten und diskutieren.

Mit diesen Überlegungen im Hinterkopf lassen sich aus den nachfolgenden Review Brief Handlungsoptionen und Beispiele für eine strategische Auseinandersetzung ableiten. In diesen Bereichen entfaltet sich der Raum für die politische Entscheidungsfindung.

Die 17 Review Brief behandeln folgende Themen:

1. Indikatoren der Wirtschaft
2. Die Bilanzeinnahmen
3. Die Ausgaben im Landeshaushalt
4. Die Zukunftsfähigkeit des Landeshaushalts
5. Die Ausgaben im Schulbereich
6. Die Sanität
7. Die Ressourcen für die Sozialpolitik
8. Maßnahmen für die Familie
9. Organisation und Personal
10. Die Wohnbaupolitik
11. Die Finanzierung der Einrichtungen
12. Transversale Analyse der Förderungen
13. Die Förderung der Wirtschaft
14. Die Beiträge in der Landwirtschaft
15. Die Ausgaben für Mobilität
16. Das Recht auf Bildung
17. Die Performancebewertung



Durchschnittseinkommen, Lebenshaltungskosten und Beiträge

- Das hohe Südtiroler Pro-Kopf Einkommen ist eher durch hohe Beschäftigungsquoten als durch ein hohes Gehaltsniveau garantiert. Die zukünftig geringere Verfügbarkeit von Arbeitskräften stellt dieses Modell vor beträchtlichen Risiken.
- Gehälter, die weniger als die Inflation steigen, fordern immer mehr öffentliche Beiträge.
- Andererseits ist ein beträchtliches Privatvermögen gegeben, vor allem an Immobilien. Wer nicht vermögend ist, leidet unter einem unerschwinglichen Immobilienmarkt.

Handlungsoptionen

- Finanzierung der Investitionen gemäß Kriterien des Mehrwerts und der Nachhaltigkeit.
- Intensivierung der lokalen Konzertation zur Gehaltspolitik, hin zu dezentralen Kollektivverträgen.
- Förderung der Wohnungspolitik, hin zur Entwicklung eines erschwinglichen Mietmarktes.
- Überprüfung der wichtigsten Wohlfahrtsbeiträge nach Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit.

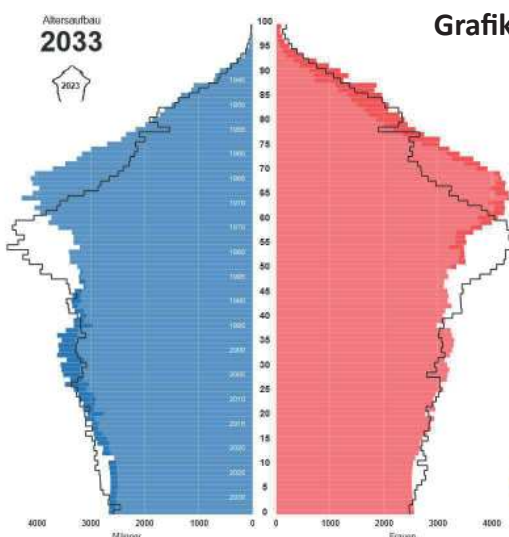
Einführung

Die Analyse des sozioökonomischen Umfelds der Provinz beschränkt sich auf jene Indikatoren, die die Bedingungen für Wachstum, wirtschaftlichen Wohlstand, Einkommens- und Vermögensverteilung abbilden. Diese Sichtweise dient dem Verständnis darüber, welche Faktoren die Entwicklung des Landeshaushaltes

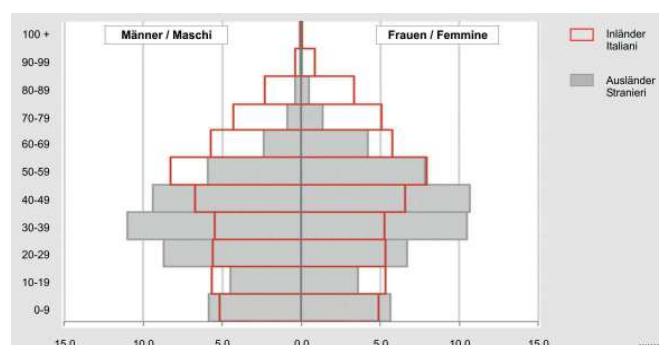
bedingen und wie sich die Entscheidungen über die öffentlichen Ausgaben auf die Verteilungsgerechtigkeit und den Zusammenhalt der Gesellschaft auswirken. Nicht berücksichtigt wird das weitläufige Spektrum von territorialen und sektoralen Indikatoren (die das Monitoring der SDG ermöglichen), einige davon werden allerdings zur Vertiefung der Hauptbereiche der öffentlichen Ausgaben wieder aufgegriffen.

Bewertung der ausgewählten Indikatoren

Die Einnahmen des Landeshaushalts sind eng mit dem BIP verbunden. Von 2010 bis 2019 ist das BIP im Durchschnitt um 1,6% jährlich gestiegen. Im Zeitraum 2010-2022 sinkt der Wert auf 1,3%. Dieses Wachstum ist viel höher als der italienische Durchschnitt, entspricht aber jenem in Österreich und Deutschland. Unter Berücksichtigung auch des Bevölkerungszuwachses allerdings, ist der pro Kopf BIP nur um 0,4% gewachsen. Die Bevölkerung – und die Arbeitskräfte – sind vor allem durch die Zuwanderung gewachsen (gesamt + 52.000 Personen von 2001 bis 2020), hauptsächlich



Grafik 1 - Bevölkerungspyramiden



Quelle: Astat

vom Ausland, aber im letzten Jahrzehnt vermehrt von anderen Regionen Italiens. Die längere Lebenserwartung und andere soziale Dynamiken haben zu einem starken Zuwachs an Einpersonenhaushalten geführt. Voraussichtlich wird innerhalb von 2039 die Bevölkerung über 67 Jahre um 43.000 Personen zunehmen, jene im arbeitsfähigen Alter (20-66 Jahre) wird um 14.000 Personen abnehmen.

Auch vor dem Inflationsschub 2022-2023 konnten die Löhne nur mit Mühe der Inflation folgen und konnten nicht vom Realwachstum (im Durchschnitt) profitieren. Die Einkommen der Familien waren stagnierend,



mit leicht steigender Ungleichheit. Im Land sind die durchschnittlichen Stundenlöhne im Privatsektor 11% höher als im italienischen Durchschnitt; das Preisniveau wird aber 26% höher geschätzt. Laut Agentur der Einnahmen war 2022 der Durchschnittspreis für eine Wohnung in der Provinz Bozen 2.961 €/m² (3.955 €/m² in der Hauptstadt), 38% höher als im Trentino (+52% bezogen auf die Hauptstadt). Die Quote Einkommen/Wohnungskosten ist somit kritisch.

2021 betrug das Nettovermögen der Familien in Südtirol 167 Milliarden Euro, ein Wert der 78% höher als der nationale Durchschnitt ist. Den wichtigsten Anteil daran haben die Wohnimmobilien (abzüglich der Verschuldung) und Finanzaktivitäten, aber auch andere Sachwerte.

Box - das Verhältnis öffentliche Ausgaben und BIP

Die Einnahmen des Landeshaushalts – und jene der Familien – hängen vor allem vom Verlauf des BIP ab. Die öffentlichen Ausgaben sind ausgewogen, wenn ihre Steigerungsrate nicht höher als jene des BIP ist. Andernfalls ist es notwendig die Steuerbelastung zu steigern, mit den entsprechenden Auswirkungen auf Unternehmen und Familien. Was am meisten zählt, ist der BIP pro Kopf. In der Tat ist im Sinne der langfristigen Nachhaltigkeit entscheidend, wieviel Bevölkerung mit einem bestimmten BIP „unterstützt“ werden muss, das heißt wieviel von dieser Bevölkerung trägt dazu bei ihn zu „erzeugen“ und wieviel ihn zu „verbrauchen“. Deshalb ist das Verhältnis zwischen erwerbstätiger und nicht erwerbstätiger Bevölkerung wichtig.

Strategische Überlegungen

Der Beschäftigungsanteil muss gesteigert werden, indem alle ungenutzten Potentiale ausgeschöpft werden (insbesondere Frauen). Neben einer aktiven Beschäftigungspolitik sind das Vorhandensein von Angeboten für die Familien und eine wirksamere Politik der Wohnungsförderung ausschlaggebend.

Die Steuerpolitik der Provinz darf nicht nur auf Umverteilung abzielen, sondern sie setzt auch die Rahmenbedingungen für Produktivitätssteigerungen.

Angesichts des enormen Privatvermögens, welches sich typischerweise mehr konzentriert als das Einkommen, bedarf es einer Reflexion bezüglich Notwendigkeit und Verteilungsgerechtigkeit einiger wichtiger Beitragsschienen des Landes.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ Astat (2021). Einkommen und Lebensbedingungen der Haushalte 2018- 2019 und Schätzung 2020, ASTAT – Info Nr. 11/2021
- ▲ Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt (2022). Die Abhängigkeit der Sektoren von auswärtigen Arbeitskräften. Arbeitsmarkt News 9/22, Autonome Provinz Bozen – Südtirol.
- ▲ Banca d'Italia (2023). L'economia delle province autonome di Trento e Bolzano – Rapporto annuale, Economie Regionali n. 4/2023

Die Daten zu den Einnahmen im Landeshaushalt

(Review Brief # 2)

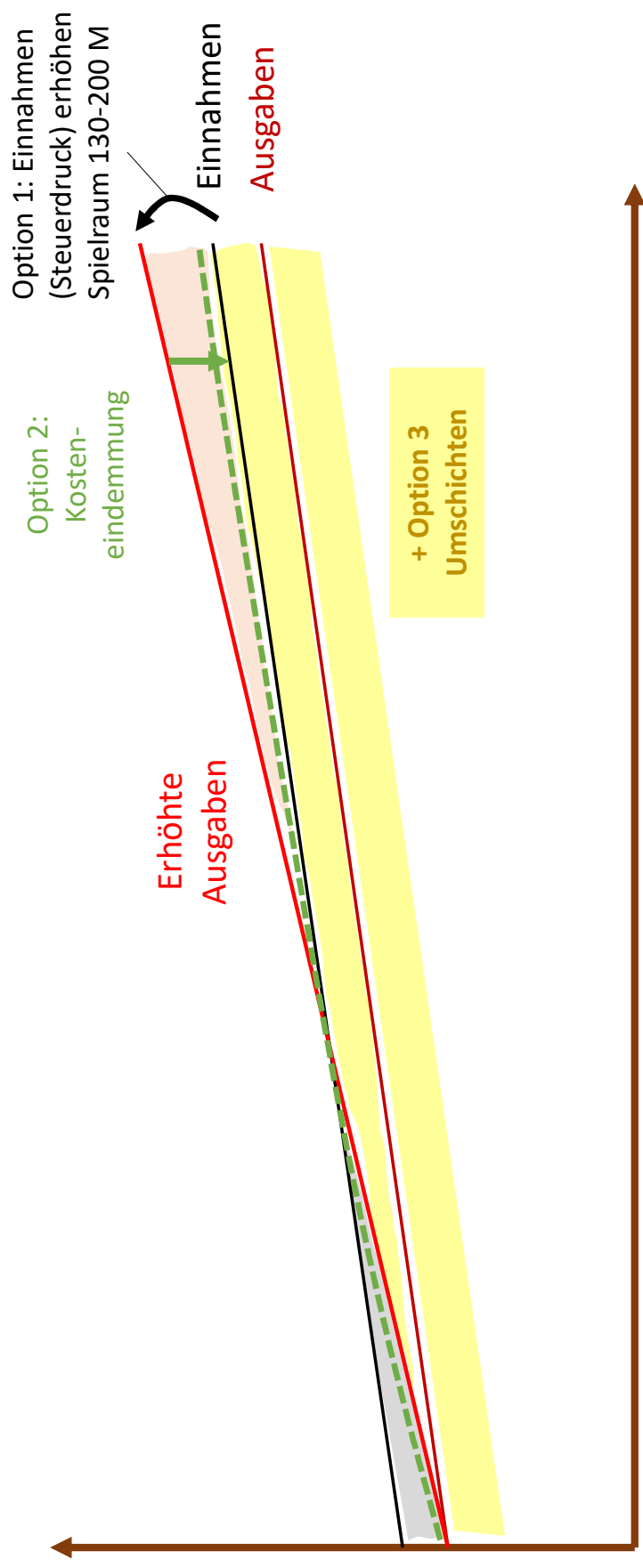
Andrea Zeppa, Dezember 2023



1. Einführung und Zusammenfassung
2. Die «staatlichen» Steuern (Daten)
3. Die «landeseigenen» Steuern (Daten)
4. Die außersteuerlichen Einnahmen (Daten)

- Nachhaltigkeit der Einnahmen in Bezug auf die Entwicklung der Ausgaben
- Die Verteilung der Steuerbelastung und ihre Bedeutung für die Fiskalpolitik des Landes
- Welche sind die potentiellen Wachstumsspielräume der Einnahmen?
- Genauigkeit und Unsicherheiten der Einnahmeplanung
- Zusammenhänge zwischen wirtschaftliche Indikatoren und Einnahmen
- Kriterien der territorialen Zuteilung der staatlichen Steuern

Langfristige strategische Optionen für die Tragfähigkeit des Landeshaushaltes



- In Zuge des BIP-Rückgangs (nach der Covid-Pandemie), ist die Einkommensteuer Irpef in den letzten 5 Jahren nur wenig gestiegen. Ab 2019 ist hingegen die Körperschaftssteuer IRES überraschend stark gestiegen. Die MwSt. erweist sich erneut als die dynamischere und am meisten reaktive Steuer. Nach dem Rückgang von 2021-22, hat sie wieder ein Wachstum verzeichnet, das sich aufgrund der Inflation verstärken wird.
- In Bezug auf die Quellen der Irpef-Einnahmen, hat sich in Südtirol das Gewicht der Einkommen aus unselbständiger Arbeit und Rente nochmals erhöht, während jenes der Einkommen aus unternehmerischer oder selbständiger Arbeit abgenommen hat.
- Die «landeseigenen» Steuern sind im Jahr 2020 eingebrochen, um sich dann im Zuge der Erhöhung der Habesätze wieder zu erholen. Im Jahrzehnt vor Covid hat es andauernde Entlastungen in Bereich der Wertschöpfungssteuer IRAP und der regionalen Irpef-Zusatzsteuer gegeben. Die Kfz-Steuer hat einen Sprung verzeichnet und ist dann stabil geblieben. Insgesamt wurde der lokale Steuerdruck so niedrig wie möglich gehalten, weit unter dem Durchschnitt der anderen Regionen mit normalem Statut.
- In den letzten 3 Jahren sind die Einnahmen vermehrt durch staatliche Transferzahlungen gestützt worden, in Form von Covid-Hilfen in 2020-21 und Ausgleichszahlungen für die Steuerreform im Jahr 2022.

- Die Methode für die Feststellung der „staatlichen“ Steuern, mit der Berechnung der effektiven Zuteilung im Jahr $n+2$, erschwert die an sich schon komplexe Planung der Einnahmen, die in einer systematischen Unterschätzung resultiert (auch aufgrund des „Vorsichtsprinzips“).
- Die Schätzung ist aber für die „landeseigenen“ Steuern auch nicht besser. Im Durchschnitt der Jahre 2010-2019 betrug die Unterschätzung ca. 9% (41 M Euro). Nach dem Einnahmeneinbruch von 2020, hat sich im Biennium 2021-22 die Kluft zwischen Voranschlag und endgültige Feststellung deutlich reduziert.
- Unter den wirtschaftlichen Indikatoren für die Berechnung der abzutretenden staatlichen Steuern ist der Anteil des Landes-BIP gemessen am gesamtstaatlichen BIP kontinuierlich gestiegen. Anders war es für den Anteil des Verbrauchs der Haushalte, ausschlaggebend für die Berechnung der „internen“ MwSt. Eine mögliche Teilerklärung könnte die besondere Rolle des Verbrauchs der öffentlichen Verwaltungen in Südtirol sein, die zum Teil den Verbrauch der Haushalte ersetzen. Allerdings wird der Anteil des Verbrauchs der öff. Verwaltungen nicht in die Berechnung miteinbezogen, was zu geringeren Einnahmen führt.
- Die nicht-steuerlichen Einnahmen betragen ca. 260 M, davon 124 M für Rückerstattungen. Der Anteil der Kapitaleinkünfte (Dividenden) beträgt 21 M, während die Einnahmen aus dem Erlös aus Gütern und Dienstleistungen 113 M ausmacht. Der vorwiegende Teil der Einnahmen aus öffentlichen Diensten fließt aber nicht im Landeshaushalt, sondern in den Bilanzen der finanzierten öffentlichen Körperschaften oder Beteiligungen: eine Mindestschätzung kommt auf ca. 160 M Euro (ausgenommen die örtlichen Körperschaften).

1. Erhöhung der Einnahmen

- a) Nutzung der Erhöhungsspielräume bei den landeseigenen Steuern: die möglichen Mehreinnahmen werden in einer Bandbreite zwischen 130-200 M Euro geschätzt (potentiell mehr wenn man die maximalen Hebesätze einführen würde). Diese Entscheidung kann als Notfallmaßnahme gesehen werden, aber beim gegebenen Steuerdruck ist es effizienter, auf die Einschränkung der Ausgaben zu setzen, anstatt die Kaufkraft der Haushalte und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zusätzlich zu belasten. Die Handhabung kann aber differenziert sein: z.B. für die Kfz-Steuer, falls man durch die Steuerpolitik umweltbelastende Mobilitätsformen stärker besteuern will.
- b) Zuwachs der außersteuerlichen Einnahmen: es gibt Spielräume – eher in bescheidenem Ausmaß – wenn man den Deckungsbeitrag der Erlöse aus Dienstleistungen erhöht, wobei man nach Bereich differenzieren kann, um sozial sensiblere Dienste zu schonen. Die Spielräume werden größer, wenn man diesen Ansatz bei den Körperschaften und Beteiligungen anwendet, deren Landesfinanzierung dann entsprechend reduziert werden könnte.
- c) Optimierung der dem Land Südtirol zustehenden Anteilen an den staatlichen Steuern im Zuge einer Anpassung des Abkommens mit dem Staat. Eine Möglichkeit gäbe für die Feststellung der internen MwSt. Für die anderen Steuern scheinen die Kriterien kohärent.

2. Genauere Einnahmeschätzung

Um die Haushaltsplanung zu verbessern, wäre es wünschenswert, die Unterschiede zwischen veranschlagte und effektiv festgestellte Einnahmen zu reduzieren. Man könnte trotz der Komplexität ein Schätzungsmodell einführen, das sich auf die relevanten aktuellen Indikatoren auf staatlicher und lokaler Ebene stützt. Als einfachere Alternative, könnte man die vergangenen „Fehler“ als Korrektur der Schätzung verwenden.

Die Zusammensetzung der Einnahmen in der Rechnungslegung des Landes

Rechnungslegung der APB - Festgestellte Einnahmen nach Titel



Quelle: APB – Rechnungslegung mehrerer Jahre (Bericht zur Gebarung)

Betrag und Zusammensetzung der laufenden Zuweisungen

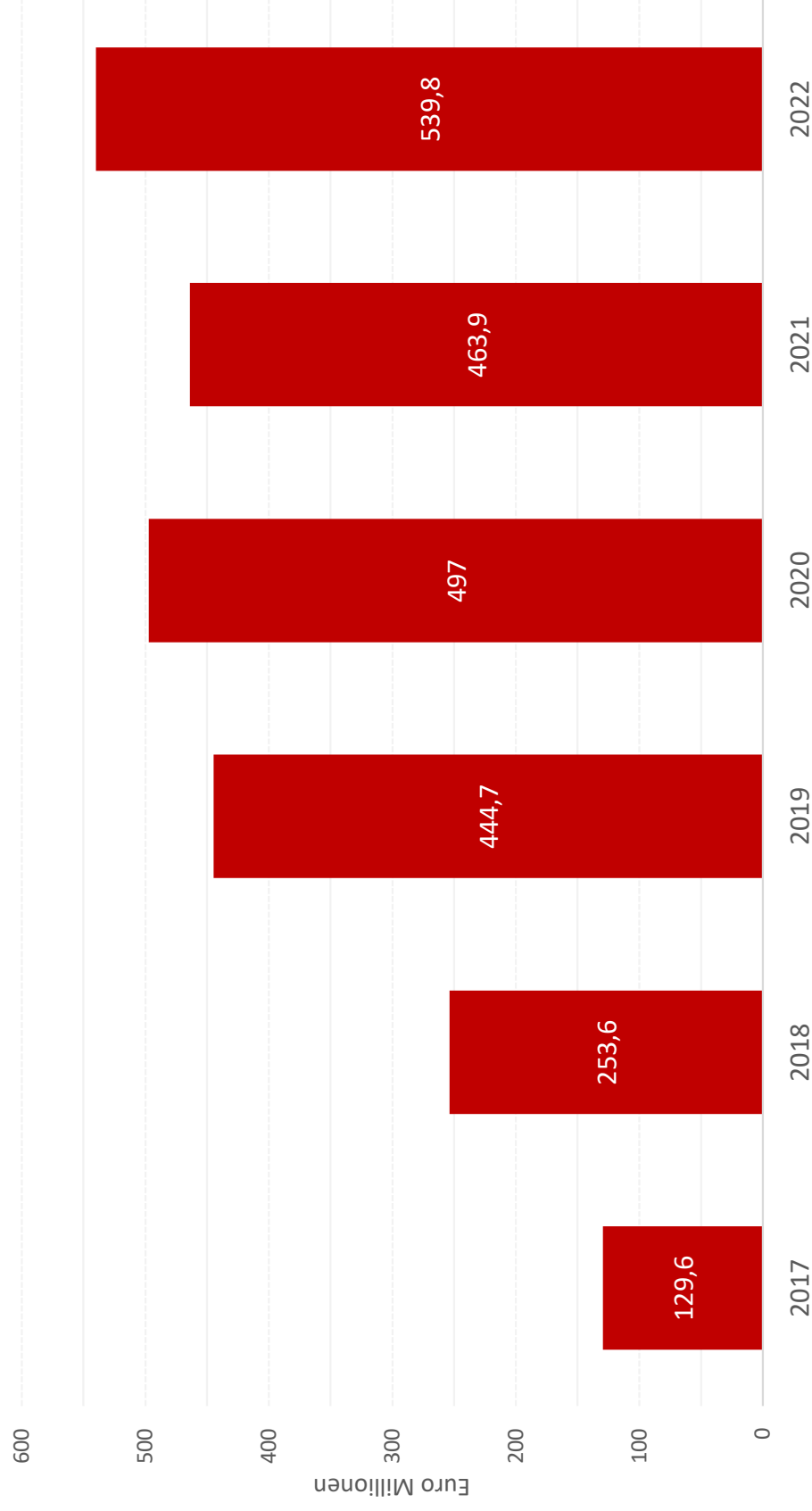
Rechnungslegung APB - Laufende Zuweisungen



Quelle: APB – Rechnungslegung mehrerer Jahre (Bericht zur Gebarung)

Die Aufstockung der Einnahmen mit der Anwendung des Überschusses

Angewandter Überschuss - Landeshaushalt



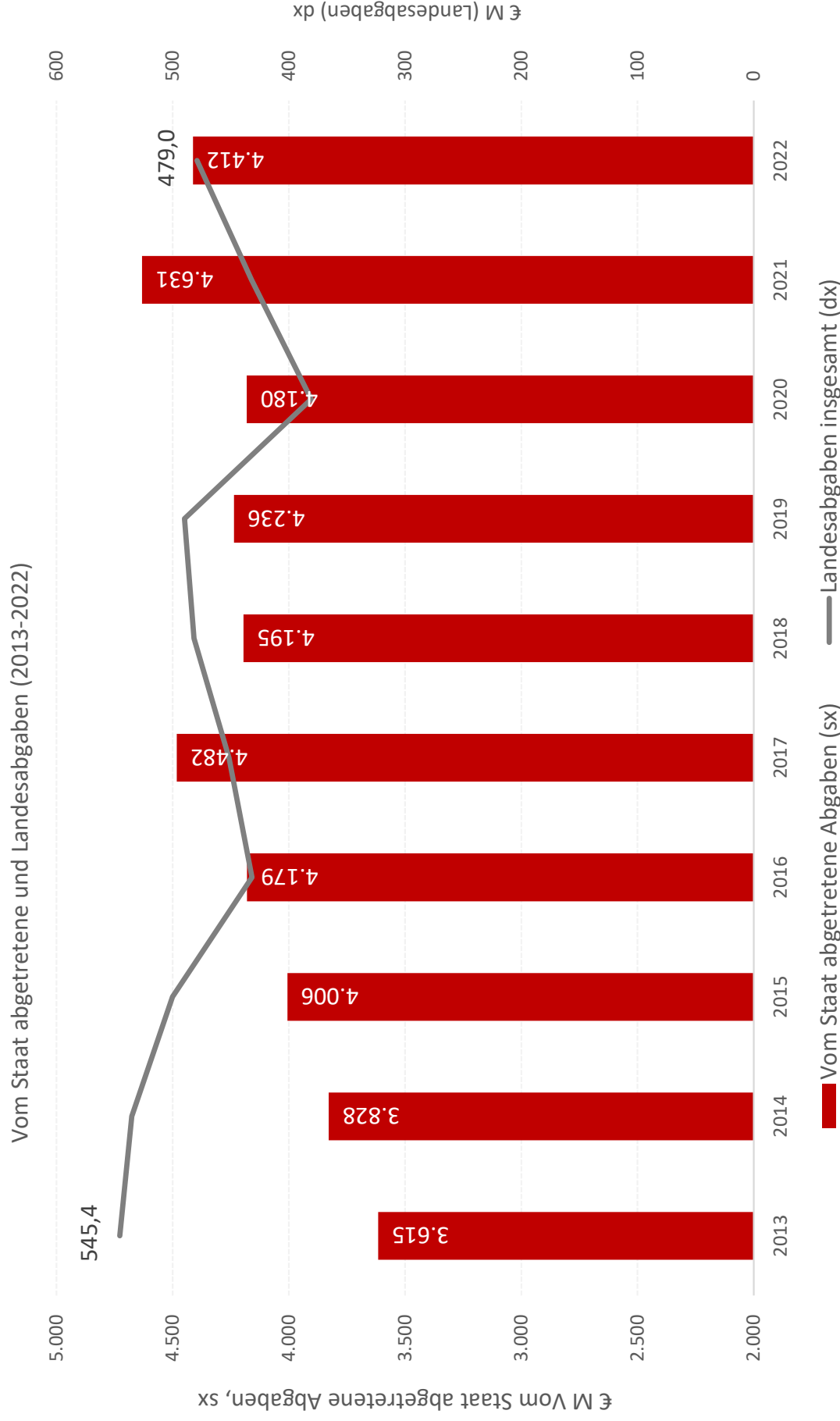
Quelle: APB – Rechnungslegung mehrerer Jahre (Bericht zur Gebarung)

Entwicklung und Zusammenstellung der Steuern in Italien

(Werte in Millionen Euro)	2014	2018	2019	2020	2021	2022	%-Vert. 2014	%-Vert. 2021	%-Vert. 2022	Δ % 22- 14
Steuern auf Produkte	187.953	202.490	205.694	180.937	207.725	217.468	38,5%	39,2%	38,2%	15,7%
MwSt.	97.071	109.333	111.464	99.669	120.980	138.537	19,9%	22,9%	24,4%	42,7%
Kosumsteuern (Energie, Öl, Gas, ...)	47.995	46.422	46.471	39.620	41.714	28.081	9,8%	7,9%	4,9%	-41,5%
Stempelsteuer (Tabak, ecc.)	25.751	25.864	25.404	24.192	26.647	28.184	5,3%	5,0%	5,0%	9,4%
Andere Konsumsteuer	17.136	20.871	22.355	17.456	18.384	22.666	3,5%	3,5%	4,0%	32,3%
Andere Steuern auf die Produktion	60.896	51.940	51.884	46.217	52.390	59.075	12,5%	9,9%	10,4%	-3,0%
Steuern auf Grundstücke, Immobilien, ... (IML)	24.222	21.018	21.075	20.344	21.414	21.725	5,0%	4,0%	3,8%	-10,3%
IRAP - Reg. Wertschöpfungssteuer	30.377	23.949	24.278	19.403	22.638	27.917	6,2%	4,3%	4,9%	-8,1%
Andere Produktionssteuern	6.297	6.973	6.531	6.470	8.338	9.433	1,3%	1,6%	1,7%	49,8%
Steuern auf Einkommen u. Vermögen (dii)	238.021	248.639	258.133	250.652	267.698	290.397	48,7%	50,6%	51,1%	22,0%
IRPEF	194.352	204.935	212.669	207.138	222.870	226.056	39,8%	42,1%	39,8%	16,3%
Steuern auf Unternehmenstätigkeit	35.237	32.848	35.105	34.096	33.973	52.425	7,2%	6,4%	9,2%	48,8%
Andere laufende Steuern	8.432	10.856	10.359	9.418	10.855	11.916	1,7%	2,1%	2,1%	41,3%
Steuern auf Kapitalanlagen	1.582	1.573	1.252	944	1.598	1.709	0,3%	0,3%	0,3%	8,0%
SUMME	488.452	504.642	516.963	478.750	529.411	568.649	100,0%	100,0%	100,0%	16,4%

Quelle: Istat, Conto annuale – Imposte e contributi sociali per setto-settore

Abgetretene «staatliche» Steuern und landeseigene Steuern

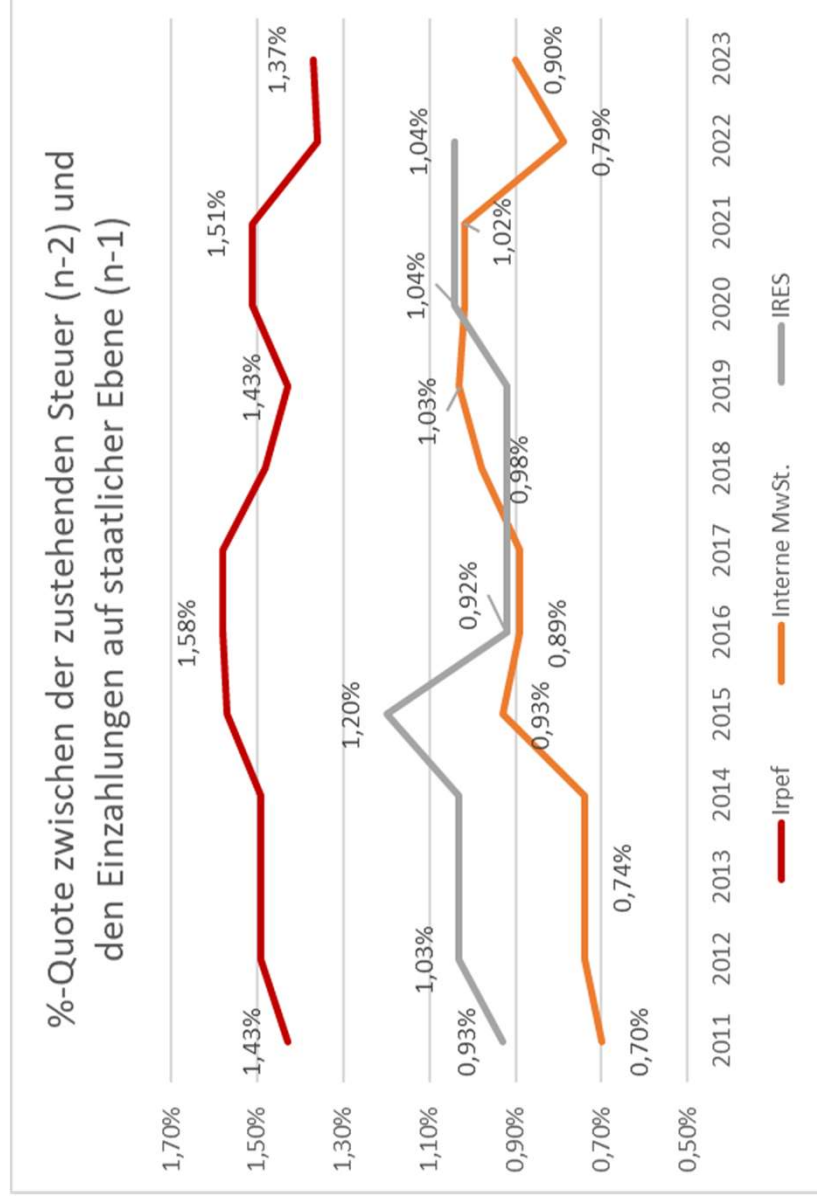


Quelle: APB – Rechnungslegung mehrerer Jahre (Bericht zur Gebarung) und Amt für Einnahmen*

Steuer	Zustehende Quote	Festlegung des Steueraufkommens
Irpef	9/10	Netto erklärte Steuer von natürlichen Personen mit Steuerwohnsitz in Südtirol (laut Steuererklärungen) + Netto Steuer nicht in den Steuererklärungen enthalten (TFR, getrennte Besteuerung, ...)
Interne MwSt.	8/10	Staatliches Aufkommen der internen MwSt. (abzüglich der EU-Quote, der Ausgleichs und Rückerstattungen) "regionalisiert" anhand der Konsumquote Südtirols im Verhältnis zum nationalen Konsums der Haushalte (Istat-Index)
MwSt. auf Importe	9/10	Staatliches Aufkommen der MwSt. auf Importe "regionalisiert" anhand der Konsumquote Südtirols im Verhältnis zum nationalen Konsums der Haushalte (Istat-Index)
Ires	9/10	Staatliches Aufkommen der IRES (abzüglich Ausgleichs und Rückerstattungen) "regionalisiert" anhand der BIP-Quote Südtirols im Verhältnis zum nationalen BIP

Quelle: *Auszug aus: Dieter Egger «Territorialità e Criteri di riparto del gettito» (noch nicht veröffentlicht- Eurac)

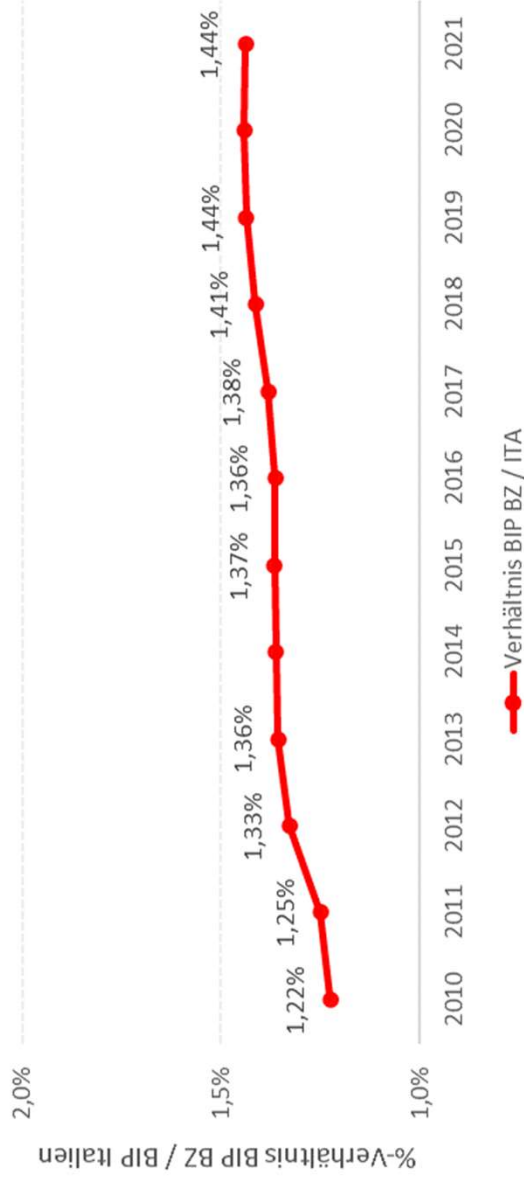
Die Einzahlungen der Steuern – deren Festlegung des dem Land Südtirol zustehenden Aufkommens nicht anhand der lokal eingezahlten Beträge sondern anhand anderer Parameter (BIP, Konsum, netto erklärte Steuer für die Irpéf) definiert ist – gelten als Akontozahlungen. Diese Akontozahlungen werden täglich quantifiziert und abgetreten anhand einer Quote der Einzahlungen auf staatlicher Ebene. Diese Quote ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dem Aufkommen der letzten definierten Steuerfestlegung (Jahr n-2) und den Einzahlungen auf staatlicher Ebene im Vorjahr (n-1)



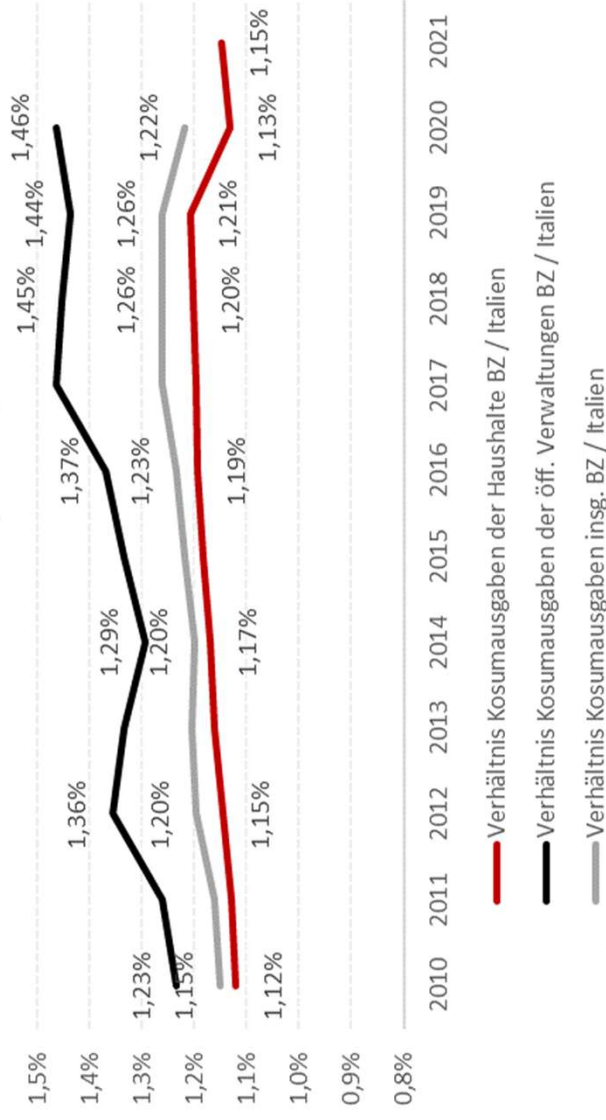
Quelle: Amt für Einnahmen

Die wirtschaftlichen Parameter für die Berechnung der abzutretenden Steuern

Verhältnis BIP Prov. BZ / BIP Italien

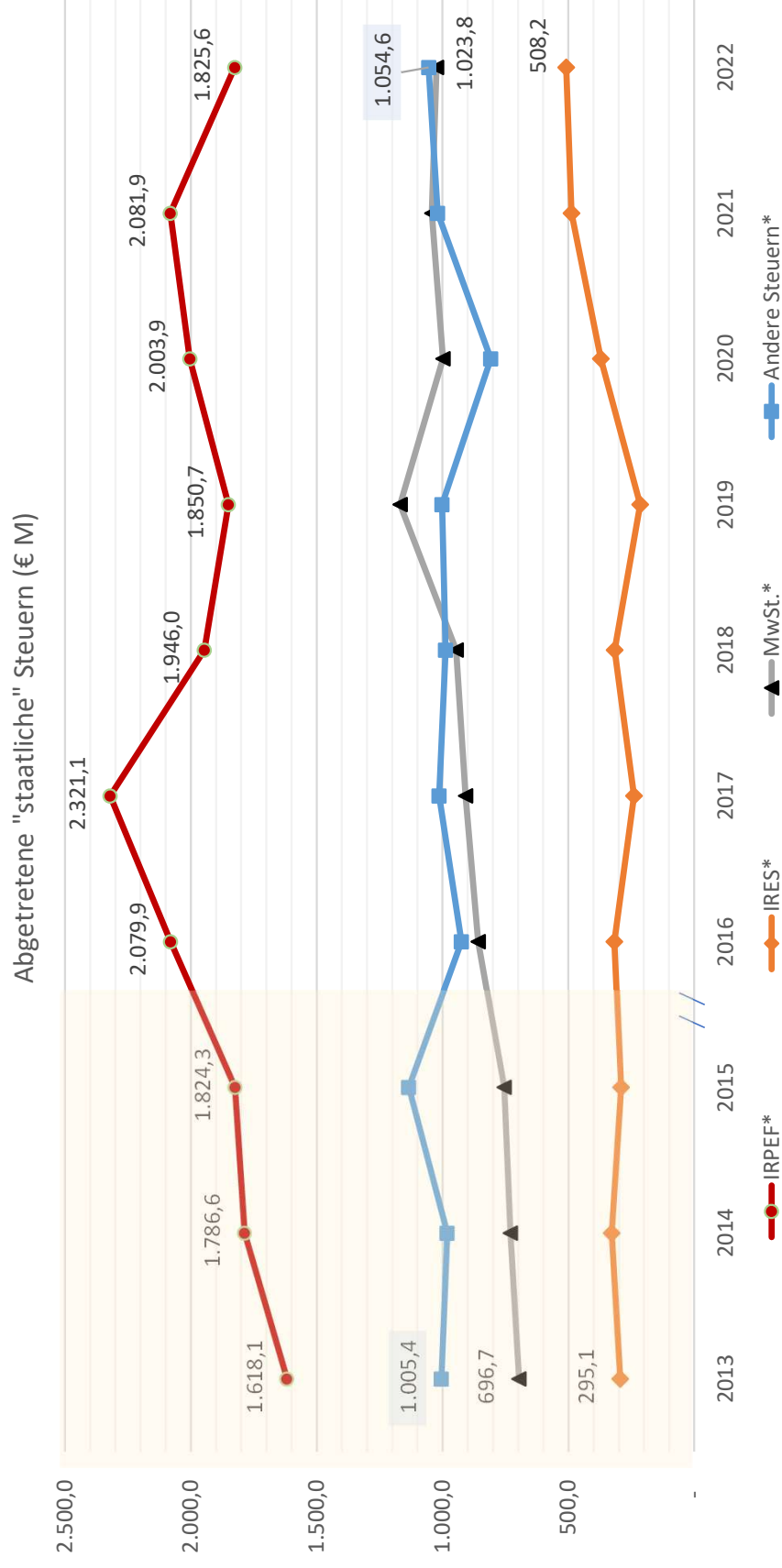


Verhältnis der Konsumausgaben prov. BZ / Italien



Quelle: Istat und ASTAT (eigene Auswertung)

Die Entwicklung der wichtigsten abgetretenen «staatlichen» Steuern



Quelle: Amt für Einnahmen und Rechnungslegung mehrerer Jahre (Bericht zur Gebarung)

* Ab 2016 sind die Ausgleichszahlungen in der entsprechenden Steuer enthalten, während sie bis 2015 Teil der «Anderen Steuern» waren.

Die Einnahmen durch die Einkommenssteuer IRPEF

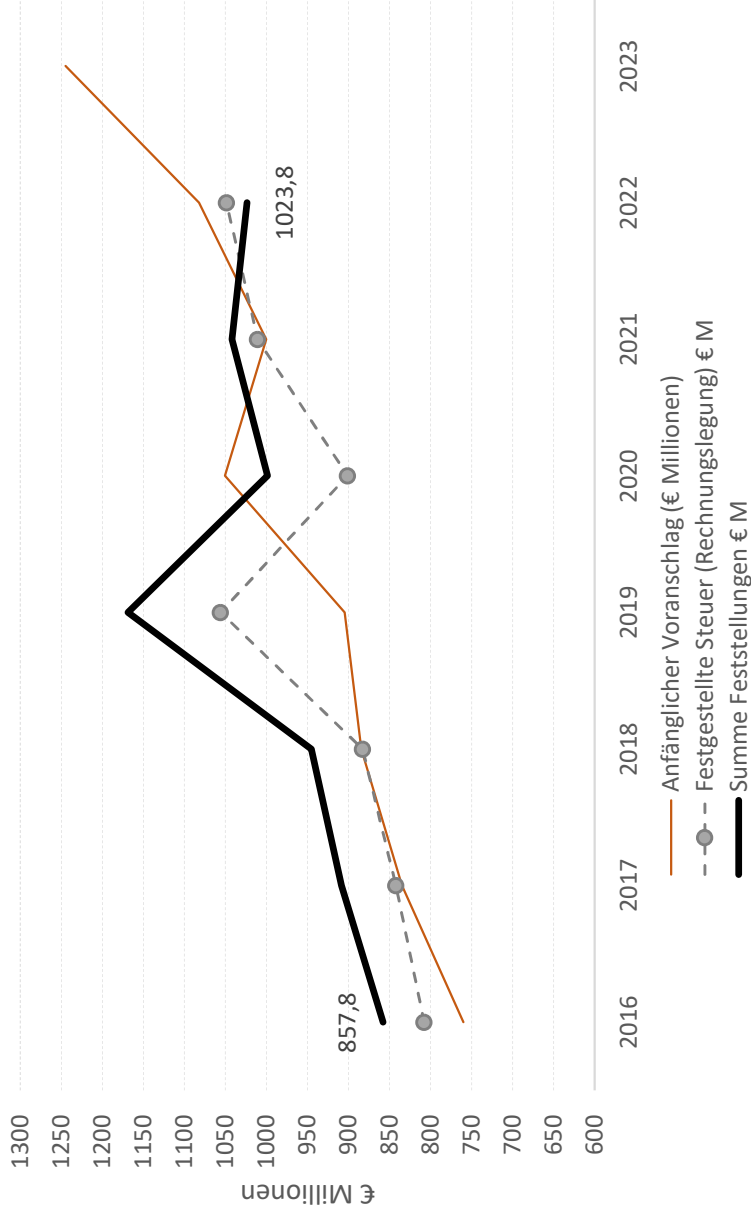
Einnahmen der Irpef



Quelle: Amt für Einnahmen

Das Aufkommen aus der MwSt. und ihre Zusammensetzung

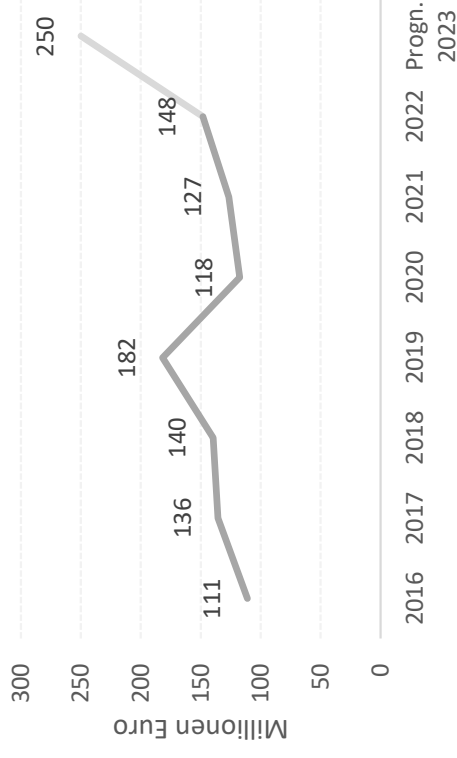
Steueraufkommen MwSt., APB



Interne MwSt. (Feststellungen)



MwSt. auf Importe (Feststellungen)



Quelle: Amt für Einnahmen

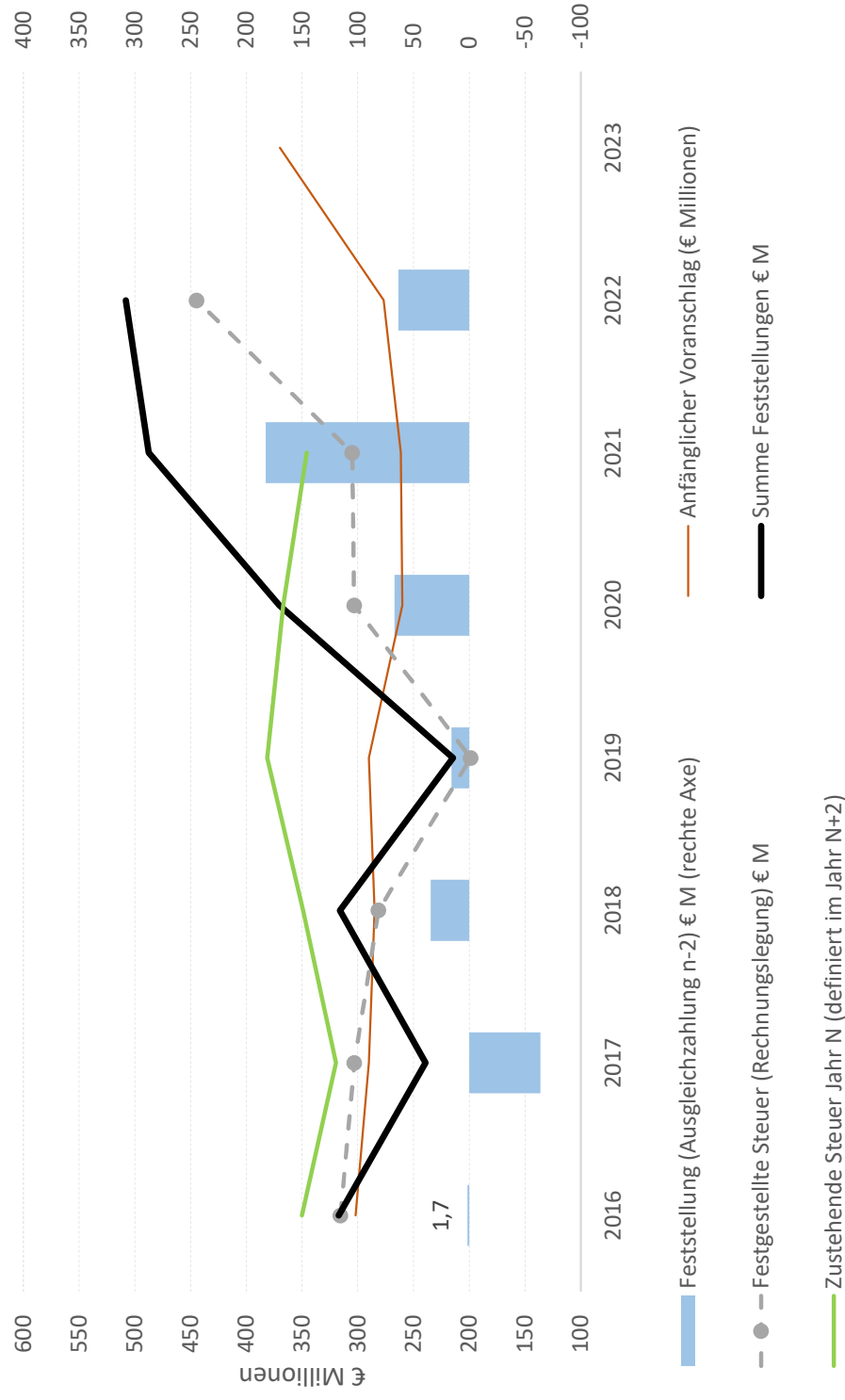
1) Die staatlichen Steuern

Die Einnahmen im Landeshaushalt Andrea Zeppa

18

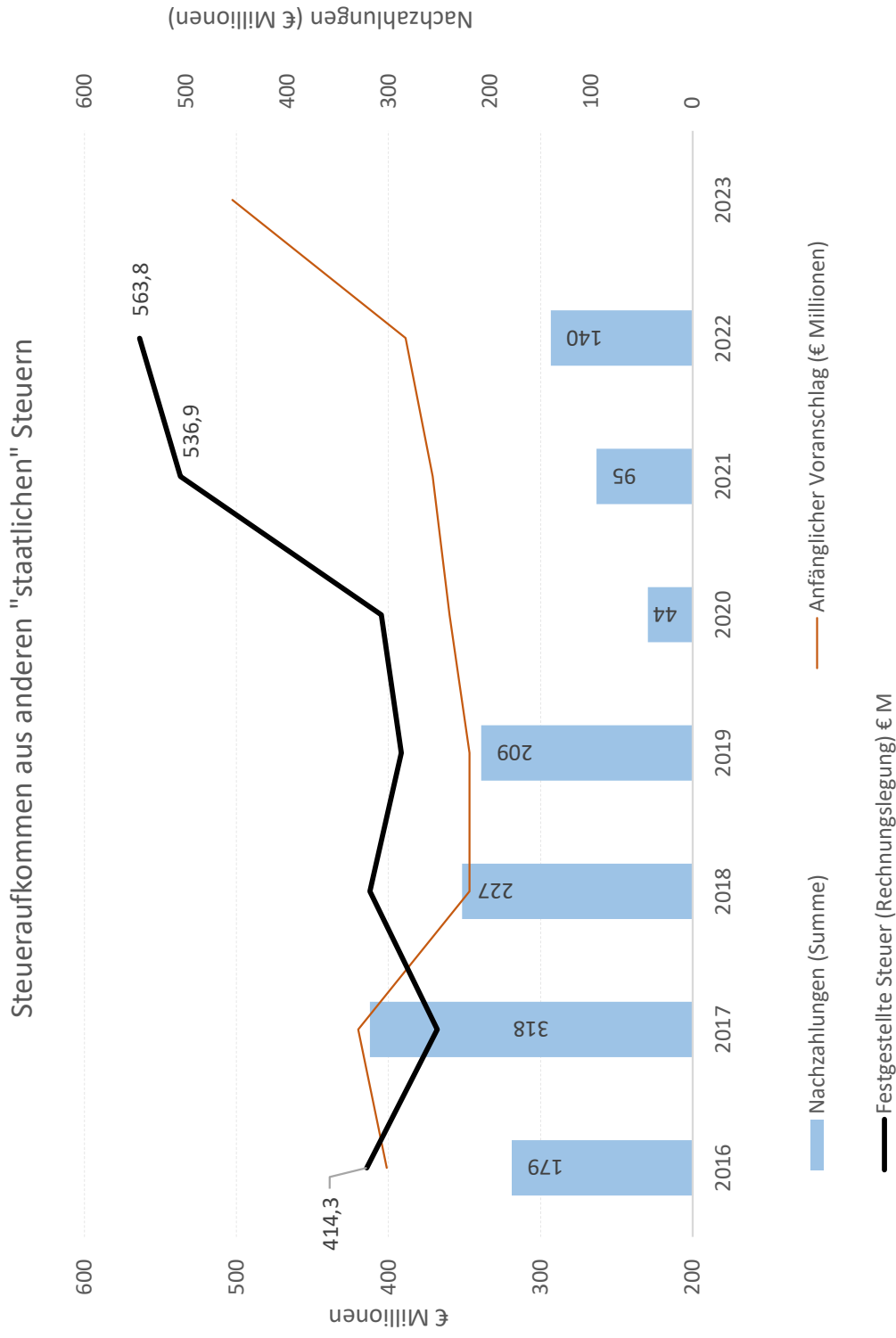
Das Aufkommen der Körperschaftsteuer IRES

Steueraufkommen Körperschaftsteuer IRES, APB



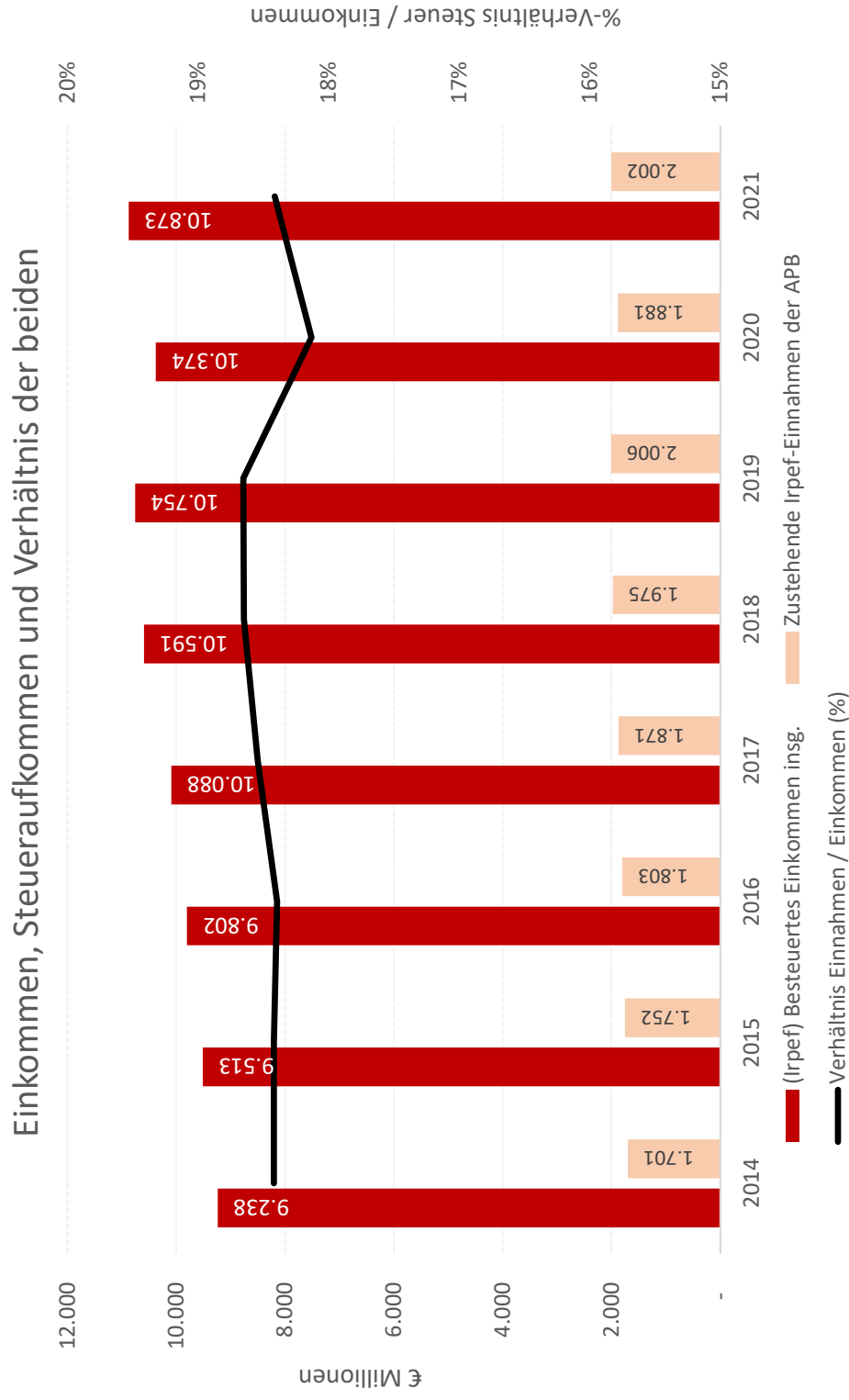
Quelle: Amt für Einnahmen

Das Aufkommen aus den anderen «staatlichen» Steuern



Quelle: Amt für Einnahmen

IRPEF: das Verhältnis zwischen erklärten Einkommen und eingezahlte Steuern



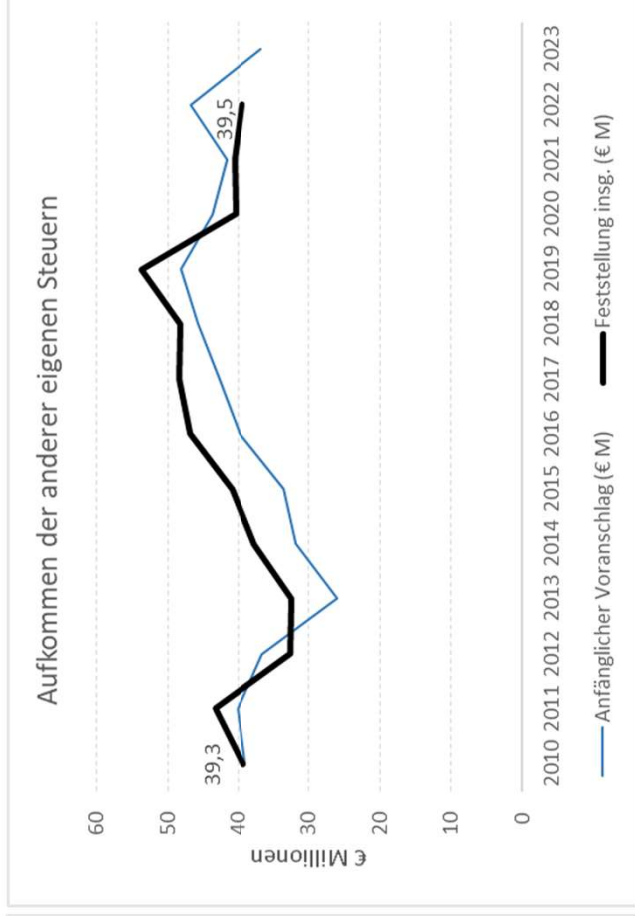
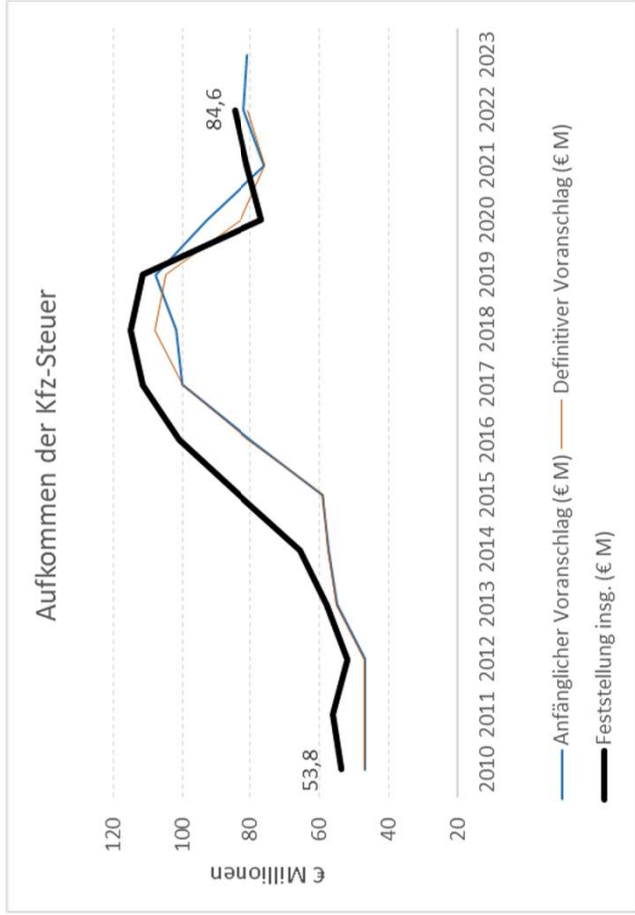
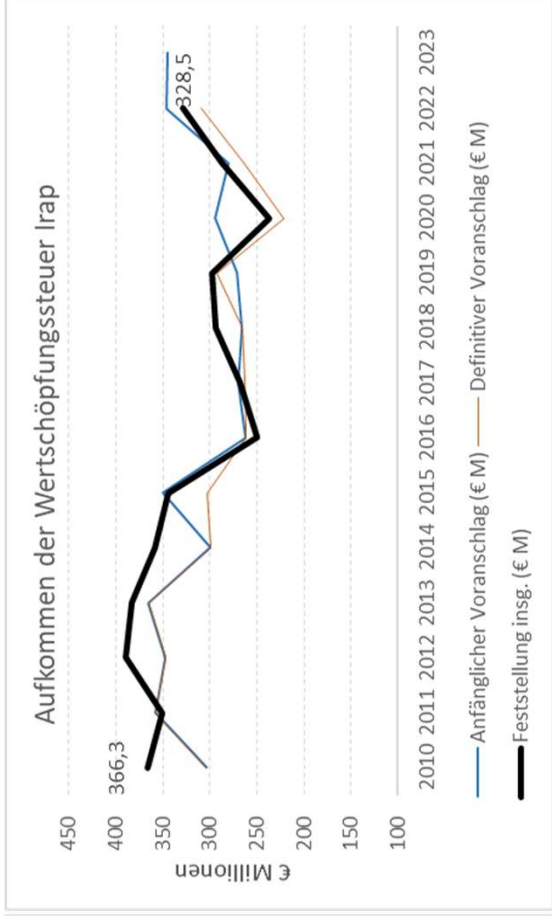
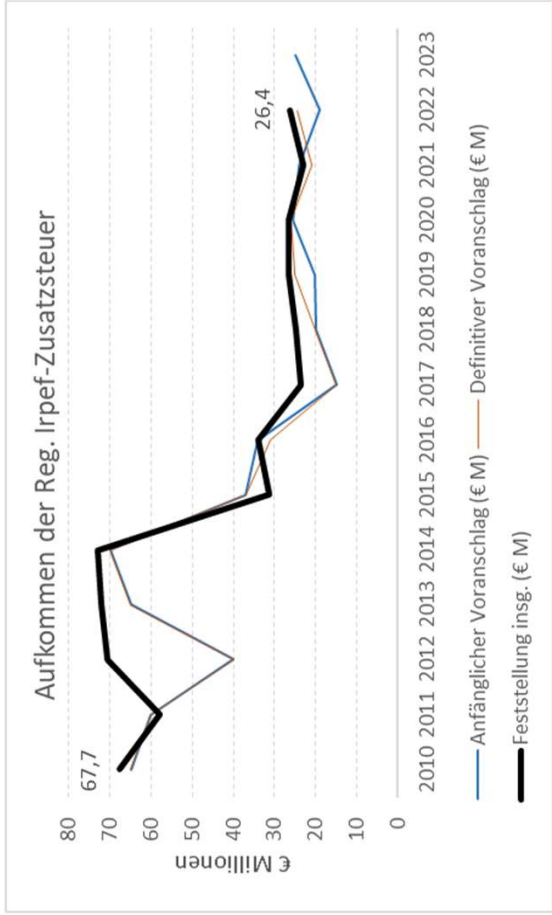
Quelle: AFI-IPL, MEF e APB (eigene Berechnung)

Das in Südtirol erklärte Irpex-Einkommen nach Herkunft

	2011	2015	2019	2020	2021	%-Vert. 2011	%-Vert. 2021	Δ % 2021- 2011
Anzahl der Steuerzahler insgesamt	413.377	421.113	438.477	428.328	432.505			4,6%
Anzahl								
Einkommen aus landwirt. Tätigkeit	92.157	89.740	74.272	74.238	74.203	22,3%	17,2%	-19,5%
Einkommen aus Immobilien	155.472	81.431	68.335	67.607	67.203	37,6%	15,5%	-56,8%
Einkommen aus unselbstständiger Arbeit u.ä.	260.061	267.508	289.682	277.935	281.534	62,9%	65,1%	8,3%
Einkommen aus Renten	122.758	124.678	125.973	127.803	128.198	29,7%	29,6%	4,4%
Einkommen aus selbstständiger Arbeit*	13.722	12.529	10.165	9.639	10.031	3,3%	2,3%	-26,9%
Einkommen aus Unternehmen und Beteiligungei	45.540	44.671	40.010	39.133	38.568	11,0%	8,9%	-15,3%
Einkommen aus Kapitalanlagen	1.047	1.231	1.435	1.207	1.181	0,3%	0,3%	12,8%
Andere diverse Einkommen	23.854	25.026	25.942	25.707	29.542	5,8%	6,8%	23,8%
Betrag (€uro 000)								
Einkommen aus landwirt. Tätigkeit	26.429	33.162	30.205	24.091	26.802	0,3%	0,3%	1,4%
Einkommen aus Immobilien	310.723	218.277	193.042	184.255	184.885	3,6%	1,7%	-40,5%
Einkommen aus unselbstständiger Arbeit u.ä.	4.943.772	5.468.714	6.241.283	6.091.829	6.336.452	57,0%	59,9%	28,2%
Einkommen aus Renten	1.884.704	2.090.213	2.366.186	2.455.886	2.522.653	21,7%	23,8%	33,8%
Einkommen aus selbstständiger Arbeit*	340.443	352.361	343.327	336.046	369.063	3,9%	3,5%	8,4%
Einkommen aus Unternehmen und Beteiligungei	1.060.913	1.122.453	1.209.148	912.340	990.978	12,2%	9,4%	-6,6%
Einkommen aus Kapitalanlagen	39.004	45.071	61.421	48.301	65.307	0,4%	0,6%	67,4%
Andere diverse Einkommen	61.776	65.111	75.477	73.372	86.956	0,7%	0,8%	40,8%
Summe erklärtes Einkommen	8.667.764	9.395.362	10.520.089	10.126.120	10.583.096	100%	100%	22,1%
Durchschnittseinkommen (€uro)								
Einkommen aus landwirt. Tätigkeit	287	370	407	325	361			25,9%
Einkommen aus Immobilien	1.999	2.681	2.825	2.725	2.751			37,7%
Einkommen aus unselbstständiger Arbeit u.ä.	19.010	20.443	21.545	21.918	22.507			18,4%
Einkommen aus Renten	15.353	16.765	18.783	19.216	19.678			28,2%
Einkommen aus selbstständiger Arbeit*	24.810	28.124	33.775	34.863	36.792			48,3%
Einkommen aus Unternehmen und Beteiligungei	23.296	25.127	30.221	23.314	25.694			10,3%
Einkommen aus Kapitalanlagen	37.253	36.613	42.802	40.017	55.298			48,4%
Andere diverse Einkommen	2.590	2.602	2.909	2.854	2.943			13,7%

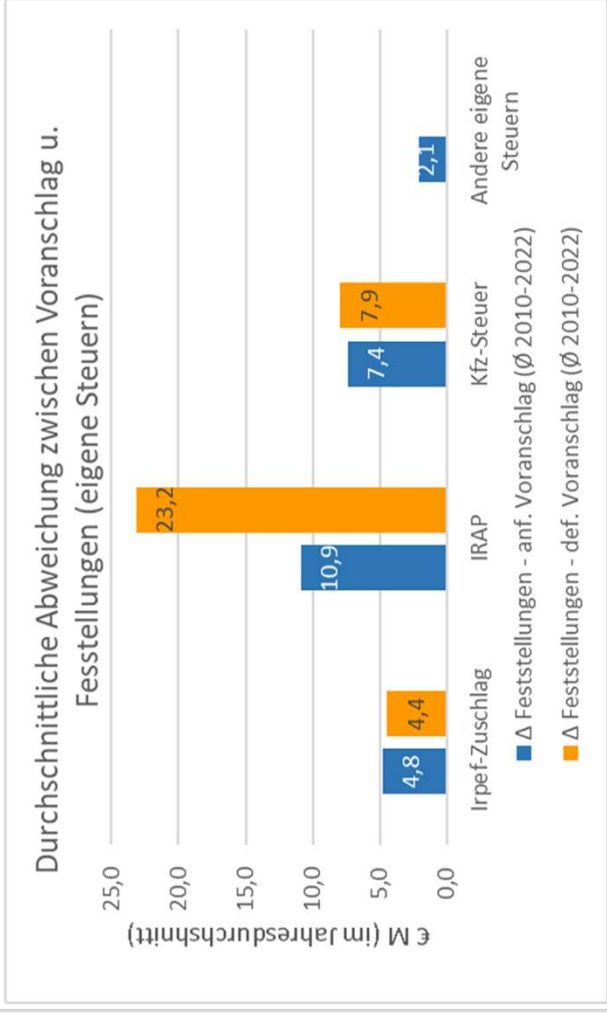
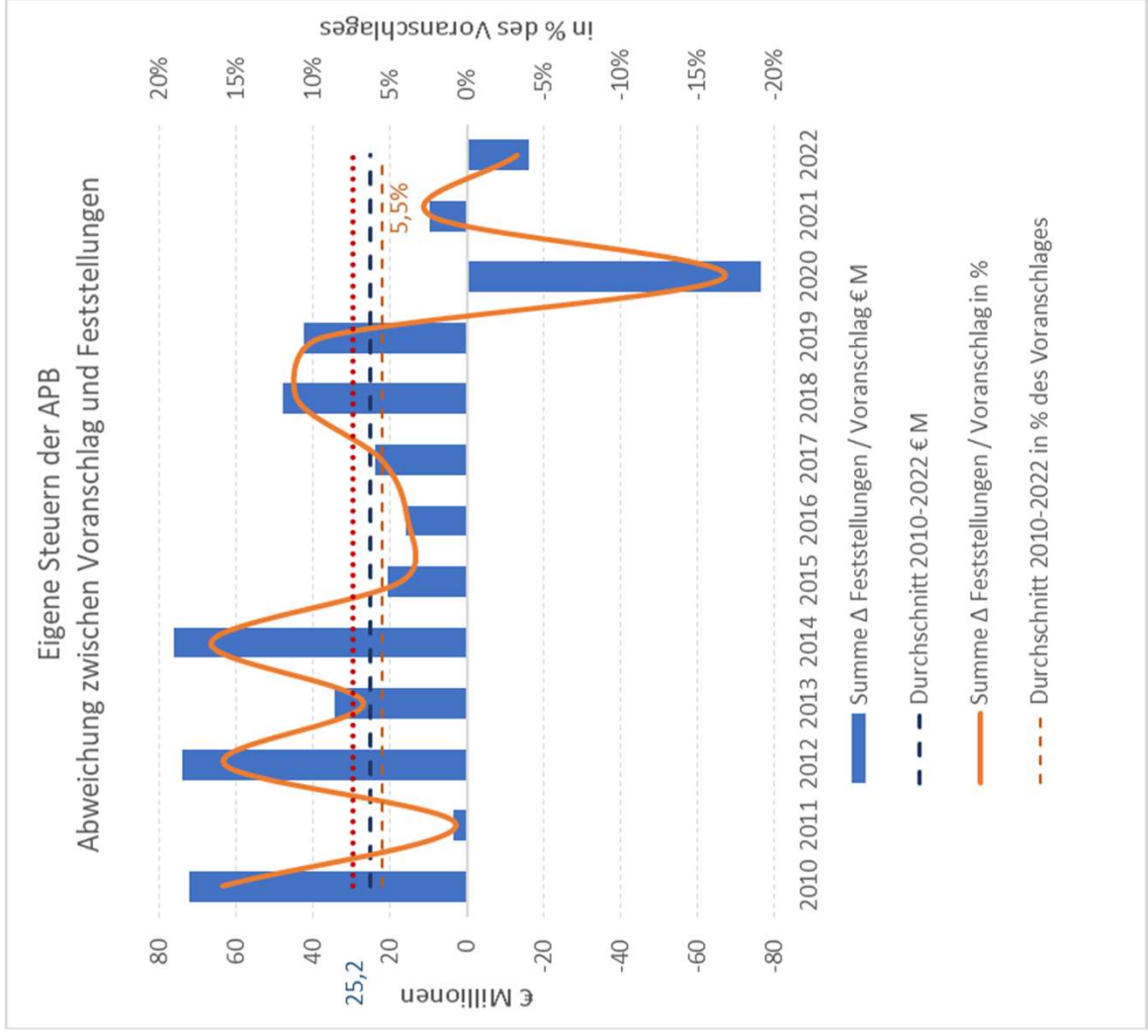
Quelle: AFI-IPL und Finanzministerium (eigene Berechnung)

Die Entwicklung der landeseigenen Steuern



Quelle: Amt für Einnahmen

Die eigenen Steuern: Abweichung zwischen Voranschlag und Feststellungen



Quelle: Amt für Einnahmen (eigene Auswertung)

2) Die eigenen Steuern

Die Einnahmen im Landeshaushalt

Andrea Zeppa

24



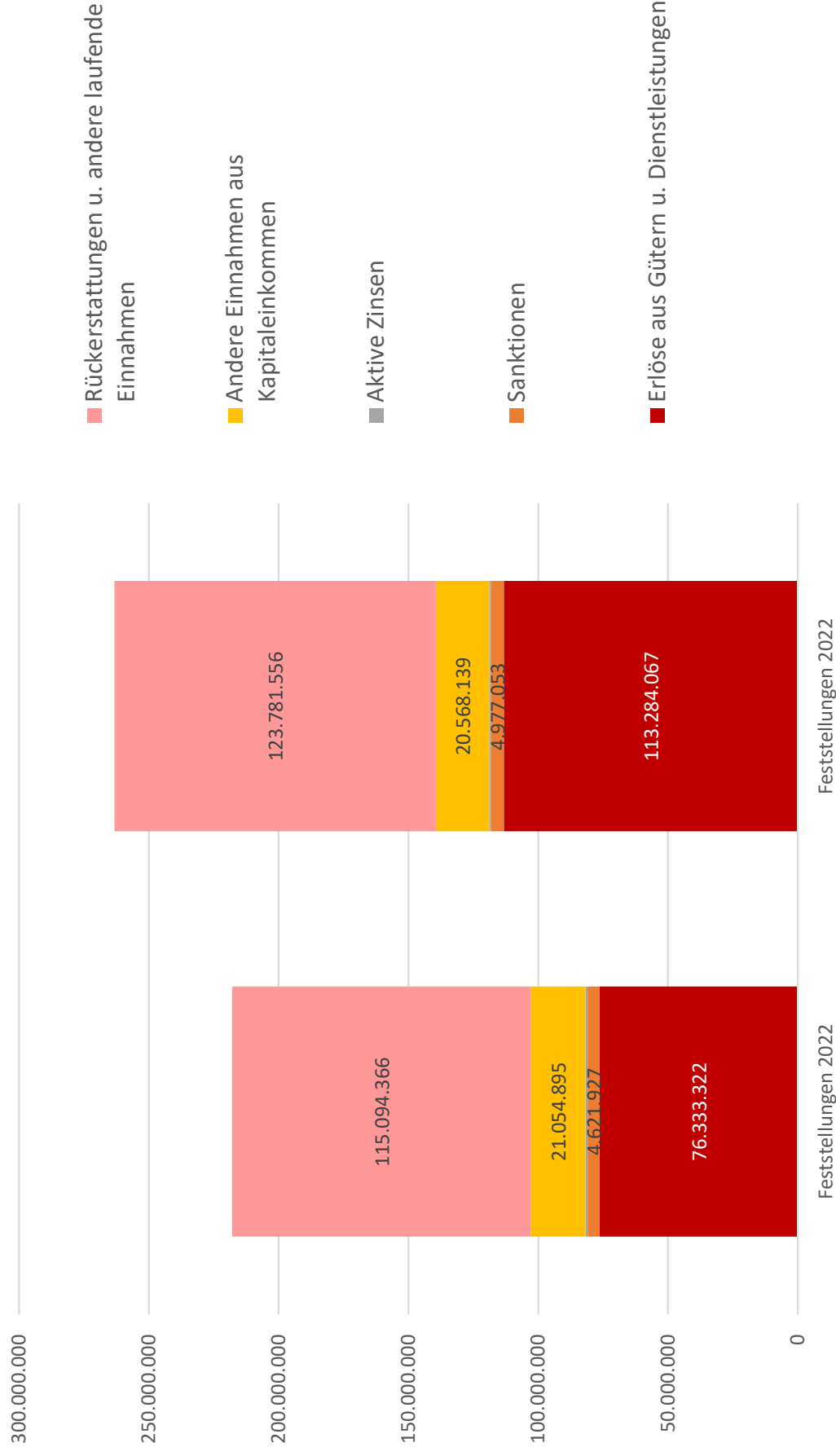
AUTONOME
PROVINZ
BOZEN
SÜDTIROL

PROVINCIA
AUTONOMA
DI BOLZANO
ALTO ADIGE

PROVINCIA AUTONOMA DE BULSAN
SÜDTIROL

Die außersteuerlichen Einnahmen nach Typologie

Außersteuerliche Einnahmen



Quelle: Amt für Einnahmen

3) Die außersteuerlichen Einnahmen

Die Einnahmen im Landeshaushalt Andrea Zeppa

25

Die Einnahmen aus Erlösen der Körperschaften und Gesellschaften

Körperschaft / Gesellschaft (Jahr)	€ M.	Einnahmen anders als Beiträge
Sabes (2022)	38,4 26,7	(Leistungen der extrareg. Mobilität) (Ticket)
Wobi (2021)	40,2	(Mieten)
Domäne (2021)	16,4	
UNIBZ (2021)	7,4	
IDM (2021)	7	
Schulen (2021)	6,3	(Zuwendungen der Haushalte) Nur Schulen „staatlicher Art“
RAS (2021)	3,2	
Energieagentur (2021)	2,7	
Laimburg (2021)	2,4	
Landesmuseen (2021)	2,2	
NOI, STA, Eurac, ...		
> 160 ... +		
3) Die außersteuerlichen Einnahmen		Die Einnahmen im Landeshaushalt Andrea Zeppa 26

Quelle: Bilanzen der einzelnen Körperschaften / Gesellschaften

Andrea Zeppa

Strategischer Sonderauftrag

für die Überprüfung des Landeshaushalts

Tel. 0471 – 413233

andrea.zeppa@provinz.bz.it



Die Ausgaben des Landes: Überblick und Herausforderungen

Die Haushaltsüberprüfung muss aus 3 Gründen den gesamten Landeshaushalt einbeziehen:

- Nur ein Gesamtüberblick kann die Zusammenhänge unter den verschiedenen Ausgabenbereichen aufzeigen;
- Wesentliche Verbesserungen von Effizienz und Effektivität lassen sich nicht durch einige Veränderungen in Nischenbereichen erzielen; auch sogenannte „unantastbare“ Bereiche bergen Verbesserungspotential;
- Ein tiefgreifender Prozess bündelt Energien hin zur Veränderung und behindert das Beharren auf Partikularinteressen.

Mythen

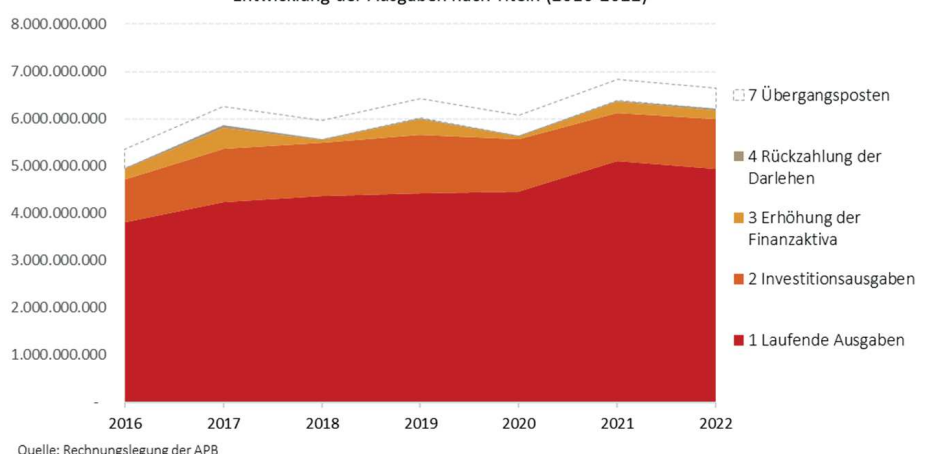
- **Um den Haushalt effizient zu machen, braucht es eine Schere** – Die Haushaltsüberprüfung sollte nicht als Una Tantum Übung betrachtet werden. Effizienz erlangt man durch eine dauerhafte und tiefgreifende Evaluierung der Prozesse und der Daten, die sich an veränderte Rahmenbedingungen und Ausgaben des Landes anpassen muss.
- **Die öffentlichen Ausgaben sind unveränderbar** – Die nicht „angreifbaren“ Ausgaben sind geringer als man annehmen möchte, die „angreifbaren“ überwiegen. Dies geht hervor, wenn die Strategie längerfristig ausgelegt ist und alle öffentlichen Dienste einbezogen werden.
- **In unsicheren Zeiten macht Haushaltsplanung wenig Sinn** – Eine wirksame Haushaltsstrategie stützt sich auf einige politische Grundsätze und auf längerfristige Entscheidungen, aber sie muss auch die notwendige Flexibilität aufweisen, um Notfällen und neuen Notwendigkeiten standzuhalten.
- **Der öffentliche Haushalt ist wie in einem Unternehmen zu führen** – Viele Prinzipien zur Effizienzsteigerung in den privaten Unternehmen sind auch für öffentliche Einrichtungen anwendbar. Allerdings sind die Zielsetzungen einer lokalen Körperschaft wie die Landesverwaltung ungleich weitläufiger, komplexer und heterogener als jene in den Unternehmen. Das Land ist vor allem auf das „öffentliche Wohlergehen“ ausgerichtet, welches aus

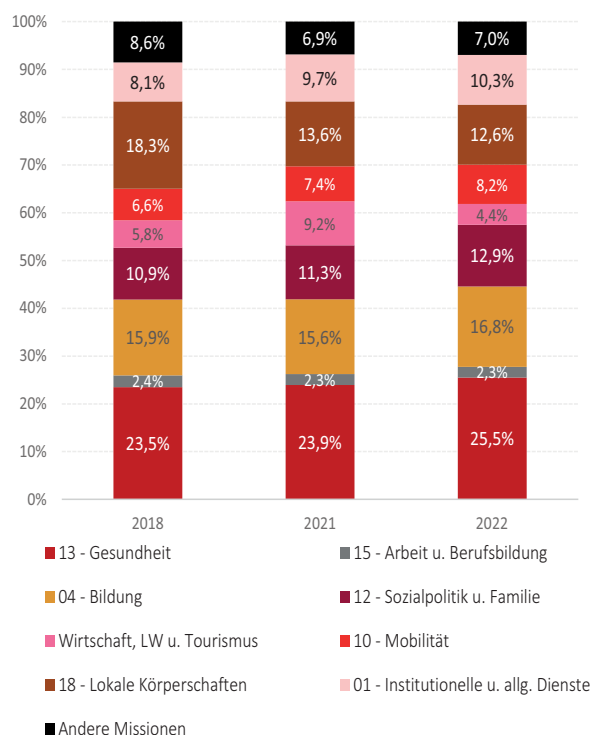
mannigfaltigen, verflochtenen und manchmal konträren Interessen besteht. Ein Unternehmen hingegen zielt auf Profitmaximierung durch die Optimierung der „Produktionsfunktion“.

Einführung

Der Landeshaushalt gilt auf Grund der Prävalenz der laufenden Kosten gegenüber den Investitionen als starr (siehe Grafik 1). Auch ist der Gestaltungsspielraum im Bereich laufende Kosten beschränkt und durch viele obligatorische oder als solche bezeichnete Ausgabenposten gekennzeichnet. Obwohl dies kurzfristig stimmen mag, auf längerfristige Sicht sind häufige Anpassungen an den Ausgaben zu verzeichnen, die in Summe beträchtliche Veränderungen zur Folge haben. Die Klassifizierung des harmonisierten Haushalts eingeteilt in Aufgabenbereiche und Programme dient zwar einem ersten Überblick, genügt oft nicht um die Art der Ausgabe zu erfassen. Hilfreich ist eine mehrschichtige Einsicht in den Haushalt bis hin zu den einzelnen Kapi-

Grafik 1
Entwicklung der Ausgaben nach Titeln (2016-2022)



Grafik 2
Ausgaben nach Aufgabenbereichen in % (Zweckbindungen)

Quelle: Rechnungslegung der APB

teln, um zu verstehen, wofür und wie die Landesgelder verwendet werden. Dies ist der erste Schritt, bevor man sich an die einzelnen Themenfelder zuwendet und die verschiedenen Möglichkeiten einer Neuausrichtung der Ausgaben auslotet, die Effizienz und Effektivität zum Ziel hat. Womöglich ergeben sich größere Spielräume als angenommen.

Grundsätzliche Analyse der Ausgaben

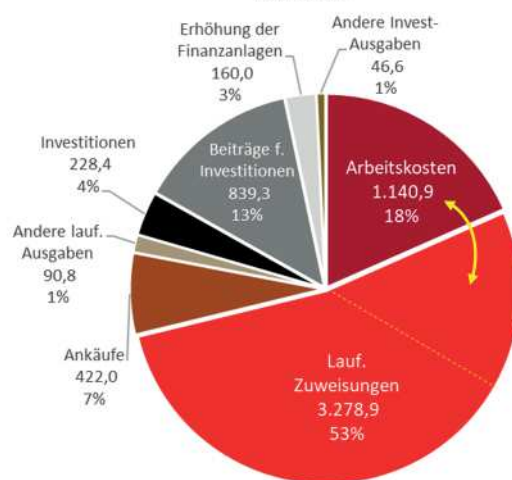
Der Landeshaushalt wendet seit 2016 die auf dem Staatsgebiet vereinheitlichten Bilanzvorlagen für die Regionen an. Diese sehen 20 Aufgabenbereiche mit 94 Programmen auf der Ausgabenseite vor. Der Vergleich mit den Haushalten vor 2016 gestaltet sich schwierig, da die Klassifizierungen und die Regeln für die Zweckbindungen geändert wurden. Allerdings ist es möglich langfristige Tendenzen zu rekonstruieren: z.B. eine strategische Neuausrichtung im Wohnbau hat dazu geführt, dass die Ausgaben in den letzten 15 Jahren beinahe halbiert wurden und dass ein entsprechender Betrag nunmehr für Forschung und Entwicklung verwendet wird, ein Bereich, der vor 15 Jahren noch am Anfang stand.

Die Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Gruppierungen

Betrachtet man die letzten Jahre geht aus Grafik 2 her-

vor, dass von 2018 bis 2022 der Anteil der Sanität, des Sozialen und der Mobilität angewachsen ist, während andere Aufgabenbereiche abgenommen haben. Grund für die Zuwächse (und die Kürzungen) sind immer politische Entscheidungen, die Leistungen und Zuwendungen an bestimmte Empfänger zur Folge haben. Anders gestaltet sich die Lesung nach Haushaltsgruppierungen, wonach die Ausgaben getätigt werden. Der Haushalt 2022 über 6,2 Milliarden Euro besteht zu 53% aus laufenden Zuweisungen (3.279 Millionen Euro) und zu 18% aus Personalkosten, will heißen 1.141 Millionen (Grafik 3). Personalkosten über ca. 250 M beziehen sich auf das Personal der Verwaltung, während 891 M auf den Bereich Bildung fallen. Es gilt zu unterstreichen, dass zusätzlich zu den direkten Personalkosten, auch die Kosten für das indirekt vom Landeshaushalt finanzierte öffentliche Personal hinzukommen – der Betrag ist ungefähr derselbe – ersichtlich als Zuweisungen an den Sanitätsbetrieb, an die Hilfskörperschaften, an die Gemeinden und Bezirksgemeinschaften. Weiters gehören zu den laufenden Kosten auch die Ankäufe von Gütern und Dienstleistungen über 422 M (7%),

Grafik 3 - Der Landeshaushalt 2022 nach Makro-Aggregate



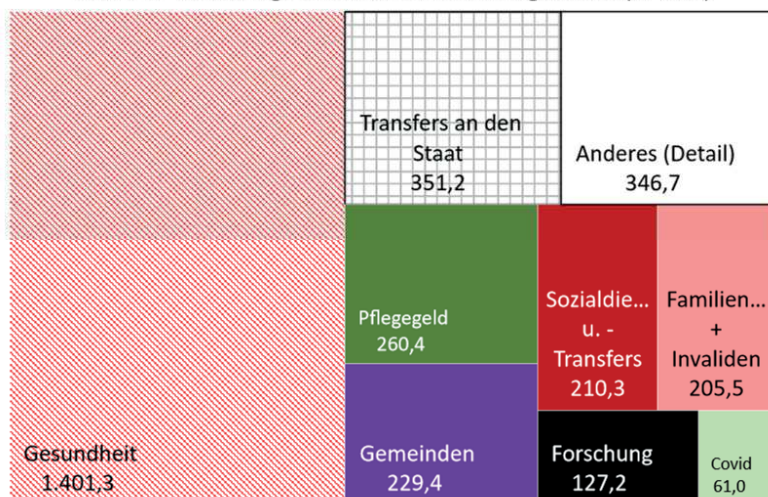
Quelle: Rechnungslegung der APB

einschließlich Dienstverträge mit den In House- Gesellschaften (z.B. Sasa, STA, Noi, usw). Die Investitionen bestehen hauptsächlich aus eigenen Vorhaben (öffentliche Arbeiten für Infrastrukturen und Gebäude) über 228 M (4%) und aus Beiträgen für Investitionen über 839 M (13%).

Die Unterteilung von Zuwendungen und Beiträgen

Angesicht der Höhe ist es angebracht die Ausgaben für Zuwendungen und Beiträge zu erörtern (Grafiken 4a und 5). Die höchste laufende Zuwendung betrifft den Sanitätsbetrieb (1,4 Milliarden). Es folgt das Pflegegeld

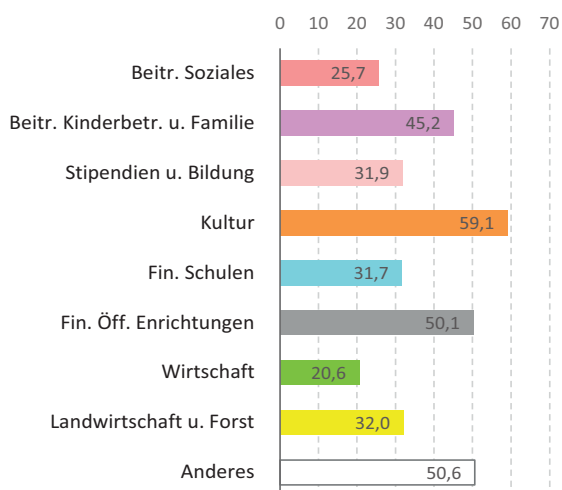
Grafik 4a - Aufteilung der laufenden Zuweisungen 2022 (M Euro)



(260 M), die laufenden Zuwendungen an die Gemeinden (229 M), an die Bezirksgemeinschaften für die übertragenen Dienste und Sozialgelder (darunter der Mietbeitrag) über 210 M, Gelder und Beiträge an die Familien (205 M, darunter auch der Energiebonus), die Finanzierung von Forschungseinrichtungen (127 M). Hinzu kommen 351 M Zahlungen an den Staat als Beitrag zur staatlichen Haushaltssanierung. Übrig bleibt eine weitläufige und uneinheitliche Gruppe von „anderen“ Übertragungen über 347 M: sie beinhalten unter anderem laufende Beiträge an die Wirtschaftssektoren, Studienbeihilfen, Beiträge für die Kultur und für den sozialen Non-Profit Bereich (Grafik 4b).

In Bezug auf die Investitionen sind die hauptsächlichen Zuwendungen jene an die Gemeinden (152 M), an die Sanität (128 M), an die Mobilität (89 M), an die Land- und Forstwirtschaft (86 M).

Grafik 4b - Andere laufende Zuweisungen (Detail) - M Euro



Strategische Überlegungen

Nicht nur die Beiträge sind antastbare Ausgaben

Ein genauerer Blick auf die wichtigsten Ausgabenbereiche zeigt wo und inwiefern der Haushalt unantastbar ist wie z.B. bei den Pflichtausgaben, und wo es hingegen Handlungsspielraum gibt. Dieser besteht nicht nur bei Ausgaben mit Ermessensspielraum, wie z.B. bei den Beiträgen an private Subjekte. Denn in diesem Fall wären die mit Einsparungsmaßnahmen „angreifbaren“ Kosten weniger als 500 M. Darüber hinaus findet man innerhalb dieser Kategorie auch Ausgabenposten die wichtiger sind als jene die als „unantastbar“ gelten: gemeint sind jene Beiträge an kulturelle und soziale Organisationen, die Wohlbefinden, Identität, Beziehung, Subsidiarität, Freiwilligenarbeit und Zusammenhalt in der Gemeinschaft fördern.

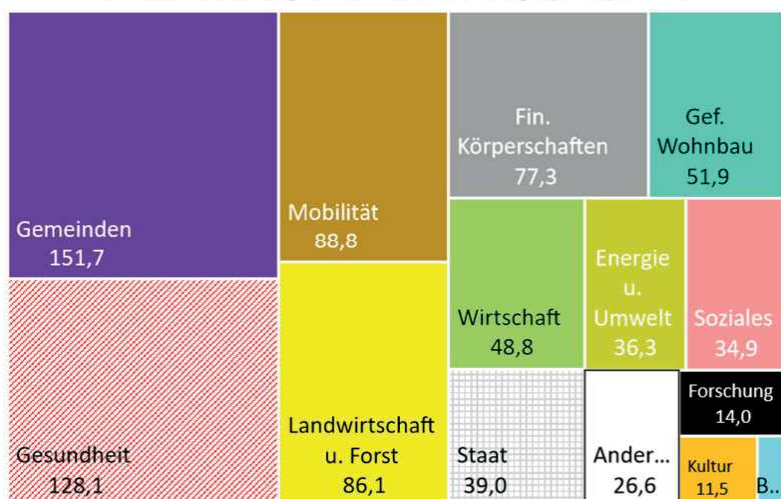
Effizienz bei der Organisation der Dienste

Andererseits ist es angebracht das Tabu der Ausgaben für das Personal zu brechen. Diese sind nicht gleichbleibend, die Turn-Over Raten sind beträchtlich und können durch eine Verbesserung der Arbeitsabläufe gesteuert werden. Häufig liegt der Fokus zu Recht auf den Kosten für die engere Verwaltung des Landesapparates, allerdings betragen diese nicht mehr als 200 M Euro. Richtig Potential steckt hingegen in Effizienzmaßnahmen bei Personalkosten aller öffentlichen Dienste und Sektoren, die durch den Landeshaushalt finanziert werden und deren Volumen schätzungsweise 2,2 Milliarden überschreitet. Dies wäre ungleich bedeutender als die Streichung oder Beschränkung einiger Beiträge.

Die Bewertung der Ausgaben

Die andere Herausforderung ist die Verknüpfung der Ausgaben mit den erreichten Ergebnissen (oft mit Indikatoren messbar) bezüglich Erfüllung des öffentlichen Interesses. Die Frage zur Effektivität einer Maßnahme lässt sich fast nie eindimensional und anhand eines einzigen Indikators beantworten. Viel mehr erfordern eventuelle Alternativen weitergehende Überlegungen: erstens die Bewertung der Verteilungsgerechtigkeit der Maßnahme unter den Empfängern; zweitens- weitaus komplexer und selten messbar- die Auswirkungen auf das Verhalten der Begünstigten sowohl im positiven Sinne, wenn z.B. Energien in die Freiwilligenarbeit oder den Umweltschutz fließen als auch in negativem Sinne, wenn z.B. das Arbeitsangebot durch opportunistisches Handeln abnimmt.

Grafik 5 - Aufteilung der Investitionsbeiträge (2022) M Euro



Überprüfung der öffentlichen Ausgaben: Wissenschaft, Kunst oder Politik?

Bezüglich Revision der öffentlichen Ausgaben gibt es wenig wissenschaftliche Literatur. Hauptsächlich findet man Leitlinien von internationalen Organisationen und Studien oder Erfahrungsberichte von einzelnen Ländern. Daraus lassen sich Grundsätze in drei Bereichen ableiten, die an die lokalen Gegebenheiten anzupassen sind.

Der technische Bereich: die Überprüfung beginnt anhand von vollständigen Datenbanken

mit entsprechenden Indikatoren. Bezüglich Effizienz muss man mit Standardkosten oder Benchmarks vergleichen. Diese zu finden ist nicht einfach, aber in jeden Fall startet man von "Statistischen Abweichungen" vom Standard, versucht die Gründe dafür zu erörtern und zu analysieren. Bezüglich Effektivität braucht es entsprechende Studien, die allerdings aufwendig und selten sind. Alternativ bieten sich qualitative und gemischte Methoden an.

Der organisatorische Bereich: Das Verfahren betrifft alle Strukturen, die Ausgaben verwalten. Diese sollten die spezifische Kompetenz vorweisen, um die wichtigsten Daten zu liefern und auszuwerten, Verbesserungen vorzuschlagen und umzusetzen. Eine gemeinsame Revision (Joint Review) verfolgt Ziele von oben herab, aber sie interagiert auf strukturierter Art mit den Kostenstellen, um deren Wissen zu verwerten und deren Mitarbeit zu fördern.

Der politische Bereich: Erfolgreiche Erfahrungen unterstreichen die Wichtigkeit von klaren politisch/strategischen Zielen, des Commitment und von präzisen Verantwortlichkeiten in der Regierung, in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den Interessensträgern. Zwei Größen können bestimmend sein: das Ausmaß der Überprüfung und das Tempo. Das Ausmaß muss weitreichend sein: nur wenn ein Großteil des Haushalts betroffen ist, können Partikularinteressen dem Gemeinwohl weichen. Der Prozess muss zügig ablaufen: ungeachtet der notwendigen Zeit für Analyse und Umsetzung, muss das Verfahren zielgerichtet ablaufen und entschlossen umgesetzt werden. Andernfalls ist das Risiko groß, Paralyse durch Analyse zu erleben, mit Verzögerungen und nutzlosen Diskussionen, die das Ziel verwässern.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ WIFO (2022). Wirtschaftliche Analyse des Südtiroler Haushalts – Finanzielle Nachhaltigkeit, Analyse der Einnahmen und Ausgaben, inhaltliche Aussagekraft. WIFO 1.22. Handelskammer Bozen (Hrsg.)
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2019). Bericht des Ausschusses zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben (2019). Zeitraum 2015 – 2018.
- ▲ Cottarelli, C. (2015). La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare. Milano: Feltrinelli.
- ▲ Bourgon, J. (2009). Program Review. The Government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study. Institute for Government.
- ▲ Giarda, P. (2012). Elementi per una revisione della spesa pubblica (versione aggiornata a 8 maggio 2012), Rapporto, presentato dal Ministro con delega al programma di Governo, Piero Giarda, al Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012.
- ▲ Robinson, M. (2014). Spending Reviews. OECD Journal on Budgeting, vol. 13, issue 2, 81-122.
- ▲ Vandierendonck, C. (2014). Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, Economic Papers 525 (July), European Commission.



Längerfristige und nachhaltige Planung des Landeshaushaltes

Die langfristige Haushaltsplanung ist erfahrungsgemäß eine schwankende und ungenaue Angelegenheit, vielfältig sind die Unbekannten. Allerdings ist dieser Planungsrahmen notwendig, um grundsätzliche strategische Entscheidungen festzulegen und zu finanzieren und er erfordert Flexibilität und fortlaufende Anpassungen. Mit der Zeit werden auch die Vorhersagen und die Steuerungsinstrumente an Genauigkeit gewinnen. Mit Einschränkungen kann man vorhersagen, dass es in einigen, in weiterer Folge aufgezeigten öffentlichen Bereichen einen höheren Ausgabenbedarf im Verhältnis zur Tendenz der Steuereinnahmen geben wird.

Handlungsoptionen

Angesichts des vorzusehenden Drucks auf die Ausgaben können einige Optionen angedacht werden:

- Festlegung eines längerfristigen Strategieplans mit den wichtigsten Investitionen.
- Erarbeitung einer Strategie zur Neuausrichtung der Ausgaben mit dem Ziel, Effizienz in allen Bereichen der Verwaltung wiederzugewinnen und die Ausgaben in weniger wirksamen Bereichen zu beschränken. Die Alternative ist planlos vorzugehen und den Haushalt von Fall zu Fall auf die sich ergebenden Anforderungen anzupassen.
- Die Haushaltsüberschüsse, die sich durch Effizienzsteigerungen und Neuausrichtung ergeben, werden zur Deckung der Ausgabenzuwächse bei Investitionen verwendet bis sich der Mehrbedarf bei den laufenden Ausgaben in den hier festgestellten Bereichen abzeichnet.
- Vermeidung von neuen laufenden Ausgaben auf Grund von temporären Haushaltsüberschüssen, sondern verstärkte ex-ante Abwägung von Effizienz und Wirksamkeit neuer laufender Ausgaben.
- Steigerung der Einnahmen als letzte Handlungsoption, im Notfall oder bei bedeutenden Verschiebungen in der Planung.
- Rückgriff auf Verschuldung, nicht struktureller Art, sondern als Mittel um Investitionen zu beschleunigen und sie zeitlich von der Umschichtung laufender Kosten unabhängiger zu machen.

Einführung

Die öffentlichen Haushalte stehen seit geraumer Zeit unter gehörigem Druck, teilweise aus internen Gründen, teilweise auf Grund von externen Ereignissen, nicht zuletzt auf Grund von Pandemie, Energiekrise und Inflation. Die zukünftigen Herausforderungen, wie aus vielfältigen Dokumenten von nationalen und internationalen Institutionen ersichtlich, stellen auch den Landeshaushalt vor die Gefahr, den wachsenden Ausgabenbedarf in einigen strategischen Bereichen nicht auffangen zu können. Da es keine Schätzungen und Vorhersagen diesbezüglich gibt, ist es angebracht wenigstens die betroffenen Bereiche und das Ausmaß des erwartbaren Mehrbedarfs zu ermitteln. Dazu muss man von den bestehenden Landesplänen ausgehen und diese wenn notwendig mit nationalen oder internationalen Analysen und Prognosen ergänzen. Diese laufende Tätigkeit ist unerlässlich, um den Mehrbedarf zu erkennen, der mit höheren Einnahmen oder mit Kosteneinsparungen und Neuausrichtung gedeckt werden muss. Die Tatsache, dass es in einigen entscheidenden Bereichen keine Planungsdokumente des Landes gibt oder dass diese die mittel- bis langfristigen Ausgaben nicht quantifizieren, entbindet nicht vom Versuch diesen Mangel zu beheben, wenn nicht mit zuverlässigen Daten, dann wenigstens mit der qualitativen Erfassung der Ursachen des zusätzlichen Bedarfes. Es ist nicht möglich einen eventuellen Zuwachs an Ausgaben in allen Aufgabenbereichen und Programmen des Haushalts zu überprüfen, der womöglich auch nur auf die Inflation zurückzuführen ist. Das wäre in Hinblick auf eine mittel bis langfristige Stabilisierung der Ausgaben auch nicht ausschlaggebend. Wichtig sind hingegen die Makro-Tendenzen, die einschneidenden Veränderungen, die höhere Zuwachsraten in den Ausgaben im Verhältnis zum BIP oder im Verhältnis zu den Haushaltseinnahmen generieren könnten. Was

folgt ist somit weder eine analytische Schätzung noch eine Schätzung aufgebaut auf ein makroökonomisches Modell: es handelt sich um eine Größeneinschätzung auf Grund von Landesprogrammen und Prognosen von verschiedenen Institutionen.

Bewertung von Plänen, programmatischen Dokumenten und mittelfristigen Szenarien

Klimaplan und Mobilitätsplan

Anfangen kann man beim Klimaplan Südtirol 2040. Er enthält 167 Maßnahmen in 17 Bereichen, viele davon bereits gestartet. Das Dokument quantifiziert den Bedarf an Ressourcen nicht, auch nicht für den öffentlichen Teil. Allerdings fällt ein großer Teil der kostenintensivsten Maßnahmen unter den Bereich Transporte und ist ausführlicher auch mit Kostenschätzung im Landesplan für nachhaltige Mobilität 2035 aufgeführt. Die geschätzten Investitionen des Mobilitätsplans sind 2.085 M Euro. Davon sind 807 M in der Zuständigkeit des Landes, ausschließlich 420 M für das Bahnhofsbereich Bozen, dessen neues Finanzierungsmodell noch nicht klar umrissen ist. Der abgezinster Wert der Investitionen lässt sich mit 1.872 M Euro quantifizieren (90% der geschätzten Kosten). Unter den Investitionen des Landes sind einige, die unter anderer Bezeichnung bereits in den weiter unten angeführten Programmdokumenten beinhaltet sind. Um sie nicht doppelt zu zählen, wären hier 250 M abzuziehen. Darüber hinaus sieht der Plan Mehrkosten von 886 M für den öffentlichen Nahverkehr auf Straße vor (abgezinster Wert 474 M), während aus dem Dokument nicht ersichtlich ist, wieviel bezüglich Schienenverkehrs von den Mehrkosten auf die Gruppe FS fällt und wieviel auf das Land.

Unter den weiteren Maßnahmen des Klimaplanes finden sich einige, die hohe Kosten auf sozioökonomischer Ebene verursachen werden, sie sind allerdings nicht quantifiziert. Darunter fallen: Anpassung der Stromnetze, Abschaffung der Heizungen mit fossilen Brennstoffen, Erhöhung der Energieeffizienzklassen der neuen Gewerbeanlagen, Förderung von Energieeffizienz und erneuerbare Energie, Übergang zur Fernwärme.

In Wirklichkeit sind die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Haushalte weit einschneidender und komplexer als aus einem Klimaplan ersichtlich. Die OECD und die EU-Kommission haben unter anderem die derzeitigen Vorhersagemodelle zu den Auswirkungen zusammengefasst. Zuverlässige Schätzungen der Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind mit Vorsicht zu genießen; hinsichtlich zweierlei Annahmen herrscht aber Übereinstimmung:

- a) Die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Haushalte enthalten positive wie auch negative Aspekte, die sich je nach Land und je nach geografischer Lage unterscheiden. Der Nettoeffekt ist allerdings negativ, wenn auch in geringerem Ausmaß als die Folgen des demographischen Wandels;
- b) In einer ersten Phase ist es ratsam, dass jedes Land (oder Region) untersucht welche Faktoren und wo sich der Klimawandel qualitativ auf die öffentlichen Haushalte auswirkt. Dadurch kann dieser bereits in der Ausarbeitung der Haushalte berücksichtigt werden, unabhängig von derzeit noch ungenauen längerfristigen Schätzungen und Szenarien.

Die beiden folgenden Schemas der EU-Kommission und der Schweizerischen Eidgenossenschaft verdeutlichen klar die Faktoren und die betroffenen Bereiche:

Schaubild: Finanzielle Auswirkungen des Klimawandels, nicht beeinflussbare und beeinflussbare Faktoren

Nicht beeinflussbar (Externe Faktoren des Klimawandels)	Beeinflussbare Auswirkungen (interne Faktoren, durch politische Maßnahmen steuerbar)
Unmittelbar (Beispiele): • Öffentliche Kosten für den Wiederaufbau von beschädigten Infrastrukturen/Gebäuden • Zahlungen an Haushalten auf Grund von Umweltereignissen • Verbindlichkeiten aus indirekten Haftungen (z.B. staatlich gedeckte Versicherungen) Mittelbar (Beispiele): • Verminderte Einnahmen aus Steuern auf Grund geringerer Wirtschaftsleistung • Höhere Gesundheitsausgaben auf Grund der Häufung von Krankheiten • Direkte Verbindlichkeiten (z.B. Hilfe für in Schieflage geratenen Finanzinstitute) • Auswirkungen auf die Fähigkeit mittelfristig Schuldentilgungsverpflichtungen nachzukommen (auf Grund der Umschichtung der Finanzmittel zum Wiederaufbau)	Maßnahmen zur Anpassung (Beispiele): • Öffentliche Investitionen in widerstandsfähige Infrastrukturen, Wassermanagement • Subventionierung von neuen Anbauformen, Umsiedlung von Küstengebieten • Rücklagen Maßnahmen zur Eindämmung (Beispiele): • CO₂ Steuer (für Verbrenner und Fossilen Energien). Kurzfristiger negativer Effekt auf die Wirtschaftsleistung, unbestimmtes Steueraufkommen mittel und langfristig • Einnahmen durch Emissionshandel • Öffentliche Subventionen für den Übergang zu sauberer Energie • Umverteilungseffekte an der Steuerbemessungsgrundlage

Quelle: EU-Kommission

Schaubild: Auswirkungen des Klimawandels auf die Wirtschaft in der Schweiz

	Durchschnittliche Temperaturveränderung	Veränderte Niederschlagsmuster	Extreme Wetterereignisse	Externe Einflüsse
Gesundheit	Herz-Kreislauf-Erkrankungen und durch Vektoren übertragene Krankheiten, verringerte Arbeitsproduktivität		Herz-Kreislauf-Erkrankungen und durch Vektoren übertragene Krankheiten, verringerte Arbeitsproduktivität	Geringere Arbeitsproduktivität im Ausland beeinflusst die Handelsbedingungen
Gebäude und Infrastrukturen	Hitze- und frostbedingte Schäden, Auftauen des Permafrostes		Überschwemmungen, Erdbeben, Stürme, Hagel, Hitze, Frost	
Energieversorgung	Raumheizung, Raumkühlung, Kühlung für thermische Stromerzeugungsanlagen	Abflussänderungen beeinflussen die Wasserkraft und die Verfügbarkeit von Wasser für die Kühlung von Stromerzeugungsanlagen	Energieinfrastruktur: Überschwemmungen, Erdbeben, Stürme, Hagel, Hitze, Frost	Europäische Strompreise
Wasserbewirtschaftung		Bewässerungsbedarf, Absinken des Grundwasserspiegels	Trockenheit: Bewässerung, Grundwasserspiegel, Trinkwasserqualität	
Landwirtschaft	Verlängerte Wachstumszeiten, Hitzestress, Schädlinge	Bewässerungsbedarf, Absinken des Grundwasserspiegels	Verluste durch Trockenheit, Starkniederschläge, Hitze, Frost	Höhere Preise für importiertes Getreide und Ölsaaten
Forstwirtschaft	Verlängerte Wachstumszeiten, Hitzestress, Schädlinge	Trockenheit	Stürme, Hitzewellen, Dürreperioden, Waldbrände	Holzpreis
Ökosysteme	Artenmigration, Biodiversität		Stress und Schäden für Lebensraum und Lebewesen	Artenmigration
Tourismus	Verringerung der Schneedecke, Verlagerung vom Winter- zum Sommertourismus	Verringerung der Schneedecke, weniger Sonnentage	Schäden an der alpinen Infrastruktur	Internationale Tourismusströme, Handelsbedingungen
Anderes		Schifffahrt		Einwanderung, Internationale Konflikte, Handelsvolumen und -bedingungen, Finanzströme, Rückversicherungen
Legende	Positiver Effekt			
	Bedeutender positiver Effekt			
	Negativer Effekt			
	Bedeutender negativer Effekt			
	auf Grund geringer wirtschaftlicher Bedeutung nicht simulierter Effekt			
	auf Grund von Datenbeschränkungen nicht simulierter, potentiell wichtiger Effekt			

Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft, Finanzdepartement (2021)

Investitionen im Territorium

Die finanzielle Planung von Investitionen ist sehr komplex, auch auf Grund der gesetzlichen Vorschriften. Zur Komplexität kommt dann auch Unverbindlichkeit dazu, wenn die Planungsdokumente nicht aufeinander abgestimmt sind und nicht einem längerfristigen Strategieplan folgen. Zumindest für die wichtigsten Investitionen und deren finanziellen Deckung sollte dies allerdings geschehen.

Ersichtlich werden diese Schwierigkeiten ausgehend von den durchschnittlichen zweckgebundenen Ausgaben für Investitionen in den letzten 4 Jahren über ca. 250 M Euro, ohne Enteignungen und Grundankäufe sind es noch 210-230 M jährlich.

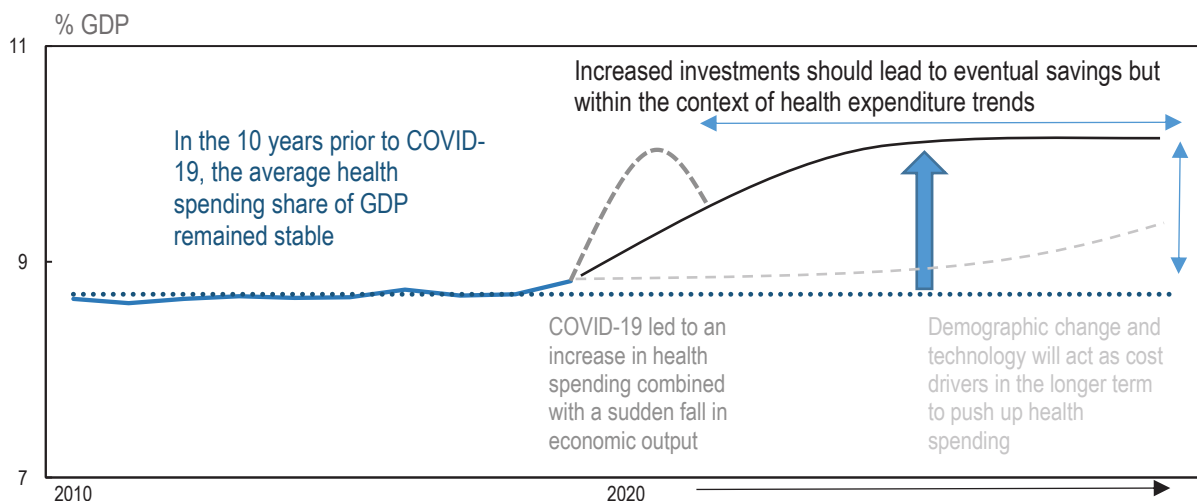
In den 3 Jahresprogrammen für Öffentliche Arbeiten 2023-2025 sind durchschnittlich Ausgaben von ca. 112 M (23,2 M Abteilung Hochbau und 88,7 M Abteilung Tiefbau) vorgesehen, hinzukommen noch Ausgaben der Abteilung Straßendienst und anderer Abteilungen (z.B. Vermögen).

In Anbetracht dieser tatsächlichen Ausgaben und jener die kurzfristig geplant sind, erstaunt das Ausmaß an öffentlichen Bauten die in der Programmierung des Wirtschafts- und Finanzdokuments des Landes WFDL 2024-2026. Die Summe, die sich dort findet, beträgt 5.062 M Euro, davon 3.301 M für Projekte die die Mindestplanungsstufe aufweisen und 1.760 M ohne diese

Mindestplanungsstufe. Ein bedeutender Teil davon ist klarerweise bereits finanziert und in einigen Fällen auch bereits durchgeführt. Ebenso finden sich doppelt eingetragene Arbeiten. Da es derzeit nicht möglich ist die verschiedenen programmatischen Dokumente zu bereinigen kann nur grob geschätzt werden. Ohne bereits ausgeführte oder nicht mehr aktuelle Arbeiten und ohne den zweckgebundenen Mehrjahresfond für Investitionen über 961 M, ergeben sich 2.500 bis 3.000 M Euro an Investitionen die in den kommenden Jahren zu finanzieren sind. Dazu müssen noch die Maßnahmen des Landesplanes für nachhaltige Mobilität 2035 gerechnet werden (siehe oben).

Hierin sind weder die Ausgaben für außerordentliche Instandhaltungen (z.B. für die Straßen), über jenen bereits für den Dreijahreszeitraum eingeplanten hinaus, noch die Ausgaben für außerordentliche oder nicht vorhersehbare Eventualitäten (z.B. Schutzmaßnahmen, usw.) wie z.B. die Folgekosten von Extremwetterereignissen eingerechnet.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Quote der Investitionen im Landeshaushalt oder in Bezug auf das BIP steigen muss, wenn das Land die wichtigsten der geplanten Investitionen für die nächsten 10 Jahre umsetzen, die außerordentlichen Instandhaltungen beibehalten und einen kleineren Teil für nicht planbare Bedürfnisse freihalten will.

Grafik: Mittelfristige Auswirkungen auf die Ausgaben durch Investitionen in ein resilientes Sanitätssystem

Quelle: Morgan & James / OECD (2022)

Der Trend bei den Ausgaben für die Gesundheit

Bezüglich Kosten des Gesundheitswesens gibt es keine lokalen Schätzungen über die mittel- bis langfristigen Ausgaben. Es stellt sich die Frage, ob der Bedarf schneller steigt als das BIP und um wie viel. Vor Covid war der Anteil der Ausgaben für die Sanität am Landes-BIP gleich 5,1%, einer der niedrigsten Werte in Europa, obwohl die Provinz Bozen die höchsten Pro Kopf Ausgaben im Sanitären Bereich in Italien aufweist. Mangels lokaler Daten kann man sich an Schätzungen und Prognosen von internationalen Organisationen anlehnen. Zuerst ist darauf hinzuweisen, dass von 2010 bis 2019 der Anteil der Sanitätsausgaben am BIP in den wichtigsten OECD-Ländern stabil geblieben ist. Mit Covid hat es einen Zuwachs von 1 Prozentpunkt gegeben, auf Grund sowohl der höheren Ausgaben durch den Notstand, aber auch durch den beträchtlichen Rückgang des BIP.

Die OECD (2022) schätzt, dass mittelfristig der Anteil der Kosten für die Gesundheit am BIP im Verhältnis zu Vor-Pandemie Zeiten (2019) durchschnittlich um 1,4 Prozentpunkte zunehmen sollte, was umgerechnet auf das BIP in Südtirol im Jahre 2022 355 M entspricht. Bedenkt man eine öffentliche Quote der Ausgaben für die Gesundheit von 80%, kommt man auf eine Schätzung von 284 M. Es handelt sich dabei um einen Richtwert, man muss davon bereits einen Anteil des Zuwachses (ohne Inflation) im Dreijahreszeitraums 2020-2022 abziehen. Einfachheitshalber kann man annehmen, dass dieser Anstieg linear über 10 Jahre stattfinden wird.

Die Zusatzkosten für Soziales

Die Kosten für die Sozialpolitik sollten vom "Landessozialplan 2030" abhängen. Der Plan quantifiziert die Kosten für seine Umsetzung nicht. Allerdings enthält er

demografische Szenarien und einige Parameter, von denen ausgehend man einige Aussagen zu den zusätzlichen Kosten machen kann.

Konzentriert man sich auf den Bereich Senioren, der den Großteil der Sozialkosten ausmacht, geht aus dem Landessozialplan ein ungefährender Zusatzbedarf für 2030 wie folgt hervor:

- ca. 900 Betten in den Seniorenwohnheimen (8,9% der Bevölkerung +75 Jahre, abzüglich der vorhandenen)
- ca. 1000 Betten als begleitetes und betreutes Wohnen für Senioren (2,1% der Bevölkerung + 75 Jahre, abzüglich der vorhandenen)
- ca. 450 Plätze in Tagespflegeheimen (1% der Bevölkerung +75 Jahre, abzüglich der vorhandenen)

Verknüpft man diese fehlenden Plätze mit dem theoretischen Landesbeitrag an die Betreiber ergibt sich eine Ausgabe für Beiträge auf Investitionen von 165 M.

Bezüglich laufender Spesen im Bereich Senioren ergibt sich aus dem Landessozialplan (immer für 2030) ein Mehrbedarf von 43 M für die Seniorenwohnheime und Hauspflege von pflegebedürftigen Personen.

Die Verbesserungen in den übertragenen Sozialdiensten werden ebenfalls höhere Kosten mit sich bringen, möglicherweise aber im Verhältnis zur Steigerungsrate auf Einnahmenseite. Gleiches gilt für die finanzielle Unterstützung der Familien.

Ausgaben für die Digitalisierung

Ein weiterer Bereich betrifft den Ausbau der Digitalisierung, auch wenn es sich buchhalterisch größtenteils um laufende Kosten handelt. Das Land hat im Durchschnitt in den letzten 3 Jahren 50 M in Informatik ausgegeben. Hinzu kommen PNRR-Projekte. Gesamt betrachtet ist

der Anteil der Ausgaben für Informatik 1% der Gesamtausgaben (ohne die Zahlungen an den Sanitätsbetrieb und an die Gemeinden). Um die Digitalisierung der Landesverwaltung auf ein gutes Niveau zu bringen und zu bewahren, bräuchte es eine beträchtliche und längerfristige Steigerung an Finanzmitteln. Man braucht nur daran zu denken, dass Unternehmen im privaten Dienstleistungsbereich, mit weniger Vielfalt, weniger Heterogenität, weniger Komplexität in den Prozessen als die öffentliche Verwaltung, im Durchschnitt zwischen 3 und 5% ihres Umsatzes in IT investieren. Aber nicht nur die Finanzmittel sind das Problem, es mangelt an Informatikpersonal und darüber hinaus genießt die digitale Transformation auch innerhalb der Organisation noch nicht die entsprechende Priorität.

Strategische Überlegungen

Das bisher geschilderte Bild führt zu einigen Überlegungen:

1. Es braucht einen übergeordneten längerfristigen Plan mit den wichtigsten Investitionen (z.B. Investitionen > 20 M), der die Grundlage sowohl für den Haushalt als auch für die Anpassung des Dreijahresprogrammes für Öffentliche Arbeiten bildet. Derzeit erscheinen die Gelder für Investitionen abhängig von der vorhergehenden Deckung der laufenden Ausgaben. Somit werden wichtige Investitionen zeitlich verschoben, was dazu führt, dass auch deren Nutzen ausbleibt. Eine Kosten-Nutzen Analyse würde die Einordnung dieser wichtigen Investitionen nach Priorität erleichtern. Die längerfristige strategische Programmierung würde darüberhinaus auch für die operative Planung bei den Ämtern hilfreich sein.
2. Hinsichtlich Investitionen braucht es allerdings nicht nur die finanziellen Mittel, auch die Ausstattung der Ämter in Bezug auf Personal und Organisation bedarf einer Nachbesserung, da der bürokratische Aufwand mittlerweile immer größer wird.
3. Nimmt man ein lineares Wachstum der Ausgaben im Verhältnis zum derzeitigen Wachstum des Landes-BIP als Referenzpunkt und berücksichtigt die Entwicklungen in den oben beschriebenen Bereichen, kann man davon ausgehen, dass der Bedarf für die Ausgaben in einem 5-10 Jahreszeitraum zwischen 1% und 2% des BIP steigen dürfte. Diese vereinfachte Formel kann Abweichungen unterliegen, vor allem bei Veränderung des Wirtschaftswachstums, der Inflation oder des politischen Willens zu mehr oder weniger Investitionen. Trotz Annahme eines linearen Anstiegs dieser Ausgaben, kann eine Beschleunigung des Bedarfs hierin nicht ganz ausgeschlossen werden.

4. Wenn man diesen Bedarf nicht mit zusätzlichen Steuern abfedern will, wird folgendes notwendig sein:
 - die Ermittlung von Bereichen, wo Ausgaben eingespart werden können, da sie weniger effizient/wirksam sind, und somit die Mittel dorthin umgeschichtet werden können, wo es neuen Bedarf gibt;
 - die Entwicklung einer flexiblen Methode zur Handhabung dieser Umschichtungen, in Hinblick auf die Unsicherheit, was die Beträge betrifft aber auch die Zeiten.

Box - Zeitversetzte Einsparungen und Neuzuweisungen

Die in diesem Review Brief aufgezeigten Szenarien sind ungewiss, somit ist Governance und Monitoring unerlässlich, um die Haushaltsstrategien bestmöglich an den wechselnden Anforderungen auszurichten. Somit sind vor allem die Überlegungen, die dem Szenario zu Grunde liegen, zu überprüfen und regelmäßig anzupassen.

Sind die Hauptbereiche für Einsparungen oder für neue Ausgaben festgelegt, gilt es realistisch einzuschätzen welche Zeiträume diese beanspruchen werden. Während einige Maßnahmen zeitlich gut abgestimmt werden können, sind in anderen Bereichen die Faktoren, die sich auf die Ausgaben auswirken, schwer kontrollierbar. Einige Einsparungen könnten innerhalb eines Jahres umgesetzt werden, andere könnten erst nach 4-5 Jahren erzielt werden. Dasselbe gilt auch für neu hinzukommende Investitionen, die langwierige Vorlaufphasen benötigen.

Um diese Verzögerung, die zu unerwünschten Verwaltungsüberschüssen oder zu nicht zielgerichteter Verwendung desselben führen kann, braucht es einen stringenten Strategieplan zum Haushalt und ein Programm der mehrjährigen Investitionen, der zeitlich bindender für die prioritären Arbeiten, aber flexibler in deren Finanzierung ist. Bereits heute gibt es Maßnahmen vorsichtiger Schuldaufnahme (z.B. durch genehmigte und nicht vertraglich abgeschlossene Verschuldung DANC) nicht im Sinne von struktureller Verschuldung des Landes (obwohl sie in begrenztem Ausmaß möglich wäre) sondern um die zeitlichen Verzögerungen abzufedern. Dies könnte durch eine bessere Haushaltsplanung optimiert werden, die alle "verbindlichen" oder notwendigen laufenden Kosten beinhaltet, die die Ausgaben für den Bereich Beiträge deckelt und taktische Manöver unterbindet.



Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Klimaplan 2040.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Landessozialplan 2030.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Landesplan für Nachhaltige Mobilität mobilità sostenibile 2025. Bericht.
- ▲ Morgan, D. & James, C. (2022). Investing in health systems to protect society and boost the economy. Priority investments and order-of-magnitude cost estimates. OECD Health Working Papers n°144.
- ▲ WHO (2019). Sustainable health financing with an ageing population. Will population ageing lead to uncontrolled health expenditure growth? WHO, age
- ▲ Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022). L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Nota di lavoro n. 2. Tempi delle opere pubbliche, UPB
- ▲ Beschluss der Landesregierung Nr. 202/2022. Digitale Agenda: Genehmigung Strategiepapier "Südtirol digital 2022-2026"
- ▲ OECD (2021). Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability. Scoping Paper.
- ▲ Economist (2023). How health costs stopped rising (28th October 2023).
- ▲ Schweizerische Eidgenossenschaft (2021). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2021. Coronakrise, Demographie und Klimawandel. Eidgenössische Finanzdepartement.
- ▲ École Polytechnique Fédérale de Lausanne (2017). Assessing the impacts of climate change for Switzerland. Final report.
- ▲ Bachner, G., Bednar-Friedl, B., Knittel, N. (2019). How does climate change adaptation affect public budgets? Development of an assessment framework and a demonstration for Austria. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, 2019, vol. 24, issue 7, 1325-1341.



Die Schule im Spannungsfeld zwischen Kapillarität, Effizienz und Verfügbarkeit von Personal

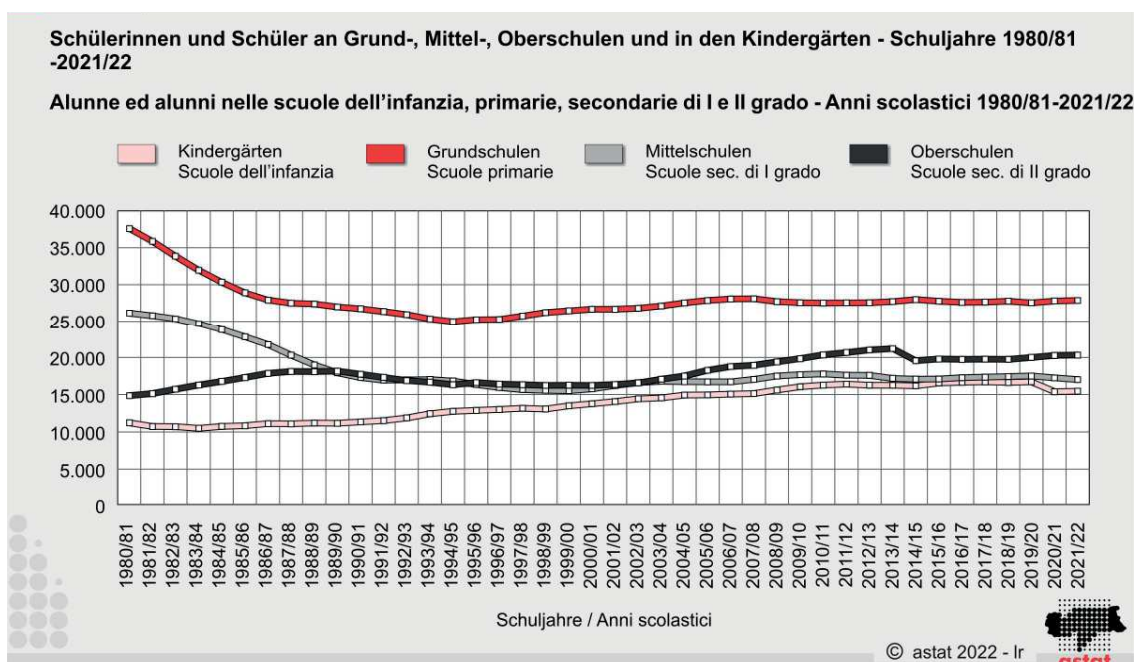
Das Ziel der in der Provinz hohen Ausgaben für die Schule ist die Qualitätssteigerung beim Lernen und der Inklusion im Sinne von Verringerung von Bildungsbenachteiligungen. Es gibt allerdings Effizienzspielräume beim Einsatz von Personal und bei den Schulstellen. Die Umsetzung der beschriebenen Empfehlungen kann Einsparungen von 3-4% der Ausgaben bewirken, welche wiederum effektiver in die Schule investiert werden können.

Handlungsoptionen:

- Abänderung – in den Mittel und Oberschulen – der Unterrichtseinheiten von 50 Minuten auf 60. Dies würde unter anderem den Bedarf an Schulpersonal in Grenzen halten.
- Schließung einiger Schulstellen mit minimalen Schülerzahlen und bei Nähe zu anderen Schulen
- Rationalisieren der Fachrichtungen an den Oberschulen, um deren Vermehrung einzudämmen
- Reduktion der Zersplitterung der Ankäufe in den Schulen, mit Auswirkungen auf die Kosten der Ankäufe und den Aufwand für das Verwaltungspersonal
- Monitoring und Leitlinien für die Ausgaben der Haushalte der einzelnen Schulen
- Einführung eines integrierten und zentralen Controllings für den Schulbereich

Einführung

Im Haushalt 2022 beträgt der Aufgabenbereich 4 „Aus- bildung“ 1.043 M; davon betreffen 740 M den Bereich Schulbildung. Von den 740 M betreffen 570 M die Per- sonalkosten des staatlichen Lehrkörpers, 128,8 M die Ausgaben für das Landespersonal (vorwiegend Verwal- tungspersonal, aber einschließlich des Lehrpersonals in den Musikschulen) und die übrigen 40,8 M betreffen andere Kosten, darunter 22 M an Zuweisungen für die Tätigkeit der Schulen (staatlicher Art). Die Berufs- bildung wird dem Aufgabenbereich 15 des Landes- haushalts zugeordnet und betrug 130 M. Während die Daten zu den Schülern und Lehrkräften – wenn auch nicht verbunden – ziemlich detailliert verfügbar sind, sind die Daten zu den Personalkosten nur zusammen- gefasst verfügbar und ermöglichen keine Überprüfung der Kosten nach Ordnungen und Bildungsstufe. Der erste Schritt der Analyse war die Zusammensetzung eines längerfristigen statistischen Überblicks mit allen Faktoren, die die Kosten der Bildung bestimmen. Nach einem Rückgang bis Mitte der 90er Jahre und einem



leichten Anstieg danach, hat sich die Anzahl an Schülern in den letzten 15 Jahren nicht nennenswert verändert. Für die nächsten 10-15 Jahre sehen die demographischen Vorhersagen einen leichten Rückgang der Bevölkerung im Schulalter voraus. Aus diesem Grunde sollte die Bildung einer jener größeren Bereiche im Landeshaushalt sein, der keinen Zuwachs an Ausgaben im Verhältnis zum BIP verzeichnen sollte. Der Stabilität in den Schülerzahlen steht eine steigende Komplexität der Schule gegenüber, auf Grund eines weitgefächerten Bildungsbedarfes, aber auch auf Grund der normativen und verwaltungstechnischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Schulautonomie.

Bewertung der gegenwärtigen Ausgaben

Stundenplan und Berechnung der Stellenpläne

Die Ausgaben für die Bildung entsprechen größtenteils den Personalkosten der Lehrkräfte, und in kleinerem Ausmaß dem nicht-Lehrpersonal. Die beiden ausschlaggebenden Ausgabenfaktoren sind somit der Personalstand und das Gehaltsniveau des Personals. Die Überprüfung der Effizienz muss sich somit auf den Personalstand konzentrieren, der durch die Anzahl an Klassen (welche wiederum von der Anzahl der Schüler bestimmt werden), die Unterrichtsstunden laut Programm und vertraglichen Arbeitsstunden der Lehrkräfte bestimmt wird.

Hinsichtlich des Stundenplans ist festzustellen, dass der Unterricht in den Mittel- und Oberschulen in Stunden zu 50 Minuten gegliedert ist. Wenn die jährliche Unterrichtszeit der didaktischen Programme auf Stunden zu 60 Minuten baut (ähnlich wie im Kollektivvertrag), dann bringt eine Verkürzung auf 50 Minuten einen Mehraufwand an Personal, schätzungsweise 600-700 Personen. Will man diesen Mehraufwand verringern, auch hinsichtlich der chronischen Schwierigkeiten Lehrkräfte zu finden, ist es notwendig die Unterrichtsstunden wieder auf 60 Minuten zu bringen und die Programmierung darauf abzustimmen.

Größe der Schulen und der Klassen

Der andere wichtige Parameter ist die Anzahl an Klassen, die von der durchschnittlichen Anzahl von Schülern pro Klasse abhängt. Vor allem in den Grundschulen liegt die durchschnittliche Klassengröße beträchtlich unter dem europäischen, dem staatlichen oder dem Durchschnitt der angrenzenden Regionen. Ein Grund dafür ist die Anwesenheit von Kleinstschulen, oft in kleinen Fraktionen. In den Grundschulen gibt es 8 Schulstellen mit 10 oder weniger Schülern,

Tabelle: Schüler u. Klassen in den öffentl. Schulen in Südtirol
SJ 2021/22

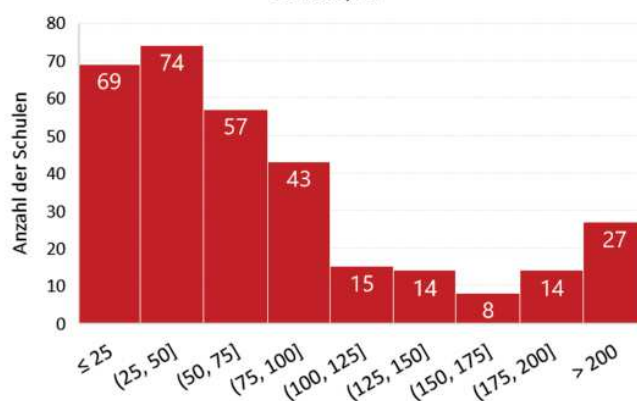
	Sprache			
	DE	ITA	LAD	Insg.
Grundschule				
Klassen insg.	1.410	335	82	1.827
Anz. Schüler	20.432	5.963	1.142	27.537
Schüler pro Klasse	14,5	17,8	13,9	15,1
Mittelschule				
Klassen insg.	623	197	38	858
Anz. Schüler	11.547	3.942	673	16.162
Schüler pro Klasse	18,5	20,0	17,7	18,8
Oberschule				
Klassen insg.	731	305	46	1.082
Anz. Schüler	13.056	5.937	484	19.477
Schüler pro Klasse	17,9	19,5	10,5	18,0
Klassen insg.	2.764	837	166	3.767
Anz. Schüler	45.035	15.842	2.299	63.176
Schüler pro Klasse	16,3	18,9	13,8	16,8

Quelle: ASTAT

40 Schulstellen mit 11-20 Schülern und 21 Schulstellen mit 21 bis 25 Schülern (gesamt 69 Schulstellen mit nicht mehr als 25 Schülern, siehe Grafik 1). Von diesen 69 Schulstellen sind 21 5 Minuten oder weniger von der nächsten Grundschule entfernt, weitere 13 Schulstellen sind zwischen 6 und 7 Minuten entfernt. Die kapillarische Verteilung von Kleinstschulen in den peripheren Berggebieten ist ein sehr sensibles Thema unter einem bildungs-pädagogischen, soziokulturellen und politischem Gesichtspunkt. Allerdings ist diese Verteilung auch Grund für Ineffizienz, darüber hinaus fördern nach Ansicht der Schuldirektionen zu kleine Klassen (oft Mehrstufenklassen) das Lernen und die Sozialisation nicht.

Auch in den Oberschulen kann die durchschnittliche Klassengröße (Gegenstand eines Beschlusses der Landesregierung) leicht angehoben werden (siehe Tabelle oben). So könnte der Vervielfältigung von Fachrichtungen mit sehr wenigen Schülern Einhalt geboten werden.

Grafik 1
Verteilung der Grundschulen nach Anzahl der Schüler*innen
SJ 2022/23



Quelle: Astat (eig. Berechnung) Anzahl Schüler*innen (von - bis)

Ungleichheiten in der Verwaltung der Schulen

Die Überprüfung der Verteilung des nicht unterrichtenden Personals und der Daten über die Ankäufe hat gezeigt:

- Große Unterschiede im Verhältnis Lehrkräfte und nicht Lehrkräfte
- Eine beträchtliche Zersplitterung der Ankäufe, wofür im Zeitraum 2019-2021 60.257 Ankaufsverfahren für Güter und Dienstleistungen für eine Ausgabe von 88,5 M notwendig waren.

Eine Zusammenlegung und Neuorganisation von einigen Verwaltungstätigkeiten und Dienstleistungen könnte somit Kosteneinsparungen sowohl hinsichtlich Personals als auch bei den Ankäufen bewirken.

Schlussendlich hat die Überprüfung der Haushalte der 109 schulischen Einrichtungen „staatlicher Art“ beträchtliche nicht ausgegebene Rückstände offengelegt, sowie eine ausgeprägte Heterogenität bezüglich Ausgabentypologien. Die Autonomie der Schulen unangetastet, würde die Bestimmung von Richtlinien zu den Ausgaben auf Landesebene eine Steigerung der Effizienz fördern.

Grundsätzlich hat die Überprüfung gezeigt, dass die Notwendigkeit eines im Schulsystem integrierten Controllings besteht. Die Datenbestände sind mit Einschränkungen vorhanden, allerdings fragmentiert und ohne Indikatoren, die für eine transparente und effiziente Verwaltung des Systems hilfreich wären.

Strategische Überlegungen

Die oben genannten Vorschläge zielen auf Effizienzsteigerungen im Schulsystem, ohne die Qualität des Unterrichts zu beeinträchtigen. Hingegen könnten die durch Effizienzsteigerung freigewordenen Ressourcen wieder in die Schule investiert werden, um die Qualität der Schule, bezüglich Innovation, Weiterbildung der Lehrkräfte, Inklusion oder Unterstützung von Schülern mit Lernschwächen zu steigern. Die Kapillarität der Schulstellen bleibt ein Grundpfeiler der autonomen Bildungspolitik, birgt aber die Gefahr Energien in Anspruch zu nehmen, die hingegen für neue Herausforderungen notwendig wären.

Unter einem organisatorischen/verwaltungstechnischen Gesichtspunkt wäre eine Bewertung der Schulautonomie angebracht, um die Verwaltungsverfahren besser aufeinander abzustimmen, zu vereinheitlichen und um Synergien zu bilden.

Box - Indikatoren zur Effizienz von Schulbildung

Der synthetische Kostenindikator ist die Ausgabe pro Schüler, berechnet für die verschiedenen Schulen und mit anderen Realitäten vergleichbar. Ohne die Daten für die vollen Kosten bezogen auf die jeweilige Schulstelle, kann man strukturelle Indikatoren ausarbeiten, die einfacher sind aber trotzdem sehr wertvoll sind. Der wichtigste Indikator ist die Anzahl der Schüler pro Klasse, der ausschlaggebend für die Anzahl an Klassen ist. Diese, multipliziert mit dem Koeffizienten der Lehrstühle, bestimmt den Personalstand. Der Koeffizient der Lehrstühle wiederum ist das Ergebnis von Lehrstunden geteilt durch die vertraglichen Unterrichtsstunden der Lehrkräfte. Die oben genannten Indikatoren verdichten sich auch im Indikator „Verhältnis Schüler/Lehrkräfte“.

Weiters gibt es Indikatoren, die sich auf die Schulstellen beziehen, wie die Anzahl an Schulstellen geteilt durch die Bevölkerung im Schulalter. Diese Indikatoren sind auch durch die Bevölkerungsdichte, der Beschaffenheit des Territoriums und – im Falle der Provinz Bozen auch von den Sprachgruppen, jede davon mit ihrem eigenen Schulsystem – beeinflusst. Der Einfluss dieser sprachlichen Besonderheiten auf die Kosten der Bildung ist in den größeren und kleinen Gemeinden begrenzt, bedeutender ist er in den mittleren bewohnten Gebieten, wo er zu einer Erhöhung der Stellen führen kann. Natürlich gibt es auch grundlegende Indikatoren zur Effektivität von Bildung (z.B. jene laut OECD-PISA und Invalsi-Studien), allerdings derzeit ohne jeglichen Verbindung mit den Kosten der Schulen.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ OECD (2021). Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
- ▲ European Commission/EACEA/Eurydice (2021). The Organisation of School Time in Europe. Primary and General Secondary Education – 2021/22. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ▲ Ministero dell'Istruzione (2023). Focus “Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2023/2024”, Ufficio di statistica.
- ▲ Astat (2023). Bildung in Zahlen 2021-2022, n. 23., Autonome Provinz Bozen.
- ▲ Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2020). PISA-Studie 2018 – Die Kompetenzen der 15-Jährigen an den deutschsprachigen Schulen Südtirols. Info-Spezial, Deutsche Bildungsdirektion.
- ▲ Beschluss der Landesregierung Nr. 112/2023- Klassenbildung und Plansoll in den Grund-, Mittel- und Oberschulen für die Schuljahre 2023/2024, 2024/2025 und 2025/2026



Territoriale Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen und datengesteuerte Governance

1. Synthese und Einsparungsmöglichkeiten

1. Die pro-Kopf Ausgaben für die Sanität von 2.882 Euro sind um 10% höher als jene in Trentino und 23% über dem Durchschnitt in Norditalien. In den letzten 20 Jahren war der Zuwachs ähnlich oder leicht höher als jener im restlichen Italien. Von 2000 bis 2022 sind die pro-Kopf Ausgaben nominal um 80% gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der Verbraucherpreisindex um 72% gestiegen. Die Differenz von 8 Prozentpunkten verdeutlicht ein reales Wachstum in 22 Jahren, was niedriger ist als das pro-Kopf BIP von 11%. Die Kosten für die öffentliche Sanität waren 5,1% des BIP im Jahre 2019 und 5,9% im Jahre 2022 (Trient: 6,2% | Italien: 7,3%), was einen der niedrigsten Werte unter den wirtschaftlich fortschrittlichsten Ländern bedeutet.

2. Ungefähr 46% der operativen Kosten des Südtiroler Sanitätsbetriebs sind Personalkosten, was 15 Prozentpunkte über dem italienischen Durchschnitt liegt. Zu dem besseren Verständnis muss darauf hingewiesen werden, dass die Provinz Bozen niedrige Kosten für Auslagerungen vorweist (16%), zum Vergleich Trentino (30%) und italienischer Durchschnitt (37%), die Eigenleistung wird dem externen Zukauf von sanitären Leistungen bevorzugt. Diese Unterschiede erschweren den Vergleich der Haushaltsdaten und die Erstellung von Standardindikatoren beträchtlich.

3. Unter den zugekauften Leistungen hat Bozen nur im Bereich Krankentransporte erheblich höhere Kosten als Trient. Was hingegen den Ankauf von Waren betrifft, hat Bozen höhere Kosten bei den Pharmaprodukten und in noch höherem Ausmaß bei den medizinischen Geräten.

Vereinfachend stellt sich die Frage, welche Gründe es für die höheren pro-Kopf Ausgaben für die Sanität in der Provinz Bozen gibt. Einige davon könnten folgende sein:

a) Demografische Faktoren und Umweltfaktoren,

die sich auf die Gesundheit der Bürger auswirken. Diese Faktoren würden allerdings diametral umgekehrt auf die Ausgaben in Südtirol wirken: die Bevölkerung ist durchschnittlich jünger und gesünder (mit Ausnahmen für bestimmte Pathologien).

b) Der Einheitspreis der Produktionskosten (im Besonderen des Personals) ist höher. Dies hat erhebliche Auswirkungen. Nur im Bereich Krankenhaus (Kostenpunkt 679 M) sind die Mehrkosten des Südtiroler Sanitätsbetriebes im Vergleich zu anderen Sanitätsbetrieben für 62% den Gehältern zuzurechnen und für die restlichen 38% anderen zu ergründenden Faktoren (Organisation). Diese Restdifferenz bedeutet, dass der Südtiroler Sanitätsbetrieb – Gehaltsgleichheit vorausgesetzt – Krankenhauskosten hat, die um 19% höher sind als jene laut Benchmark. Auch ohne Benchmarking zur wohnortnahen Versorgung, kann man annehmen, dass dort das interne Personal und die kollektivvertraglichen Differenzen etwas weniger Einfluss haben. Andererseits sind wiederum die Kosten des "indirekten Personals" erheblich: man denke an die Kosten für die Ärzte für Allgemeinmedizin oder jene für den Ankauf von sanitären Leistungen, die oft hohen Personaleinsatz erfordern.

c) Mehraufwand von Ressourcen auf Grund eines breiteren (übertriebenen) Angebotes? Im Bereich Krankenhaus deuten einige Indikatoren auf eine höhere Anzahl an Leistungen hin, z.B. Aufsuchen der Ersten Hilfe, höhere Hospitalisierungsrate oder zahlreichere Kontrollvisiten. Es gibt keine genauen Anhaltspunkte, um festzustellen, ob dieser Mehraufwand unangemessen oder vermeidbar wäre, oder ob er einen Mehrwert für die Bedürfnisse der Bürger darstellt. Allerdings geht aus dem Index der vermeidbaren Hospitalisierung und aus den Aufnahmen mit hohem Risiko der "Unangemessenheit" hervor, dass eine bessere Auslastung der wohnortnahen Einrichtungen als auch eine organisatorische Neuausrichtung hin zur tagesklinischen Krankenhausbetreuung (Day Hospital) die Effizienz und die Effektivität des Systems steigern könnten.

d) Organisatorische Ineffizienz auf territoriale Ebene als auch in der zentralen Struktur. Bereits angesprochen wurden Mehrkosten verglichen mit dem Standard bei den Krankenhausdiensten. Sie könnten auf organisatorische Ineffizienz, oder auf höhere Qualitätsstandard bei den Leistungen (derzeit nicht überprüft) hinweisen. Das größte Potential liegt allerdings in der ausgeprägten Streuung, Fragmentierung und Inhomogenität der wohnortnahen Versorgung und in den grundlegenden strukturellen Kosten, die viel höher sind als im Benchmark. Es gibt zwar keine genaueren buchhalterischen Daten zu diesem Makrobereich, allerdings einige Erklärungen könnten sein: die Anzahl an Krankenhäusern und Gesundheitsbezirken, Schwerfälligkeit des Verwaltungsapparates, verstärkt durch Rückstände bei Digitalisierung und Standardisierung.

Aus diesen Überlegungen könnten einige Strategien und Maßnahmen angedacht werden, die zu Einsparungen führen könnten:

- Erfassung der gebietsbezogenen Dienste und Leistungen, Neuorganisation der wohnortnahen Versorgung, strukturierte und digitale Erfassung der Bürger mit chronischen Pathologien, und Überprüfung des Zugangs zu den Krankenhausstrukturen.
- Vertiefung der Daten zur Unangemessenheit und falls angebracht Ausbau der Day Hospital und Day Surge-

ry-Kapazitäten, mit gleichzeitiger Beschränkung der ordentlichen Krankenhausaufenthalte.

- Erstellung eines Personalschlüssels anhand von stichfesten Bedarfserhebungen. Zum heutigen Standpunkt hat der Südtiroler Sanitätsbetrieb einen Index, hinsichtlich Krankenpfleger, Technikern, nicht-ärztlichem Gesundheits- und Verwaltungspersonal, der höher – teilweise auch viel höher – ist als alle anderen Regionen.
- Untersuchung der Standardkosten laut Nisan Modell, mit Fokus auf bestimmte Abteilungen und/oder Bezirken, um die Gründe für die Abweichungen zu verstehen. Weiterentwicklung und Ausbau des Controllings und der dazu notwendigen Informatiksysteme.
- Neubewertung einzelner Leistungen, die nicht zu den wesentlichen Betreuungsstandard gehören, wie z.B. Krankentransporte ohne Notfall, was in der Provinz Bozen zu viel höheren Kosten als in allen anderen Regionen führt.
- Bündelung und Überwachung der Ankäufe von Arzneimitteln und medizinischen Gerätschaften, Standardisierung von Lieferantenverzeichnissen auf Betriebs-ebene.
- Verringerung/Zusammenlegung der Führungs- und Koordinierungsstrukturen, sowohl im sanitären Bereich als auch im Bereich Technik/Verwaltung, Standardisierung und Digitalisierung aller grundlegender Verwaltungsprozesse.



2. Einleitung, Daten und Einschränkungen

Der vorliegende Bericht ist der Versuch, die wichtigsten Informationen für eine wirtschaftliche Überprüfung der öffentlichen Sanität in Südtirol zu sammeln, ausarbeiten und zu bewerten. Es handelt sich um einen Teilaspekt in vollem Bewusstsein, dass die wirtschaftliche Seite nur eine der unterschiedlichen Betrachtungsweisen der Sanität ist. Es gibt nämlich zahlreiche Daten zur Gesundheit der Südtiroler Bevölkerung (ISTAT Bericht), die bessere Indikatoren als im restlichen Staatsgebiet aufzeigen, aber auch Monitoringsysteme über die Performance der regionalen Sanitätssysteme, die in diesem Bericht nicht berücksichtigt sind (vor allem: „Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia del Ministero della Salute“, „il Sistema di Valutazione della Scuola Superiore S. Anna di Pisa“, als auch Programma Nazionale Esiti, erstellt durch Agenas).

Zusätzlich zu den Berichten, die im vorliegenden Text genannt werden, können diese Quellen zum besseren Verständnis des Südtiroler Sanitätssystems verwendet werden. Sie ermöglichen einen erweiterten Blick über Effizienz und Qualität, der die Möglichkeiten und den Umfang des gegenständlichen Berichts sprengt.

In der Analyse der Ausgaben zur Sanität wurde der Schwerpunkt auf den Südtiroler Sanitätsbetrieb gelegt, der die Sanitätsleistungen erbringt und den Großteil der Kosten des Landeshaushalts ausmacht. Die restlichen Kosten für die Landesverwaltung beschränken sich auf die Beiträge für die Ausbildung im Bereich Sanität und jene für die Non-Profit-Organisationen, die auf dem Gebiet Gesundheitsvorsorge aktiv sind.

Um die Ausgaben eines Betriebes wie dem Südtiroler Sanitätsbetrieb, der vielfältige und komplexe Dienste anbietet, zu überprüfen, bräuchte es ein ausgefeiltes Controlling. Derzeit ist das Controlling des Südtiroler Sanitätsbetriebes dazu nicht im Stande. Dieses erfasst sehr viele Daten und erstellt Statistiken, mangelt aber an einer einheitlichen Berichterstattung, die hilfreich wäre, um Effizienz und Effektivität zu beurteilen und entsprechende Entscheidungen zu treffen. Die Gründe dafür sind mannigfaltig, können aber in diesem Rahmen nicht erörtert werden.

Viele Daten müssen dem Gesundheitsministerium übermittelt werden, sie sind für alle Regionen gleich kodifiziert und standardisiert. Sie dienen vielfältigen Datenbanken, die wiederum Forschungsinstituten zur Verfügung gestellt werden, die das italienische Sani-

tätssystem untersuchen. Diese Daten und Analysen decken aber nur zum Teil die Mängel im Controllingsystem. Sie sind hilfreich, um grundsätzlich die Ausgaben zu erfassen und einzuordnen, weniger um die Effizienz der Dienste/Sanitätsleistungen im Detail zu beurteilen; da die Leistungen nicht mit den Kosten in Verbindung gesetzt werden.

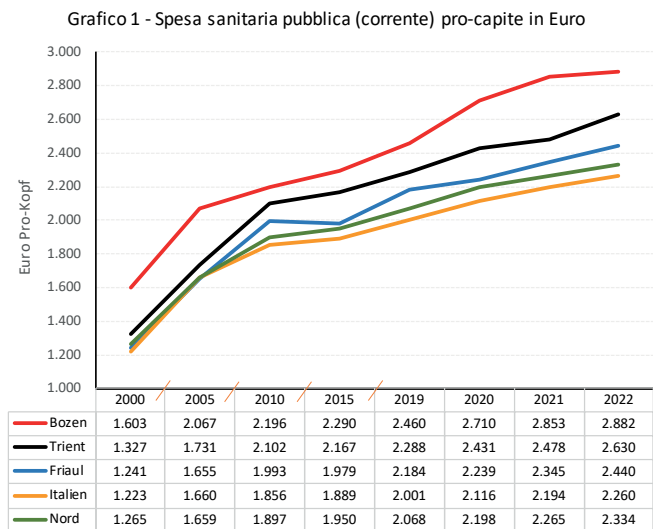
Andererseits nimmt der Südtiroler Sanitätsbetrieb zusammen mit der Landesverwaltung seit Jahren Teil am N.I.San Network Italiano Sanitario, welches zahlreiche Sanitätsbetriebe aus vielen Regionen vereint, um Daten zu sammeln und auszuwerten mit dem Ziel Standardkosten als Benchmark festzulegen. Allerdings sind auch die Erkenntnisse des N.I.San mit Vorsicht zu betrachten. Selbst im Südtiroler Sanitätsbetrieb gibt es Zweifel sowohl über die Vollständigkeit und die Homogenität der Daten, die dem N.I.San übermittelt werden, als auch bezüglich der Kriterien zur Aufteilung der Kosten mit Berücksichtigung der organisatorischen Besonderheiten des Betriebes. Trotz dieser Einschränkungen können die Erkenntnisse des N.I.San nützlich sein, womöglich nicht als letzter Schluss aber sicherlich als Diskussionsgrundlage.

Bei Überprüfung und Auswertung der wirtschaftlichen Daten sind wie in anderen Sektoren zwei Aspekte zu bedenken:

- Trotz Harmonisierung der Haushaltssysteme stufen die Regionen und die Sanitätsbetriebe weiter bestimmte Kostenkategorien unterschiedlich ein, was den Vergleich erschwert;
- Vergleicht man bestimmte Kostenkategorien, normalerweise Personal und Ankauf von Diensten, kann der Vergleich verfälscht sein (mehr oder weniger stark), da bestimmte Betriebe internes Personal einsetzen, andere hingegen Dienste auslagern oder ankaufen.

3. Grundsätzliche Einschätzung der Ausgaben für die Sanität

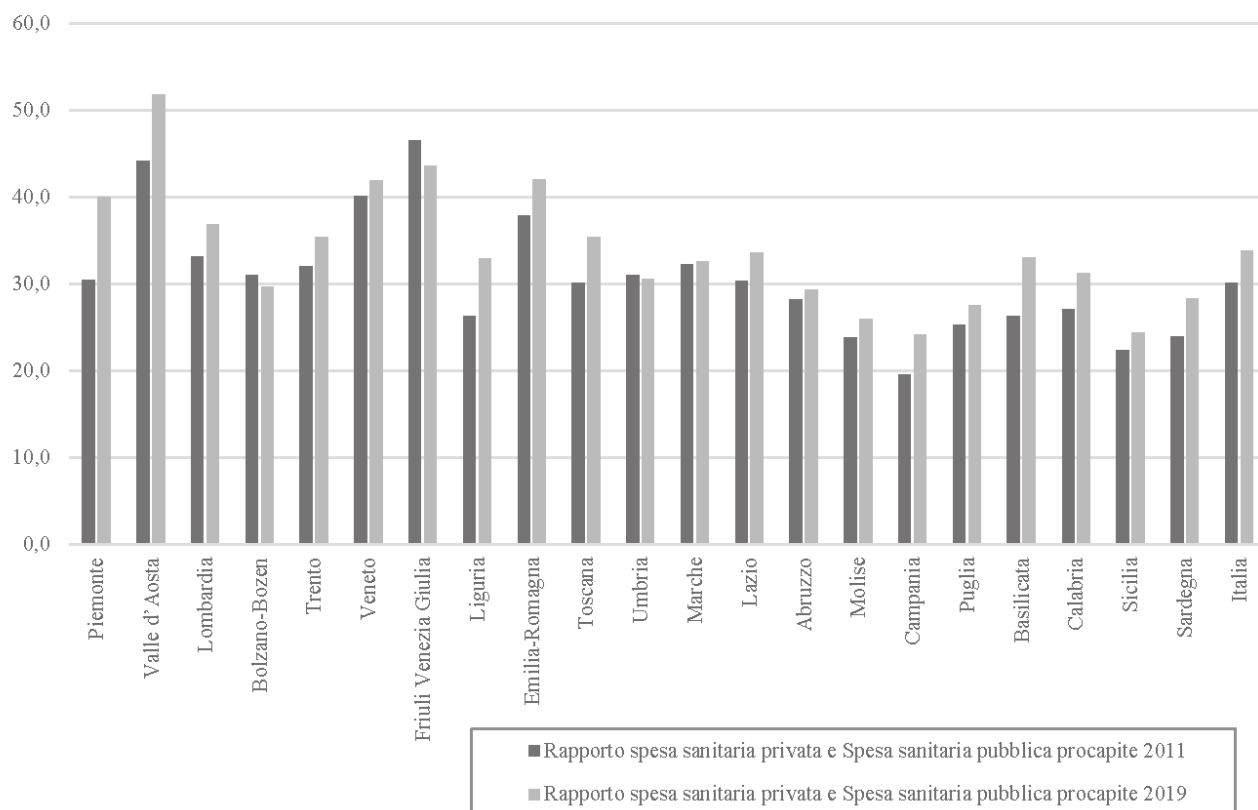
Der Haushalt des Südtiroler Sanitätsbetriebes weist im Jahre 2022 operative Kosten über 1.550 M Euro auf. Die öffentlichen Ausgaben für Sanität belaufen sich (2022) sich auf 2.882 Euro Pro-Kopf, 10% mehr als im Trentino und 23% mehr als der Durchschnitt in Norditalien (Grafik 1).

Grafik 1 – Laufende Pro-Kopf Ausgaben für Sanität

Fonte: Cergas / Bocconi (2023) su dati MinSalute e Istat

Würde man diese Daten mit Bezug auf die Altersstruktur der Bevölkerung standardisieren, wäre der Unterschied noch größer, da die Bevölkerung in Südtirol durchschnittlich jünger ist. Interessant ist auch, dass von 2000 bis 2022 der Zuwachs der Pro-Kopf Ausgaben in Südtirol nur leicht über dem von Rest-Italien liegt. Inflationsbereinigt sind die Pro-Kopf Ausgaben in den letzten 20 Jahren trotz Alterung der Bevölkerung sogar stabil.

Im Verhältnis zum BIP waren die Kosten für die öffentliche Sanität in Südtirol bis 2019 bei Quote 5,1%, die niedrigste in Italien und unter den niedrigsten in den westlichen Ländern. Diese Quote war in Italien 6,7%, einschließlich private Ausgaben 9,6%, somit 2-3 Prozentpunkte unter Frankreich, Deutschland und Großbritannien. 2022 ist die Quote durchschnittlich um 1 Punkt gestiegen, teils wegen Covid, teils wegen des schrumpfenden BIP.

Grafik 2 – Die privaten Pro-Kopf Ausgaben für Sanität

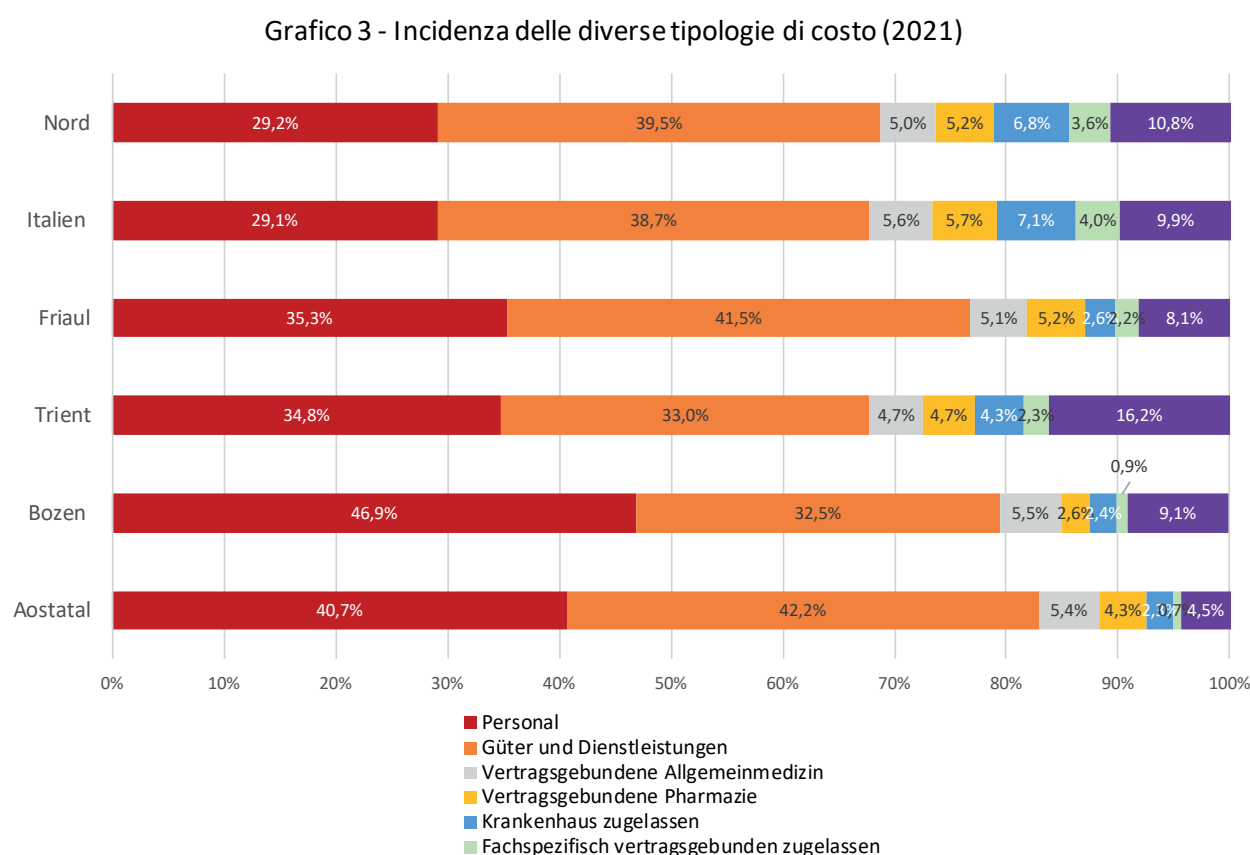
Quelle: UniCattolica (2022) Rapporto Osservasalute 2021 su dati Istat (Spesa per consumi finali delle famiglie, 2021)

Die Ausgaben für die private Sanität im Land werden aus den Daten über die steuerlichen Abschreibungen über 370 M Euro (2021) entnommen, was ca. 24% der öffentlichen Ausgaben entspricht. Die ISTAT Daten zum Konsum der Familien kommen auf leicht höhere Zahlen. Der Anteil an den privaten Ausgaben ist in Südtirol leicht niedriger als im nationalen Durchschnitt, Pro-Kopf gesehen leicht höher (Grafik 2).

Zum besseren Verständnis der Zusammensetzung der Ausgaben sind die Daten zu den Haushalten von Cergas/Bocconi nützlich, wonach die Provinz Bozen

eine niedrige Quote an externen Leistungen hat (16%), zum Vergleich Trentino (30%) und nationaler Durchschnitt (37%). Man bevorzugt es, die sanitäre Leistung intern zu erbringen. Dem entsprechend (Grafik 3) hat Bozen einen viel höheren Anteil an Personalkosten (47% der Produktionskosten) im Vergleich zum nationalen Durchschnitt (29%). Der Anteil von konventionierten Diensten an den Produktionskosten ist für Bozen niedriger.

Grafik 3 – Anteil der verschiedenen Ausgabenbereiche



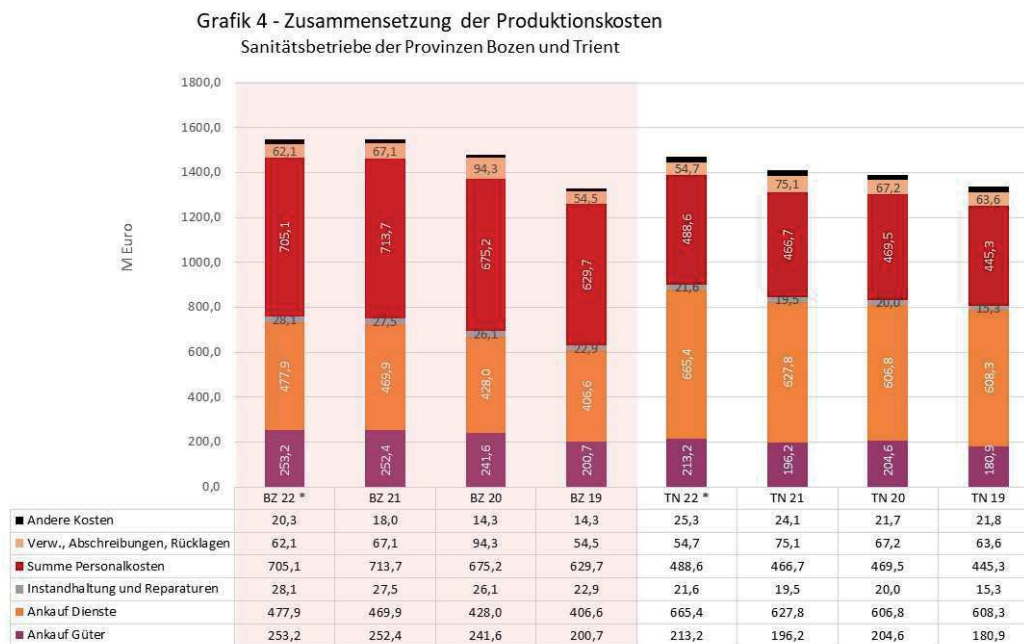
Fonte: Cergas/ Bocconi (2023) su dati MinSalute

4. Hauptbereiche und Unterschiede in den Ausgaben der Sanität

Um den Aufbau der Ausgaben in der Sanität zu begreifen ist es nützlich, die Haushaltsdaten des Südtiroler Sanitätsbetriebes mit dem Pendant im Trentino (APSST) zu vergleichen, weil dieser sich italienweit am besten für einen Vergleich anbietet. Aus Grafik 4 wird

ersichtlich, dass nicht nur die Gesamtausgaben höher sind (wie bereits angesprochen), aber auch erhebliche Unterschiede in den Hauptbereichen bestehen: Südtirol gibt 705 M für Personal aus, Trentino 489 M, das allerdings viel mehr für den Ankauf von Diensten ausgibt (665 Trentino vs. 478 M Südtirol).

Grafik 4 – Zusammensetzung der Produktionskosten

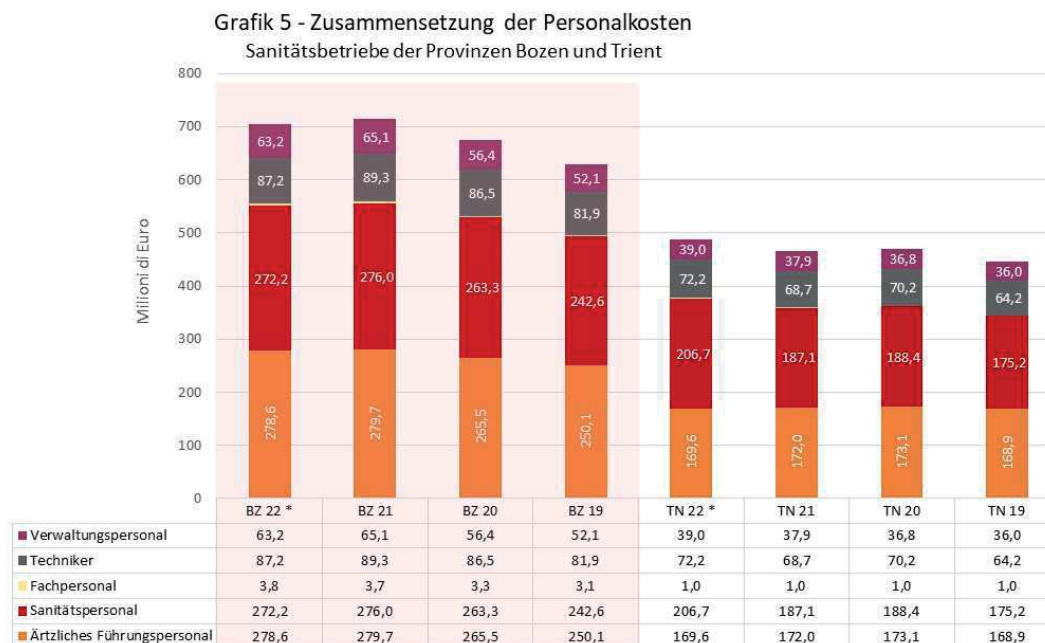


Quelle: MEF – Ragioneria generale dello Stato (Open BDAP), proprie elaborazioni
* 2022 = dati del flusso del 4. Trim. e non del bilancio approvato (non definitivi)

Bezüglich Personalkosten ist der Hauptunterschied beim Ärztlichen Personal, gefolgt vom Pflegepersonal, der Unterschied beim Verwaltungspersonal ist relativ gesehen sogar noch höher (Grafik 5).

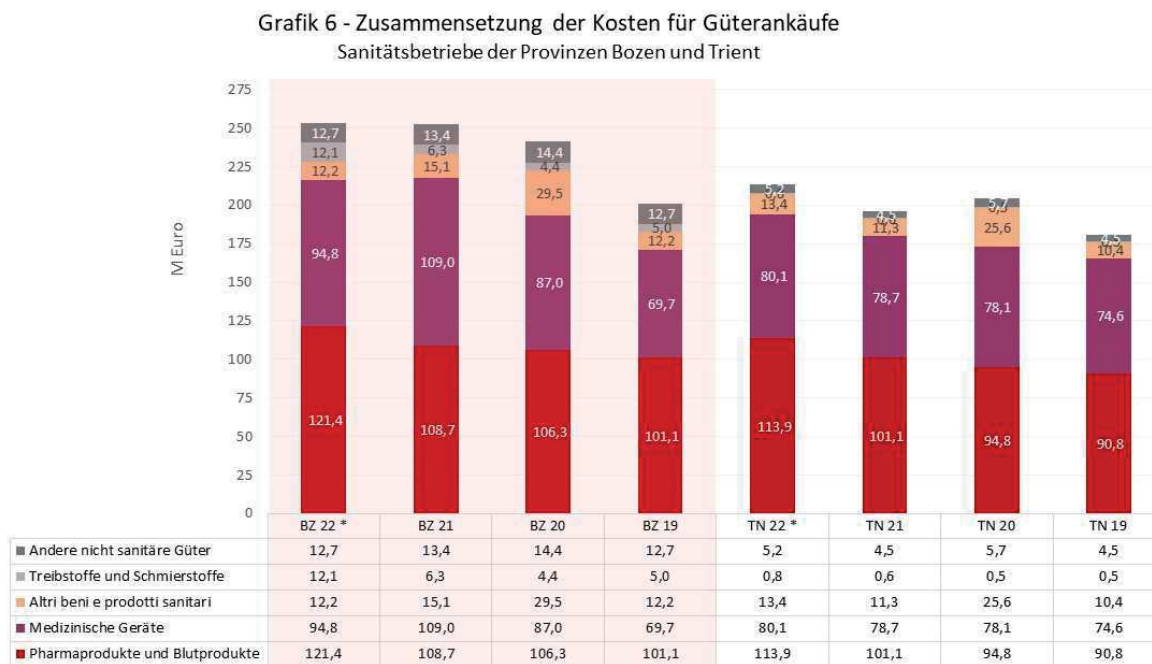
Unter den zugekauften sanitären Diensten hat Bozen nur bei den Krankentransporten deutlich höhere Kosten als Trient, beim Ankauf von Gütern hat Bozen sowohl bei Pharmaprodukten als bei medizinischen Geräten höhere Kosten (Grafik 6).

Grafik 5 – Zusammensetzung der Personalkosten



Quelle: MEF – Ragioneria generale dello Stato (Open BDAP), proprie elaborazioni
* 2022 = dati del flusso del 4. Trim. e non del bilancio approvato (non definitivi)

Grafik 6 – Zusammensetzung der Kosten für den Güterankauf



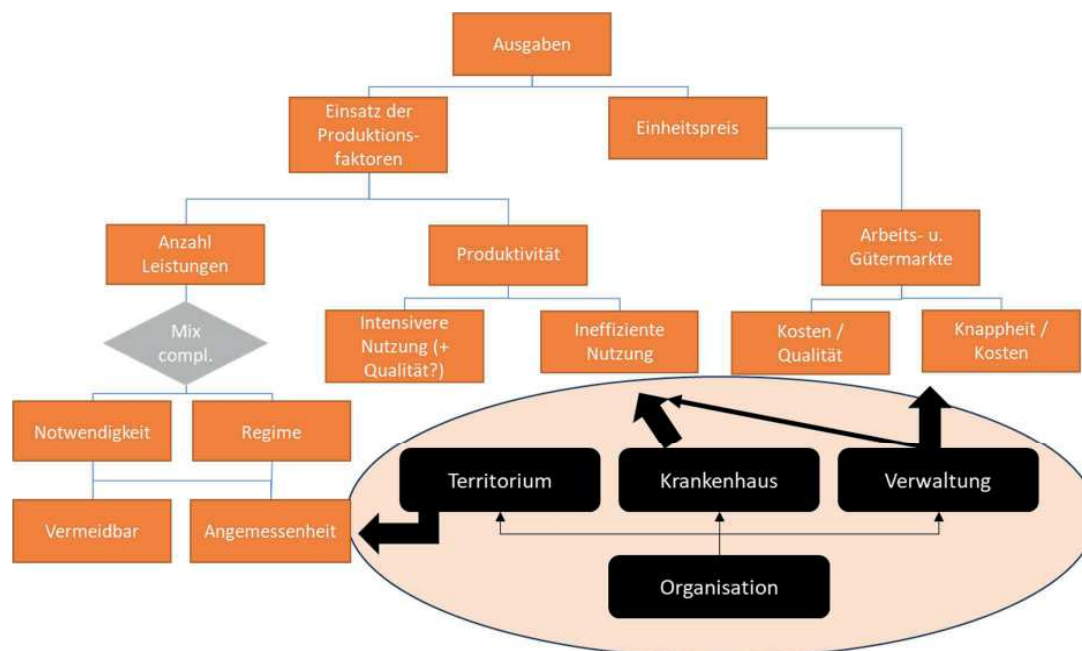
Quelle: MEF – Ragioneria generale dello Stato (Open BDAP), proprie elaborazioni
* 2022 = dati del flusso del 4. Trim. e non del bilancio approvato (non definitivi)

5. Wo und warum die Kosten höher sind

Nachdem der Unterschied in den Pro-Kopf Ausgaben zwischen Provinz Bozen und den anderen Regionen ersichtlich wurde, kann man versuchen diese Differenz zu erklären. Grundsätzlich kann vermehrter Einsatz von Produktionsfaktoren höhere Ausgaben zur Folge haben (Personal, Medikamente, Geräte usw.) und/oder höhere Einheitspreise derselben. Die Einheitspreise hängen von den Märkten ab (Arbeitsmarkt für medizinisch/sanitäre Berufe, für sanitäre Güter und Dienste) und da-

von, wie man den Ankauf dieser Ressourcen gestaltet. Im Besonderen können höhere Ankaufspreise durch die höhere Qualität des Gutes/Dienstes abhängen (was allerdings zu beweisen wäre), oder von seiner Knappheit oder von einem ineffizienten Ankaufsprozess. Das folgende Diagramm zeigt die Aufteilung der Ausgabenfaktoren und kann bei der Erörterung der Daten zu den Ausgaben als Erklärungsmodell dienen. (Grafik 7).

Grafik 7 – Zusammenwirken der Kostenfaktoren

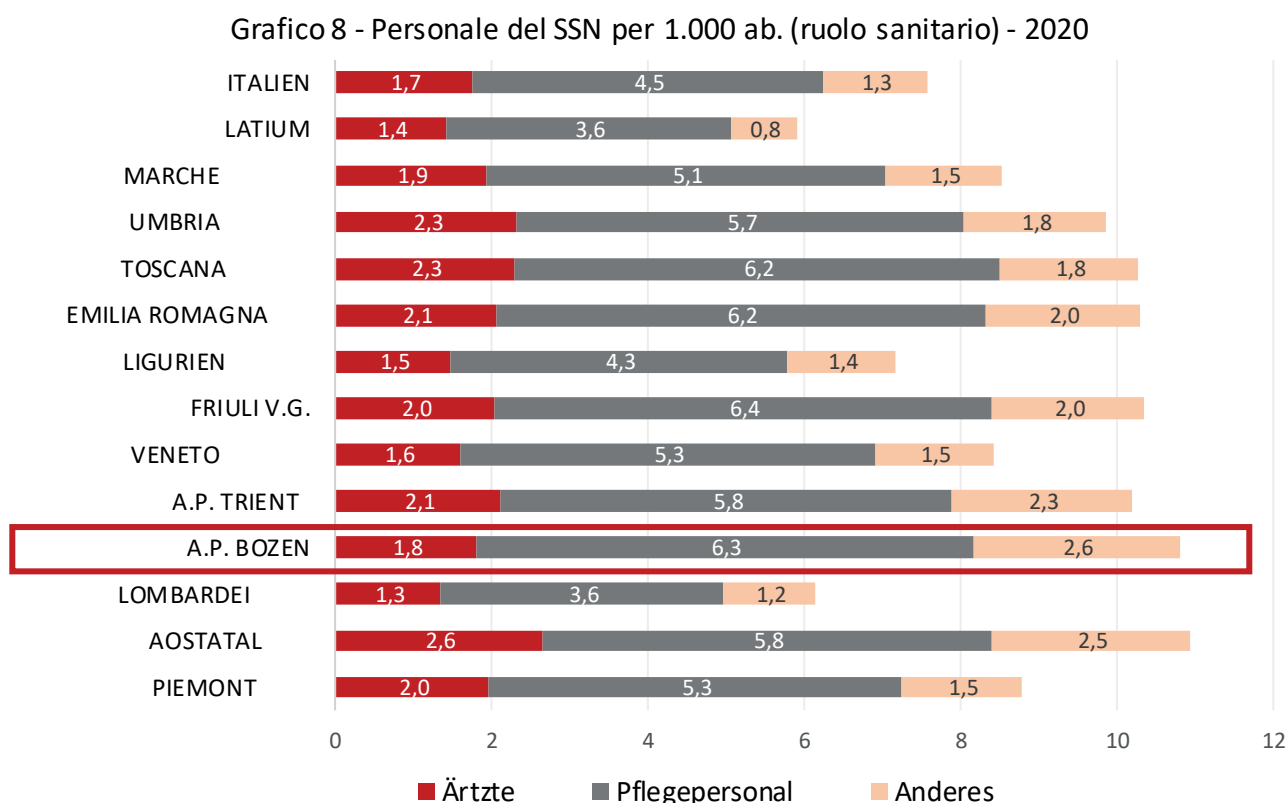


5.1. Die Personalkosten

Es ist angebracht bei den Personalkosten zu starten, sie machen mehr als 45% der Kosten des Südtiroler Sanitätsbetriebes aus. Insgesamt sind die Pro-Kopf Ausgaben für das Personal des nationalen Sanitätsdienstes in der Provinz Bozen 1.265 Euro pro Einwohner (gewichtet nach Alter), zum Vergleich 872 Euro in Trient (+45%), 736 Euro in der Emilia-Romagna (+72%) und 616 Euro im nationalen Durchschnitt (+105%). Zwei

Ansätze ermöglichen es zwischen Mehreinsatz von Personal und Entlohnungsunterschieden zu differenzieren. Der erste vergleicht einerseits Personal standardisiert nach Einwohner und andererseits die durchschnittlichen Entlohnungen. Die Schätzungen sind etwas ungenau, ergeben aber einigermaßen zuverlässige Hinweise. Die Daten zum standardisierten Personal sieht man in Grafik 8.

Grafik 8 – Personal des nationalen Sanitätsdienstes je 1.000 Einwohner - Bereich Sanität



Fonte: Ministero della Salute e Istat, proprie elaborazioni

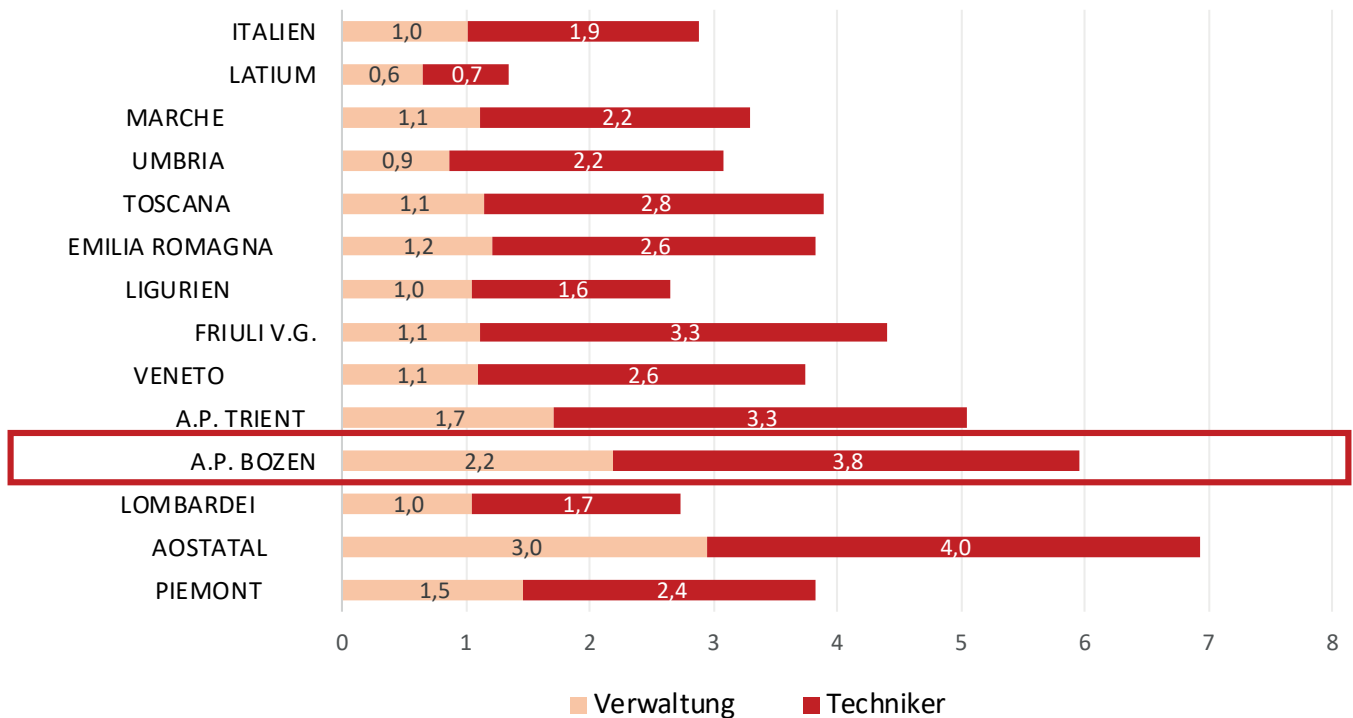
Bezüglich Gesamtheit des Sanitätspersonal hat die Provinz Bozen mit 11 Angestellten pro 1.000 Einwohner den zweithöchsten Wert in Italien (8), allerdings nicht viel höher als im Trentino oder in Regionen wie Friaul Jullisch Venetien, Emilia-Romagna oder Toscana. Im Besonderen ist der Wert für die Ärzte gleich wie in vielen anderen Regionen, der Wert für das Pflegepersonal im oberen Bereich angesiedelt, das restliche Sanitätspersonal allerdings doppelt so hoch wie im nationalen Durchschnitt und auf jeden Fall um einiges höher als in den nördlichen Regionen.

Grafik 9 zeigt die Werte des Verwaltungspersonals und der Techniker, die Provinz Bozen ist hier an zweiter Stelle, vor ihr nur das Aostatal.

Die Daten zu den Entlohnungen zeigen Unterschiede von 74% im Verhältnis zum italienischen Durchschnitt bei den Ärzten und 56% beim Pflegepersonal. Die Entlohnungen sind auch für alle anderen Berufskategorien beachtlich höher (Grafik 10).

Grafik 9 – Personal des nationalen Sanitätsdienstes je 1.000 Einwohner - Bereich Verwaltung und Techniker

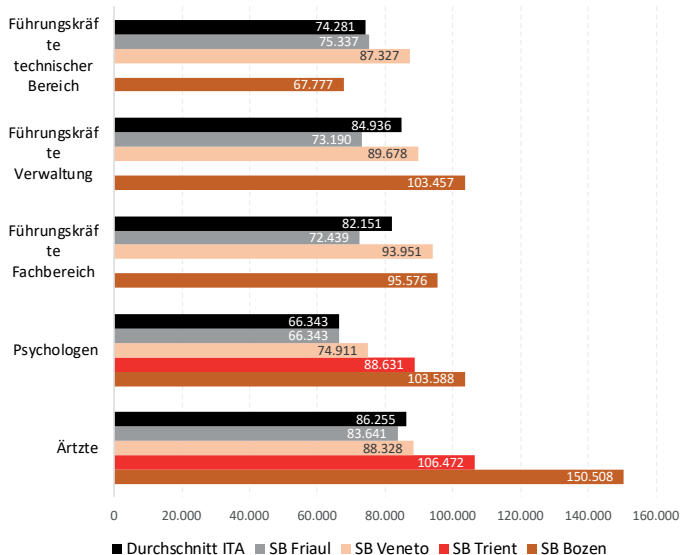
Grafico 9 - Personale del SSN per 1.000 ab. (ruolo tecnico e amm.) - 2020



Fonte: Ministero della Salute e Istat, proprie elaborazioni

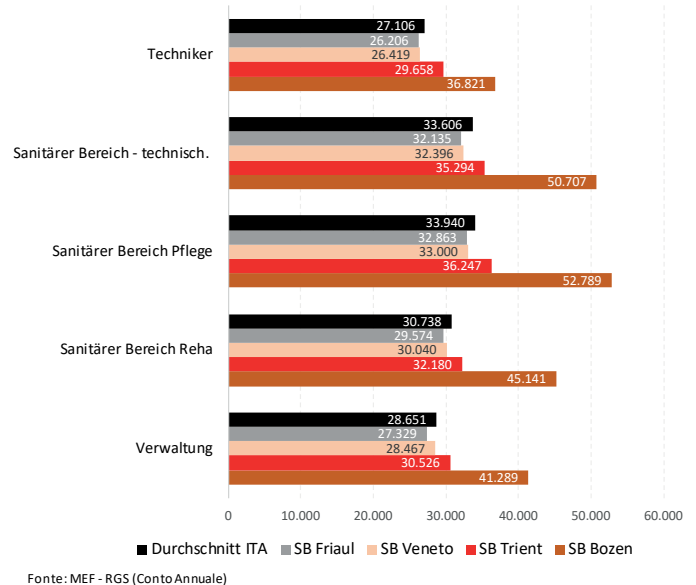
Grafik 10 a und b – Vergleich Bruttoentlohnung Führungskräfte - Sanitätspersonal

Grafico 10a - Confronto Retribuzioni lorde 2021 dei dirigenti - Sanità



Fonte: MEF - RGS (Conto Annuale)

Grafico 10b - Confronto Retribuzioni lorde 2021 (Ruoli - Sanità)



Fonte: MEF - RGS (Conto Annuale)

Auch ohne eine vollständig gewichtete Schätzung (die also nicht nur alle Profile berücksichtigt, sondern auch deren Arbeitszeiten) ist den Daten zu entnehmen, dass die Mehrkosten für das Personal pro Einwohner zwischen 60 und 65% auf die Entlohnung zurückzuführen sind (höheres Niveau durch Kollektivverträge), der Rest auf den höheren Personalstand.

Der zweite Ansatz berücksichtigt die Erkenntnisse, die aus der Teilnahme des Südtiroler Sanitätsbetriebes am N.I.San hervorgegangen sind. Dieses erstellt sehr genaue Benchmarks zu den Sanitätskosten. Benchmark ist hier der Durchschnitt der Betriebe im N.I.San, was zwar nicht das ganze Staatsgebiet widerspiegelt, aber nichtsdestotrotz aussagekräftig ist. Im Jahre 2021 waren die effektiven Kosten des Südtiroler Sanitätsbetriebes 1.555 M Euro. Laut Benchmark müssten sich die Kosten auf 1.198 M belaufen, also 358 M weniger. Allerdings wird der Benchmark nur für die Tätigkeit des Krankenhauses analytisch berechnet, während für die territorialen Dienste keine Details vorliegen und die allgemeinen Kosten nur per Differenz ermittelt werden (261 M). Berücksichtigt man also nur die Krankenhauskosten (stationär und Ambulatorium) weist der Südtiroler Sanitätsbetrieb

2021 679 M effektive Kosten auf, was 226 M über dem Benchmark ist. In einem zweiten Schritt wurden die Krankenhauskosten des Sanitätsbetriebes mit den Durchschnittsentlohnungen der im N.I.San teilnehmenden Betriebe bereinigt und auf 539 M geschätzt, was 86 M vom Benchmark abweicht (Grafik 11). Im Endeffekt sind die Mehrkosten bezüglich Benchmark zu 62% auf die Entlohnung und zu 38% auf organisatorische Aspekte zurückzuführen, die noch zu ergründen wären. Dies bedeutet, dass der Südtiroler Sanitätsbetrieb bei gleicher Entlohnung 19% höhere

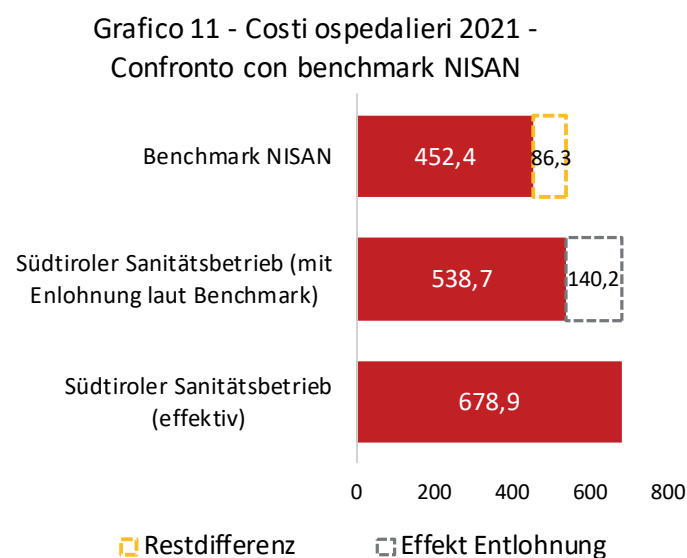
5.2. Das Angebot an Krankenhausdiensten

Die Berechnung des Benchmark standardisiert Kosten nach Anzahl und Komplexität von Leistungen, es wird die reine Produktivität abgebildet. Erkenntnisse über die "Notwendigkeit" von Leistungen sind dadurch aber nicht abzuleiten, auch nicht ob sie zu den wesentlichen Betreuungsstandards gehören (WBS). Dies gilt vermehrt für die "territorialen" Leistungen, ein wenig erforshtes Gebiet. Ein wirtschaftlicher Bericht kann sich nicht zur Notwendigkeit von Leistungen im klinischen Sinne äußern, diese Bewertung steht von Fall zu Fall der medizinischen Struktur zu. Allerdings kann man systematisch Informationen einholen, die die Hauptunterschiede der sanitären Leistungen der Provinz Bozen zu jenen in Restitalien aufzeigen. Das Profil und die Quantität an Leistungen entsteht aus dem Zusammenspiel von Angebotseite (Land und Südtiroler Sanitätsbetrieb) und Nachfrage, die demografische, epidemiologische und sogar kulturelle Gründe hat.

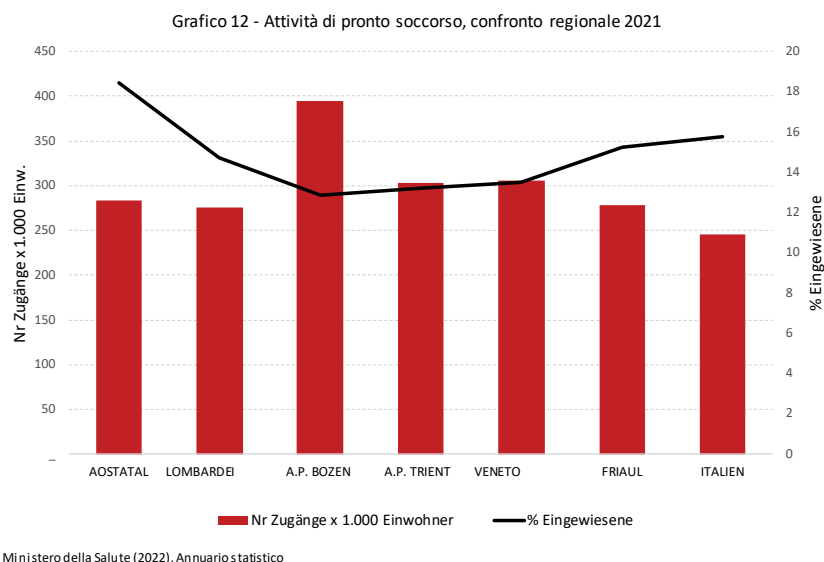
Die Sanitären Organisationen auf internationaler Ebene stimmen überein, dass der Fokus auf Krankenhausaufenthalt bei einem Großteil der chronischen Krankheiten zugunsten von günstigeren territorialen Diensten aufgegeben werden könnte.

Die Überprüfung der Krankenhausindikatoren beginnt mit der Ausstattung und der Tätigkeit der Ersten Hilfe. Der Südtiroler Sanitätsdienst hat eine Erste Hilfe in jeder der 7 Krankenhausstrukturen, also eine Erste Hilfe pro 76.000 Einwohner (italienischer Durchschnitt = 96.635). Auf Grund der niedrigen Bevölkerungsdichte im Verhältnis zum Gebiet ergibt sich eine Erste Hilfe auf 1.057 km² (italienischer Durchschnitt = 496).

Grafik 9 – Krankenhauskosten 2021 - Vergleich mit Benchmark N.I.San



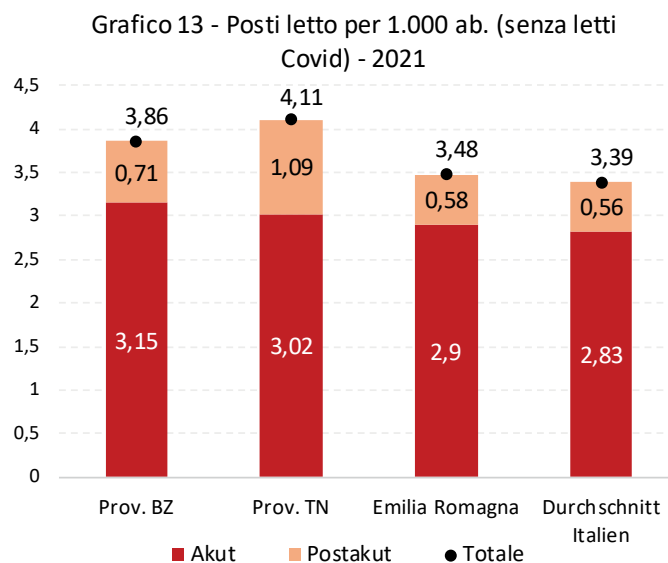
Fonte: ASDAA su dati NISAN

Grafik 12 - Erste Hilfe, regionaler Vergleich 2021

Aus Grafik 12 wird ersichtlich, dass 2021 Südtirol 400 Zugänge zu den Erste Hilfe Diensten (EH) pro 1.000 Einwohner hatte, zum Vergleich waren es im Trentino 300 (bei ähnlichen Voraussetzungen), im italienischen Durchschnitt waren es 250. Die Aufnahme von der EH in die stationären Abteilungen war hingegen niedriger als im italienischen Durchschnitt. Im Jahre 2019 vor Covid waren die Zugänge 496/1.000 Einwohner, dem gegenüber steht der italienische Durchschnitt von 340. Die direkten Kosten der Ersten Hilfe waren 2021 53,5 M, davon 9,8 M für Zugänge mit darauf folgender Aufnahme und 43,7 M für Zugänge ohne stationäre Aufnahme.

Ein zweiter Parameter ist die Bettenausstattung. Die Provinz Bozen hatte 2021 1.685 Betten für Akute (ausschliesslich Covid-Betten) und 378 Betten für Postakute, für eine Summe von 2.063.

Der standardisierte Wert pro 1.000 Einwohner ist in Grafik 13 ersichtlich. Bozen hat einen Wert von 3,15 Betten für Akute und 0,71 für Postakute, die über dem italienischen Durchschnitt und jenem der anderen Regionen im Nord-Westen liegen. Bezüglich Betten für Akute liegt die Differenz vor allem in den Betten für den ordentlichen Aufenthalt, während jene für Tagesklinikaufenthalte nahe am nationalen Durchschnitt liegen.

Grafik 13 – Betten pro 1.000 Einwohner (ohne Covid Betten) - 2021

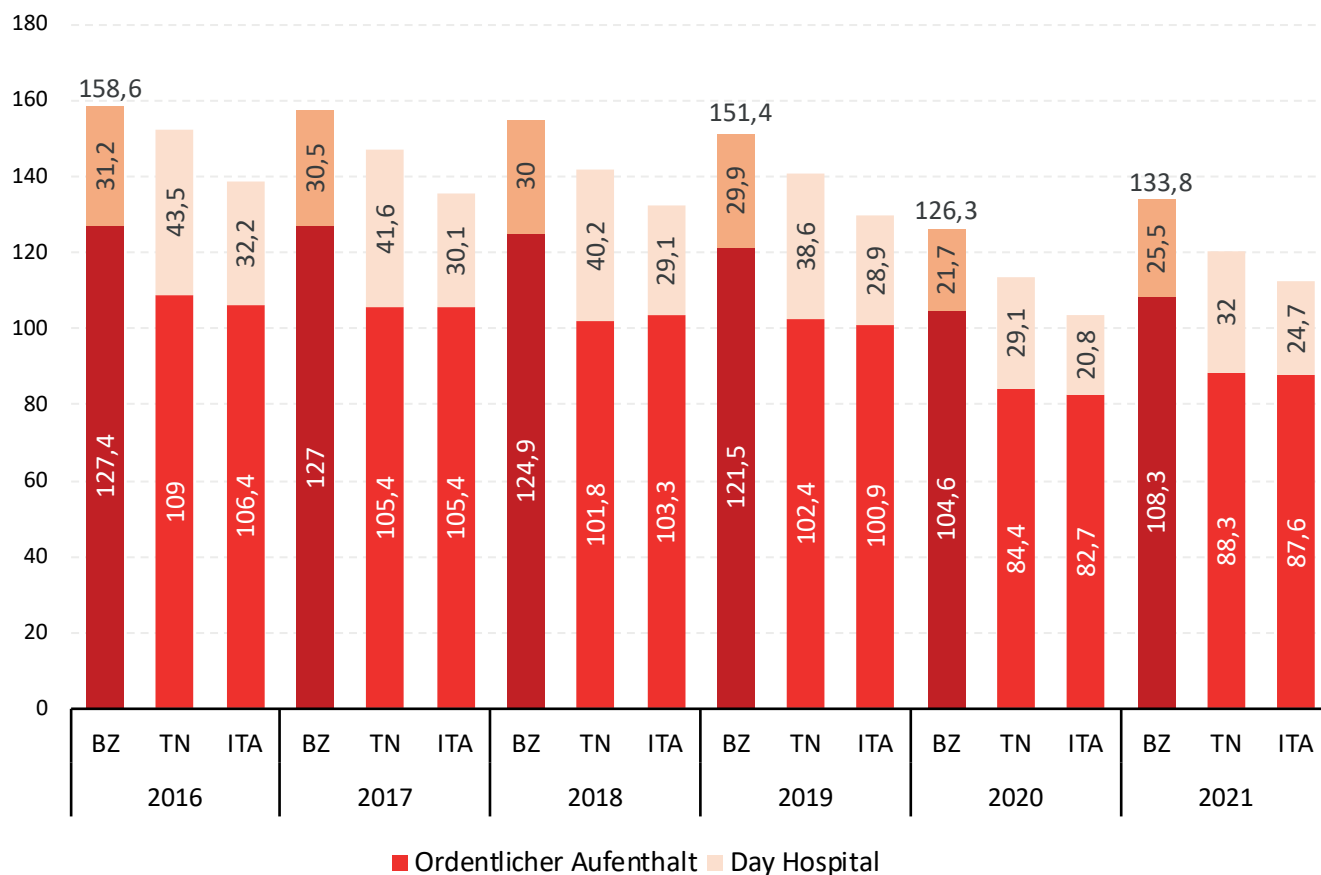
Fonte: NSIS Ministero della salute (2022)

Dritter wichtiger Parameter ist die Hospitalisierungsrate, die in der Provinz Bozen fast 20% über dem italienischen Durchschnitt liegt und 10% über dem Trentino. Unterscheidet man ordentlichen

Aufenthalt und Tagesklinikaufenthalt sticht hervor, dass Bozen bei ersterem höher liegt, vor allem verglichen mit Trient (Grafik 14).

Grafik 14 – Krankenhausentlassungen (pro 1000) nach Art der Aufnahme

Grafico 14 - Tasso (std. per 1.000) di dimissioni ospedaliere per regime di ricovero



Fonte: UniCattolica (2023) Rapp. Osservasalute 2022, su dati Min. Salute SDO, Istat

Unterteilt man darüberhinaus die Art von Aufenthalt fällt auf, dass der höhere Hospitalisierungsindex in der Provinz Bozen auf Zuweisungen zu medizinischen DRG (Diagnosbezogene Gruppen) zurückzuführen ist, viel weniger auf chirurgische.

5.3. Territoriale Betreuung

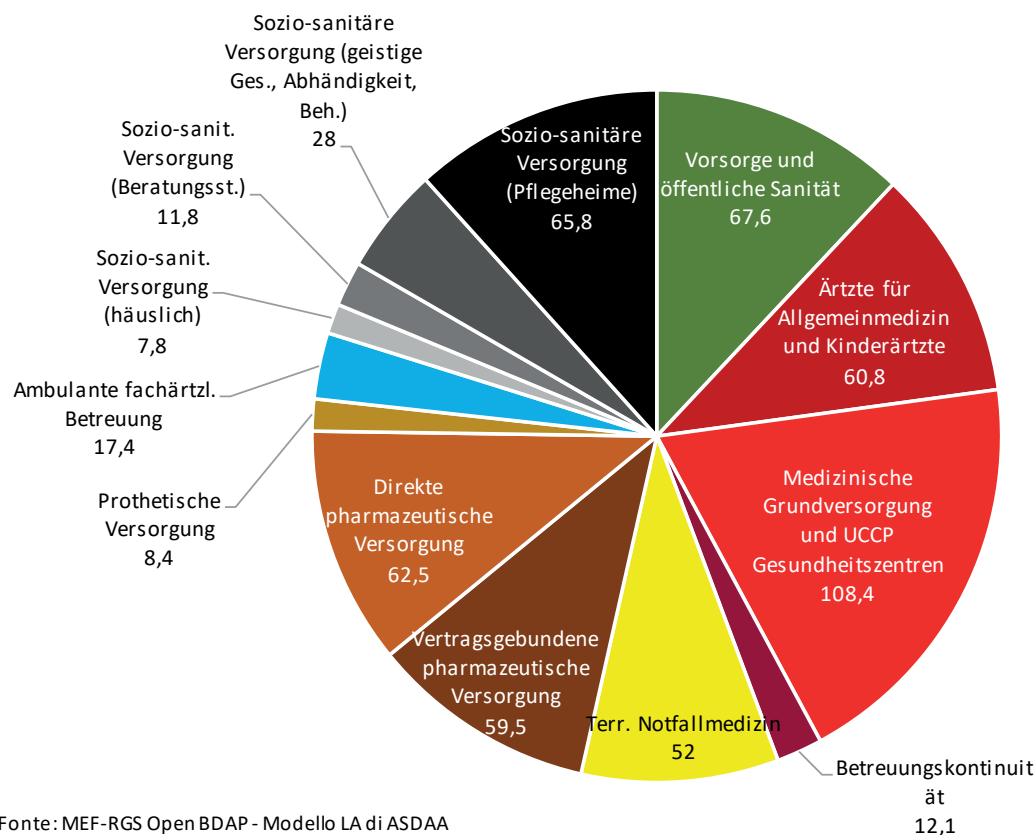
Die territoriale Betreuung unterteilt sich auf 3 Hauptressourcen: das Netz von Ärzten für Allgemeinmedizin, die Sozial-Gesundheitssprengel und die territoriale medizinische Betreuung. Dazu kommen Gemeinschaftskrankenhäuser, Gemeinschaftshäuser

und andere neue Einrichtungen mit Koordinierungs und Führungsfunktion, die noch Gestalt annehmen müssen.

Anders als allgemein angenommen kostet die territoriale Betreuung bereits jetzt fast so viel wie die Dienste im Krankenhaus. Laut Datenerhebung N.I.San kosten die territorialen Leistungen den Südtiroler Sanitätsbetrieb 615 M Euro. Dieser Betrag kann teilweise aus den Detaildaten laut Modell LA (2021) entnommen werden, aus dem die Hauptbereiche ersichtlich sind (Grafik 15).

Grafik 15 – Ausgaben der territorialen Sanitätsdienste (2021)

Grafico 15 - Costo dei Servizi sanitari territoriali (2021)



Ziel der territorialen Betreuung muss der Übergang von einer abwartenden und reaktiven Medizin, hin zu einer proaktiven Sanität sein, die die Gesundheit der Bevölkerung im Auge behält, diese betreut und die Tätigkeit der Erbringer von sanitären Leistungen darauf abstimmt. Ein solches auf Vorsorge und Betreuung von chronischen Pathologien ausgerichtetes System sollte teilweise akute Situationen und wiederholten Krankenhausaufenthalten zuvorkommen, die Gesundheit der Bevölkerung verbessern und Kosten von Krankenhaus und Gesamtsystem beschränken.

Obwohl derzeit beachtliche Investitionen in die territoriale Betreuung mittels PNRR-Fonds (z.B. für Gemeinschaftskrankenhäuser) fließen, was auch einen Anstieg von laufenden Kosten auf Grund der notwendigen Personalausstattung verursachen wird, sollte dies zu einer generellen Effizienzsteigerung im Sanitätssystem führen. Hohe Kostensteigerungen sind hingegen dann zu erwarten, wenn diese Dienste einfach zu den bestehenden hinzukommen. Wie bereits angesprochen braucht es einen gesamtheitlichen Wandel des Sanitätssystems und seiner Ressourcen, um Verbesserungen zu erreichen. Er ist nicht nur eine organisatorische Herausforderung,

sondern auch eine kulturelle. Um Erfolg zu haben, braucht es nicht nur neue Strukturen und Dienste, sondern eine Neuausrichtung der territorialen Versorgung (wie im DM 77/2022 vorgesehen), der Organisation der Krankenhausdienste und der Verwaltung.

Die Höhe von möglichen Effizienzsteigerungen ist schwer abschätzbar, Studien zum Thema fehlen. Erstens mangelt das System der territorialen Versorgung bei der Erhebung und Auswertung der Daten über Leistungen und deren Kosten. Im Vergleich zu den Krankenhausleistungen, die wiederholt standardisiert und mittels Daten erfasst werden, hat die territoriale Versorgung eine inhomogene Organisation, die Indikatoren sind dementsprechend unausgereift, wenn auch letztlich auf dem Weg der Besserung.

Ein erster kritischer Bereich ist jener der integrierten Hausbetreuung, für die das Land neuerlich den Datenaustausch strukturiert hat, der aber je nach Region aus organisatorischen Gründen unterschiedlich bleibt. Was hingegen die Betten in Alters und Pflegeheimen betrifft, hat die Provinz Bozen Werte die entschieden höher sind, als die anderen Regionen

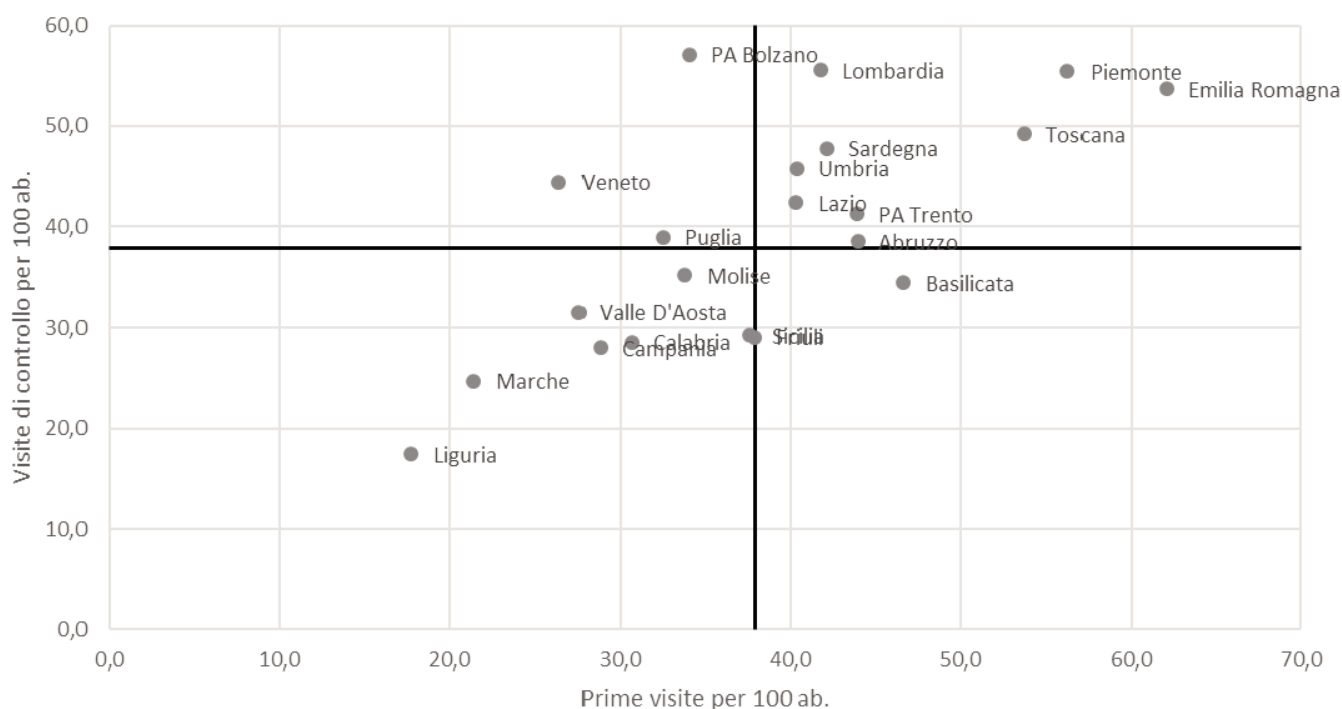
in Italien. Allerdings sind diese Ausgaben nicht vergleichbar, denn sie werden in Südtirol größtenteils als Sozialausgaben klassifiziert.

Unter den Ausgaben für die territoriale Versorgung fällt der größte Anteil auf die direkte konventionierte pharmazeutische Betreuung über einen Gesamtbetrag von 122 M Euro. Insgesamt sind Konsum und Ausgaben von vertragsgebundenen Pharmaka pro-Kopf die niedrigsten in Italien. Grund dafür könnte die bessere Gesundheit der südtiroler Bevölkerung sein (z.B. seltenere Herz-Kreislauf Pathologien oder chronische Krankheiten), kulturelle oder umweltbezogene Faktoren oder auch organisatorische Aspekte. Trotzdem kann zum Teil auch in Südtirol Unangemessenheit in den Verschreibungen der Allgemeinärzte nicht ausgeschlossen werden, was auf Grund der guten Datenbasis zum Pharmakakonsum überprüfbar wäre.

Unter den wesentlichen Betreuungsstandards ist auch die ambulante fachärztliche Betreuung inbegriffen, wenn auch der Großteil der Leistungen von den Krankenhäusern erbracht wird. Diese Betreuung besteht aus Erstvisiten, die vom Arzt für Allgemeinmedizin/Kinderarzt verschrieben werden um eine Diagnose zu stellen, und aus Kontrollvisiten, vorwiegend vom Facharzt verschrieben für die längerfristige Betreuung bereits bekannter Patienten.

Grafik 16 zeigt den standardisierten Wert der Erstvisiten und der Kontrollvisiten in den verschiedenen Regionen im Jahre 2021. Die Provinz Bozen ist augenscheinlich Spitzenreiter bei den Kontrollvisiten, bei den Erstvisiten ist sie von einem der höchsten Werte im Jahre 2019 unter den nationalen Durchschnitt im Jahre 2021 gesunken.

Grafik 16 – Erstvisiten und Kontrollvisiten (Standard pro 100 Einwohner) - 2021



Quelle: NSIS Ministero della Salute (2022)

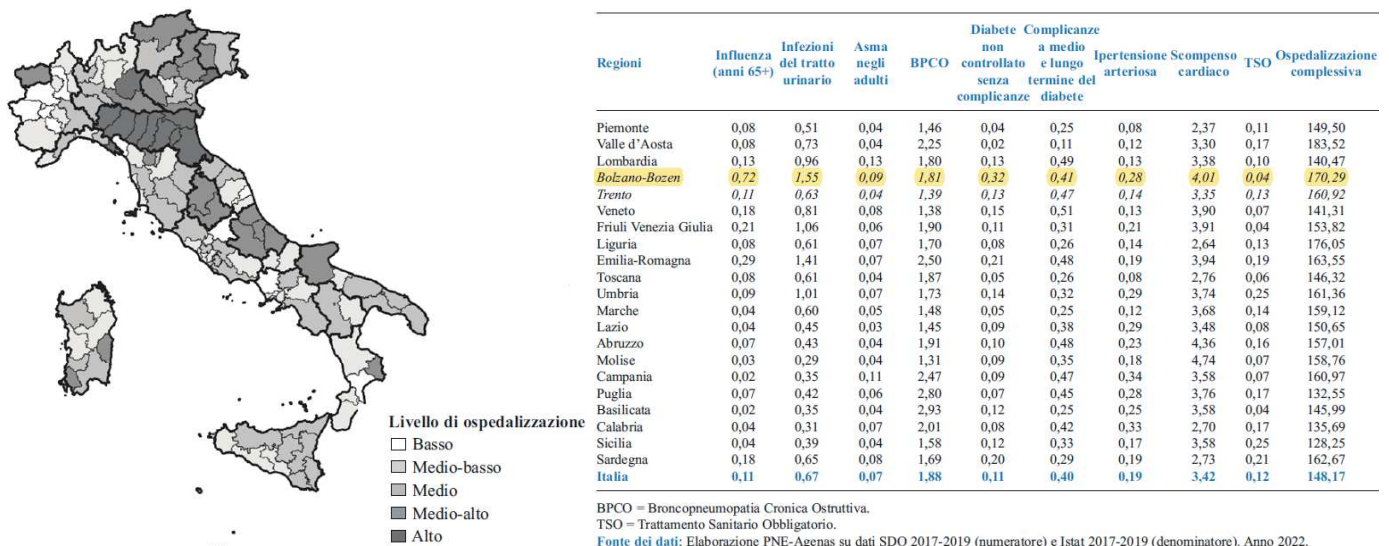
5.4 Vermeidbare Hospitalisierung und klinische Angemessenheit

In den letzten Jahren ist das Thema “vermeidbare” Hospitalisierung als Indikator zur Bewertung der territorialen sanitären Betreuung immer wichtiger geworden. Es wurden Fälle von Pathologien ausfindig gemacht, die wenn richtig auf territorialer/Bezirksebene behandelt werden, nicht zu Hospitalisierung führen müssten. Die Daten gemäß Grafik 17 stammen vom Bericht Osservasalute 2023 der Universität Cattolica, aber ähnliche

Daten findet man auch im Rapporto Nazionale Esiti und Cergas/Bocconi mit den SDO Daten des Gesundheitsministeriums. Sie zeigen für die Provinz Bozen einen mittel-hohen Wert zur vermeidbaren Hospitalisierung. Genauer genommen hat Südtirol sehr viel höhere Werte bei Grippe (+65 anni), Harnwegsinfektionen, unbehandeltem Diabetes und arteriellem Bluthochdruck.

Grafik 17 – Vermeidbare Hospitalisierung - Werte 2021 und spezifische Werte (2017-2019) pro 1.000 Einwohner

Grafico 17 – Tasso sintetico (2021) e tassi specifici (2017-2019) di ospedalizzazione evitabile (per 1.000 ab.)

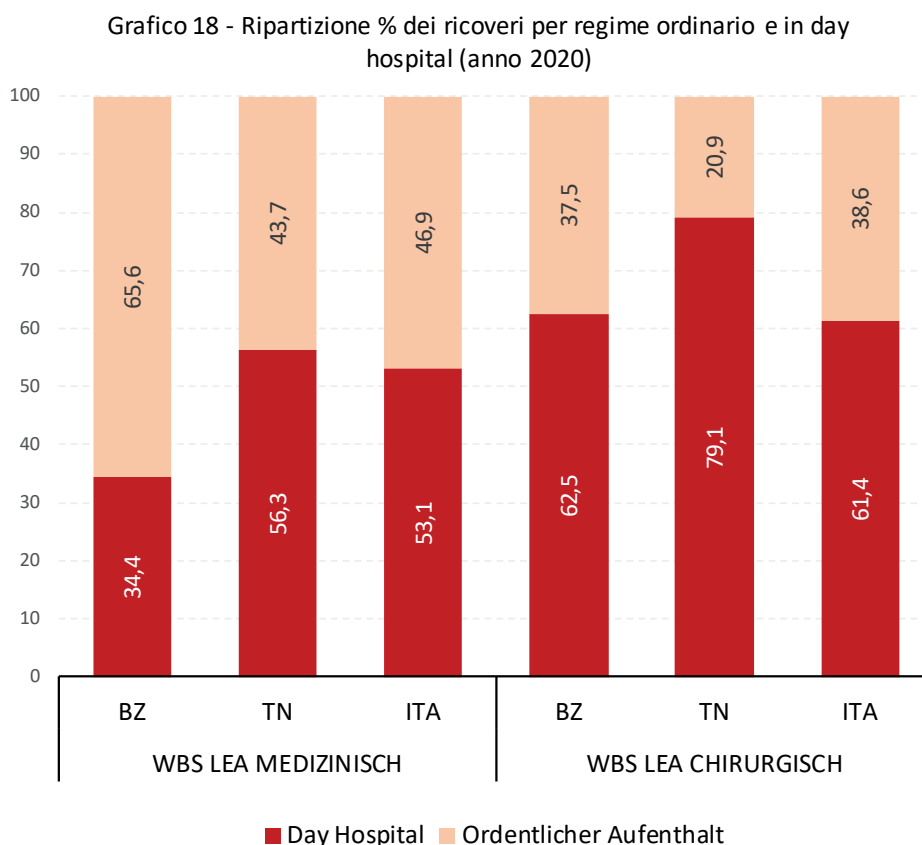


Fonte: UniCattolica (2023) Rapp. Osservasalute 2022

Um die Auswirkungen zu quantifizieren, könnte man als Benchmark den nationalen Durchschnitt wählen, oder jenen von einigen vergleichbaren Regionen. Nimmt man den Durchschnitt 2017-2019 (der nicht unter der “Covid Verzerrung” leidet) als Anhaltspunkt bedeutet der Unterschied bei diesen 9 Arten von Krankenhausaufenthalt von 2,26/1.000 Einwohner ca. 1.200 Hospitalisierungen im Jahr zusätzlich. Ein ähnliches Thema ist die Angemessenheit des

Aufenthaltes. Diesbezüglich hat das Ministerium 108 Pathologien (DRG) mit “hohem Risiko der Unangemessenheit” ausgemacht, die in Form von Tagesklinik oder auch ambulant behandelt werden könnten, und somit die Krankenhausressourcen besser eingesetzt. Im Jahre 2020 waren diese Aufenthalte in der Provinz Bozen fast 16.000 (im Jahre 2019 waren es 21.300), die Aufteilung ist in der Grafik 18 ersichtlich.

Grafik 18 – Prozentsatz ordentlicher Aufenthalt und Tagesklinikaufenthalt - 2020



Fonte: Ministero della salute (2022), dati SDO 2020

Es fällt auf, dass bei den Zuweisungen zu chirurgischen DRG der Prozentsatz von Day Hospital im italienischen Durchschnitt liegt, bei den medizinischen DRG ist der Prozentsatz von Day Hospital hingegen 20 Punkte unter dem Durchschnitt. Diesbezüglich ist eine interne Vertiefung mit der Abteilung Gesundheit im Gange, um die Gründe und die wirtschaftliche Tragweite zu erörtern. Grob geschätzt berechnet man die Mehrkosten anhand der Kostendifferenz zwischen ordentlichem Aufenthalt und Tagesklinik multipliziert mit dem Überschuss an ordentlichen Aufenthalten zum italienischen Durchschnitt.

6. "Pilotprojekte"

Parallel zur Erfassung der statistischen Daten und den Daten aus dem Haushalt, und in Anbetracht der Probleme in Bezug auf Controlling, hat die Überprüfung eine qualitative Analyse mittels Kolloquien einzeln oder in der Gruppe mit den Personen der Abteilung Gesundheit und den Führungskräften des Südtiroler Sanitätsbetriebes vorgenommen. Ziel war es, die Strukturen bei der Suche von Einsparungsmöglichkeiten zu unterstützen.

Daraus sollten einige Pilotbereiche ausgewählt werden, die vertieft untersucht werden sollten um Verbesserungen zu ermöglichen.

Die Treffen waren zuerst getrennt für Abteilung und Sanitätsbetrieb, später gemeinsam. Die Vorschläge sind unter Grafik 19 und 20 ersichtlich.

Die Vorschläge sind weitgestreut und unterschiedlich tiefgreifend. Oft sind es bereits strategisch oder politisch aufgegriffene Themen, oft sind es neue Vorschläge. Viele davon erfordern eine erhebliche Neuorganisation des Betriebes. Was aber auch vollständig im Sinne einer strukturellen Beschränkung der Sanitätskosten ist und nicht nur einer gelegentlichen. Allerdings sind zu viele davon noch zu generell und zu abstrakt, um sie effektiv mit dem Haushalt in Verbindung zu setzen und davon konkrete Einsparungsziele abzuleiten. Und trotzdem könnten sie der richtige Weg für die nächsten Jahre sein: hin zu einer schlankeren Organisation, zu Standardprozessen, zu klaren Verantwortlichkeiten, zu Vereinfachung und schneller Entscheidungsfindung. Das Ergebnis könnte mehr Effizienz sein, bessere Kontrolle der Kosten und

Grafik 19 und 20 – Verbesserungsvorschläge der Landesämter und des Südtiroler Sanitätsbetriebes

nr.	Makro-Bereich	VORSCHLÄGE DER LANDESÄMTER
1	PLANUNG UND ORGANISATION	Stärkung von Planung und Controlling , Bewertung der Performance und der Führungskräfte
2		Bessere Zuteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, Verschlinkung der Entscheidungsfindung und der Funktionsebenen
3	INFORMATIK UND TECHNIK	Entwicklung von Telemedizin
4		Neufestlegung (und Standardisierung) der Verwaltungsprozesse und der sanitäre n Verfahren (mehr Lean) mittels informatischer Automatisierung
5		Stärkere Vernetzung der Systeme und Informationsaustausch innerhalb des Betriebes (FSE, externes Netz, ...)
6	GOVERNANCE SANITÄT	Aufbau von funktionalen/strukturellen Ressort und bindende Formen der Zusammenarbeit
7		Festlegung der klinischen Betriebsnetze hin zu mehr Effizienz und Effektivität, so wie in den bestehenden Bestimmungen vorgesehen
8		Neufestlegung der Krankenhaustätigkeit un der territorialen Dienste mit entsprechender Neuverteilung des Personals
9	EFFIZIENTE DIENSTE	Reduzierung der Betten für Akute und Postakute, Bettenausbau Intermediärbetreuung
10		Festlegung Standardbedarf Personal um kurzfristig und längerfristig Betreuung effizient und effektiv zu garantieren (bis 2026 für PNRR und danach)
11		Mobilität unter Ärzten > Nutzungsquote OP und Geräte
12		Angemessenheit beim Ankauf von sanitären Diensten (Qualitätskontrolle der Privaten, Begrenzung des Wertes der Konventionen, Ausgabenobergrenze für außerhalb der Provinz Ansässige, Fachleistungen außerhalb der Provinz, Aufnahmen im Ausland)
13	QUALITÄT	Stärkung der territorialen Dienste
14		Verminderung der Patientenflucht
15	ANKAUF VON GÜTERN (PHARMAKA UND GERÄTE)	Rückverfolgbarkeit Pharmaka , Steigerung Angemessenheit und Rationalisierung
16		Rückverfolgbarkeit medizinische Geräte , Steigerung Angemessenheit und Rationalisierung
17		Ausbau zentralisierter Logistik
18	ANKAUF VON NICHTSANITÄREN DIENSTEN	Stärkung und Zentralisierung der Ankaufverfahren (auch mittels gebündelter Ausschreibungen)
19		Begrenzung der Ausgaben für Ankauf nicht sanitärer Dienste (Beratungen, Werbung und Kommunikation ...)
20		Verminderung Trasportkosten
21	EIGENE EINNAHMEN	Einsparung von Energiekosten (Strom und Gas) durch Investitionen und andere Maßnahmen
22		Ausbau der freiberuflichen Tätigkeit
23		Ausbau des Ticket-Incassosystems und Schuldeneintreibung

Vorschläge Südtiroler Sanitätsbetrieb

Budgetingprozesse

Benchmarking für Produktionskosten

Personalbedarfsplan

Territoriale Dienste und Begrenzung der Krankenhauskosten

Analyse Überangebot und Angemessenheit der Dienste

Pharmakakosten: Rückverfolgbarkeit und Angemessenheit

Ankäufe: Planung und Bündelung

Auslagerung von nicht sanitären Diensten (HO...)

Energieverbrauch

Sanitätsfonds

Der Südtiroler Sanitätsbetrieb hat weniger Vorschläge, teils strukturelle, teils operative (siehe Grafik 20). Die Bereiche sind von strategischer Bedeutung, teilweise decken sie sich mit den Vorschlägen der Landesämter. Allerdings sind auch sie noch zu allgemein. Es fehlen die strukturellen Daten um die kritischen Bereiche festzustellen und Verbesserungen anzubringen.

Als Ansatz wurden auch hier einige Pilotbereiche ausgearbeitet. Die Kriterien bei der Auswahl waren: geschätzte Projektdauer (nicht mehr als 18 Monate), Verfügbarkeit von internem Personal des Betriebes, Einsparungspotential, Messbarkeit der Fortschritte. 4 Bereiche wurden als mögliche Pilotprojekte ins Auge gefasst.

Unterprojekt	Präzisierungen
1) Untersuchung der unterschiedlichen Kosten bei sanitären Leistungen nach homogenen Bereichen, Verwendung von internen und externen Benchmark, Ursachenforschung und Anpassungen.	Ergebnisse NISAN / Pasdera 2021 Bericht mit den Bereichen nach Bezirk, die zu vertiefen sind
2) Planung des Personalbedarfes nach allgemeingültiger Methodik.	• Bewertung der Ergebnisse einer bereits erfolgten Anwendung für den Pflegebereich; Übertragbarkeit auf andere Abteilungen; • Ausdehnung derselben auf den ambulanten Bereich; • Ermitteln von 2-3 Abteilungen zur Erprobung der Methode am medizinischen Bereich; • Überprüfung des Bedarfs für einen nichtmedizinischen sanitären Bereich • Überprüfung des Bedarfs und des Einsatzes des Verwaltungspersonals (Laufbahn, Prozesse)
3) Neuordnung der Leistungen und der Ressourcen der Krankenhäuser in Folge der Stärkung der territorialen Dienste.	Monitoring der Leistungen der territorialen Betreuung und entsprechende Anpassung der Krankenhausleistungen.
4) Ankauf von Pharmaka und medizinischen Geräten	Angesichts des Projekts zur Rückverfolgung von Pharmaka beschränkt man sich auf medizinische Geräte

7. Hinweise für Vertiefungen

- ▲ Agenas (2023), Programma Nazionale Esiti, in: https://pne.agenas.it/assets/documentation/report/agenas_pne_report_2023.pdf
- ▲ Cergas / Università Bocconi (2023), Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano, Rapporto OASI 2022, in: https://cergas.unibocconi.eu/observatories/oasi_/oasi-report-2022
- ▲ Fondazione GIMBE (2022), 5° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale, in: <https://www.salviamo-ssn.it/attivita/rapporto/5-rapporto-gimbe.it-IT.html>
- ▲ MEF – Ragioneria generale dello Stato, Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (2023) (Open BDAP), Il Conto Economico degli Enti del SSN, in: <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/SSN/Analizza>
- ▲ MEF – Ragioneria generale dello Stato, Conto annuale delle Pubbliche Amministrazioni, in: <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/it/>
- ▲ Ministerium für Gesundheit (2022), Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero- DATI SDO 2020, in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3277_allegato.pdf
- ▲ Ministerium für Gesundheit (2022), Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia, in: https://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=3288
- ▲ Ministerium für Gesundheit, stat. Jahrbuch 2021, in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3299_allegato.pdf
- ▲ APB (Abteilung Gesundheit) (2023), Gesundheitsbericht 2021, in: <https://www.provinz.bz.it/gesundheit-leben/gesundheitsbeobachtung/gesundheitsbericht.asp>
- ▲ Scuola Universitaria Superiore S. Anna Pisa (2023), Sistema di Valutazione delle Performance dei Sistemi Sanitari Regionali, in: <https://performance.santannapisa.it/pes/start/start.php>
- ▲ Università Cattolica del Sacro Cuore (2023), Rapporto Osservasalute 2022, in: <https://osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservasalute-2022>



Die Ausgaben für die Pflegesicherung stabilisieren

Südtirol hat ein sehr hohes Niveau an Sozialleistungen, aufgeteilt auf monetäre Leistungen als auch auf ein kapillares Netz an Dienstleistungen. Die Alterung der Bevölkerung, aber auch die Migration und die Zunahme des sozialen Unbehagens sowie der Marginalität stellen die Nachhaltigkeit des Systems auf eine schwere Probe. Der Bereich, der die größte Gefahr einer Schieflage birgt, ist jener des Pflegegeldes. Das Pflegegeld ist ein grundsätzlicher und weitsichtiger Pfeiler eines Systems zum Schutze vor den Risiken der Überalterung. Es kann allerdings gerechter und nachhaltig finanzierbar gestaltet werden, indem die Selbstverantwortung und der Beitrag von Familien, die die Mittel dazu haben, steigen.

Handlungsoptionen

- Überarbeitung des Pflegegeldes durch Anpassung an die familiäre wirtschaftliche Lage und/oder durch ein System von Zusatzversicherungen, um die Zunahme des Pflegegeldes einzugrenzen.
- Umwandlung des Sozialplans 2030 in ein operatives Arbeitsprogramm für die nächste Legislatur, mit Erfassung des zusätzlichen Bedarfs an Sozialdiensten, mit einer Optimierung der Verteilung des Angebots, mit einem Finanzierungsplan der wichtigsten Infrastruktur- und Organisationsmaßnahmen.
- Hinsichtlich übertragener Dienste Umsetzung eines Controllings zu den Leistungen und den Kosten derselben.

Einführung

Die Ausgaben für die Sozial- und Familienpolitik sind von 521 M im Jahre 2016 auf 639 M im Jahre 2019 auf 801 M im Jahre 2022 angewachsen. Bereinigt von den außerordentlichen Beihilfen im Jahre 2022 über 81 M, haben sich die Ausgaben im Jahre 2022 auf 720 M eingependelt, veranschaulicht als Makro Typologien in der Grafik 1. Hauptsächlich aus demografischen Gründen muss man davon ausgehen, dass die Ausgaben für Soziales voraussichtlich steigen werden, nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Verhältnis zum BIP und zum Landeshaushalt. Gerade deshalb ist es notwendig auch innerhalb dieses Bereiches Möglichkeiten zur Eindämmung zu finden. Für die Familienpolitik könnte die Prognose nicht zutreffen, sie unterliegt teilweise anderen Trends und wird mit eigener Review behandelt.

Die Ausgaben für Soziales beinhalten verschiedene Arten von unterschiedlichen Maßnahmen, die sich gegenseitig ergänzen und auch mit anderen Politikbereichen in Verbindung stehen, wie jener der Arbeit, der Gesundheit, des Wohnens und der Bildung/Kultur. Außer für einige einzelne Maßnahmen ist es sehr schwierig Bewertungen über Ursache und Wirkung zu machen. Mit geeigneten Daten ist es hingegen möglich Effizienzstandards festzulegen und Nachhaltigkeit und Verteilungsgerechtigkeit zu beurteilen, klarerweise gefolgt von politischen Überlegungen.

Bewertung der gegenwärtigen Ausgaben

Die Sicherung des Pflegegeldes

Der bedeutendste Ausgabenposten ist das Pflegegeld, es beträgt 260 M im Jahre 2022. Der Sozialplan 2030

Grafik 1
Ausgaben für Sozial- u. Familienpolitik (2022)



Quelle: Rechnungslegung der APB

veranschaulicht den unaufhaltsamen Zuwachs der betroffenen Bevölkerung, zeigt aber keine möglichen Korrekturmaßnahmen von Kosten, die womöglich untragbar werden. Darüber hinaus ist das Pflegegeld als hauptsächliche und bedingungslose (außer die Pflegebedürftigkeit) Welfare-Leistung gedacht, also nicht bemessen an der wirtschaftlichen Situation der Antragsteller und ihrer Familien. Die Strategie, um diese Ausgaben in Bezug auf das BIP zu stabilisieren kann auf zweierlei Wege erfolgen, auch in Kombination. Der erste ist die Bemessung des Pflegegeldes nach der wirtschaftlichen Lage, was zu mehr Verteilungsgerechtigkeit führen würde. Der zweite wäre die Eindämmung oder sogar die Einfrierung des Grundbetrages des Pflegegeldes und die Ergänzung durch ein System der Zusatzversicherung, eventuell in Verbindung mit den Zusatzrentenfonds.

Die Sozialdienste zwischen Zunahme der Nachfrage und Kontrolle über die Ausgaben

Die Ausgaben für die an die Bezirksgemeinschaften übertragenen Sozialdienste belaufen sich (unter Grafik 2 veranschaulicht) auf einen Gesamtbetrag zu Lasten des Landeshaushalts von 143 M. Dabei handelt es sich um eine ansehnliche Menge an Diensten, deren Kosten in den letzten 10 Jahren beinahe gemäß Inflationsanstieg angewachsen sind. Bisher handelte es sich also um eine kontrollierte und tragbare Ausgabe. In den letzten 10 Jahren gab es personalmäßige Zuwächse vor allem für grundlegende Betreuungsleistungen und für die Pflege von Personen mit Beeinträchtigung, und zwar überverhältnismäßig in Bezug auf den Zuwachs an Betroffenen. Auf Grund der Verschiebung zu den Pflegeeinrichtungen ist ein Rückgang des Personals und der Betroffenen bei der Hauspflege zu verzeichnen.

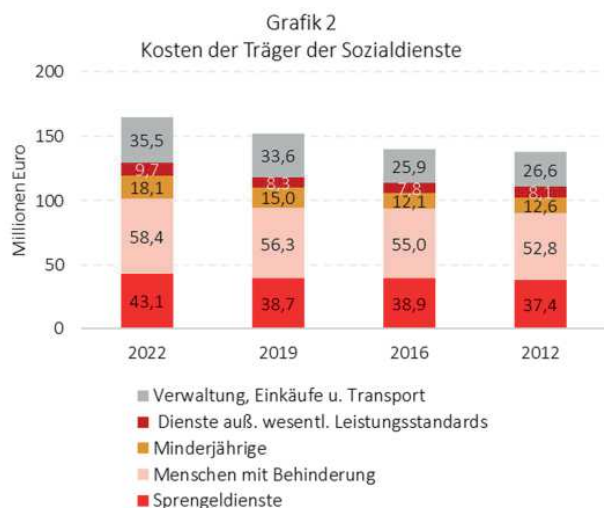
Insgesamt ist seit 2012 die Anzahl der Plätze in den stationären und semistationären Strukturen für die verschiedenen Dienste beinahe unverändert. Es gibt keine zentralen Informationen hinsichtlich unbearbeiteter Ansuchen oder Wartezeiten. Allerdings kündigt sich für die Zukunft (immer laut Sozialplan 2030) der Bedarf von neuen oder verstärkten Diensten an, aber grundsätzlich – der Bereich Senioren bei Seite – sollte die Steigerung der Ausgaben kontrollierbar und finanzierbar bleiben. Bestimmte Dienste könnten zunehmen, andere verhältnismäßig abnehmen oder stabil bleiben. Ein umfassenderes Benchmarking und Controlling und die Überprüfung der Verteilung der Dienste auf dem Territorium könnte Effizienzsteigerungen bringen. Die Indikatoren müssten, um anwendbar zu sein, hinsichtlich der Eigenschaften der Bevölkerung standardisiert sein (Alter, Geschlecht, Herkunft, Bedürftigkeit).

Die finanzielle Sozialhilfe und der Faktor Wohnen

Die Finanzielle Sozialhilfe besteht aus 2 Kategorien von Grundhilfen: soziales Mindesteinkommen (8 M im Jahre 2021) und der Mietbeitrag (39,2 M im Jahre 2021), zuzüglich spezifischer und ergänzender Leistungen von geringerem Ausmaß. Hier ist zu bemerken, dass die größte Ausgabe den Mietbeitrag mit 13.000 Empfängern betrifft, während das soziale Mindesteinkommen 2.529 Personen betrifft (Jahr 2021). Diese Ausgabe ist auch von der generellen Wirtschaftsentwicklung und vom Arbeitsmarkt beeinflusst und grundsätzlich anti-zyklisch. Während eines Jahres mit schwachem BIP sollten Mehrausgaben vorübergehend sein und die Kosten in den normalen und positiven Jahren wieder stabiler. Insgesamt sind die Ausgaben für die Finanzielle Sozialhilfe von 2016 bis 2019 um 9 M geschrumpft, um dann wieder mit der Pandemie zu steigen (exklusive außerordentliche Covid Beiträge). Seit 2022 steht die Ausgabe für diese Gelder unter dem Inflationsdruck, aber mittelfristig sollte der Anstieg an Einnahmen dieses vorübergehende Ungleichgewicht aufheben.

Die EEE auf dem Prüfstand

Diese Zahlungen sind ebenso wie andere Welfare Leistungen in anderen Bereichen der Provinz durch die Erhebung der wirtschaftlichen Lage der Familie bedingt. Dies geschieht laut einheitlicher Einkommens- und Vermögenserklärung EEE, obwohl letzthin für einige Leistungen das staatliche ISEE-System zur Anwendung gekommen ist. Die Anwendung von zwei Systemen bringt Verwaltungsmehraufwand mit sich, ein Thema ist auch der Vergleich der Ergebnisse der beiden unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit.



Strategische Überlegungen

Die Steuerung der Ausgaben im Sektor "Senioren" ist für den Landeshaushalt ein vordergründiges Ziel. Die möglichen Änderungen am Pflegegeld sind nur ein Hebel. Wie im Sozialplan 2030 dargestellt, um die Ausgaben ins Gleichgewicht zu bringen ist auf flexiblere und differenziertere Formen der Hilfeleistung mit

geringeren Führungskosten (z.B. betreutes Wohnen, Tagesstätten) zu setzen.

Um die Kosten besser einzuplanen, braucht es bei den übertragenen Diensten Instrumente zur Erfassung der Nachfrage und zur Planung des Angebots – auch in Abstimmung mit dem privaten Non-Profit Bereich.

Indikatoren Soziales

Das Soziale ist ein heterogener und komplexer Bereich, der mehrschichtige Planungsinstrumente und Bewertungsindikatoren erfordert, die zusätzlich in Verbindung zu anderen öffentlichen Strategien stehen. In den offiziellen Dokumenten der Landesverwaltung (Landessozialplan 2030, Sozialstatistiken, Performance Plan) findet man derzeit hauptsächlich Daten über die Tätigkeit (Anzahl Empfänger und/oder Leistungen), Kapazitäten der Strukturen, Personalstand und Kosten des Personals. Grundsätzlich wird die Angebotsseite beschrieben. Unzureichend ist hingegen die Beschreibung der Nachfrage, vor allem der Angemessenheit des Angebots gegenüber der Nachfrage, sowie die Wirksamkeit der Dienste (Outcome). Es fehlt der Bezug zu Benchmarks, die es teilweise geben würde. Ein System mit Indikatoren sollte hierarchisch aufgebaut sein, mit zuoberst auf Makroebene Indikatoren zum Outcome (Wirksamkeit), darunter Indikatoren zur Effizienz (Output) und schlussendlich Indikatoren zum Input (also Personalaufwand und Strukturen) im Verhältnis zum Output. Darüber hinaus sollten die Indikatoren im Verhältnis zur entsprechenden Bevölkerungsgruppe und zu Benchmarks gesetzt werden. Als Beispiel ohne Anspruch auf Vollständigkeit:

Outcome Indikatoren	• Relative Armuts (SDG) • Quote von Menschen ohne fixe Unterkunft, betreut/aufgenommen durch Dienste • Arbeitseingliederung von benachteiligten Personen • Von den Diensten betreute Jugendliche • Indikatoren für gerechten und nachhaltigen Wohlstand (BES/ISTAT) • Indikatoren zur Qualität der Dienste
Indikatoren zur Effizienz	• Verhältnis Betreuer/Betreute (sektorenabhängig) • Anteil % Verwaltungskosten/Kosten der Dienste • Auslastungsquote der Strukturen • Wartezeiten für die Annahme/Aufnahme • Kosten pro Betreuten bei vergleichbaren Diensten
Indikatoren zum Input/ Ressourcen	• Ausstattung der Strukturen (im Verhältnis zur Bevölkerung) • Anteil qualifiziertes Personal • Turn-Over Personal

Natürlich gibt es noch weitere Indikatoren für die einzelnen Dienste. Wichtig ist die Liste von Indikatoren und entsprechender Statistiken nicht unnötig zu erweitern, sondern nur jene auszuwählen, die helfen Entscheidungen über den eventuellen Ausbau, Rückbau oder Neuausrichtung eines Dienstes zu treffen.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ Untermarzoner, J. (2016). Das Pflegegeld in Südtirol: Stand, Entwicklungen, Perspektiven. AFI-IPL, Bozen.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Landessozialplan 2030, Abteilung Soziales.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Sozialstatistiken 2022, Abteilung Soziales.



Kinderbetreuung und Familiengeld: ein gutes Zusammenspiel zugunsten der Familie

In den letzten 10 Jahren hat das Land die Unterstützung der Familien stark ausgebaut. Es wurde vernünftigerweise in die zwei Hauptbereiche finanzielle Beiträge und Dienste investiert und der Rückstand diesbezüglich aufgeholt. Das Landespaket bietet zusammen mit den staatlichen Maßnahmen eine ausgewogene Unterstützung, die einen positiven Effekt auf den Arbeitsmarkt haben kann. Auch in diesem Bereich des Haushaltes gibt es Einsparungsmöglichkeiten, aber grundsätzlich ist die Abstimmung zwischen Ressourcen und Zielen gut.

Handlungsoptionen

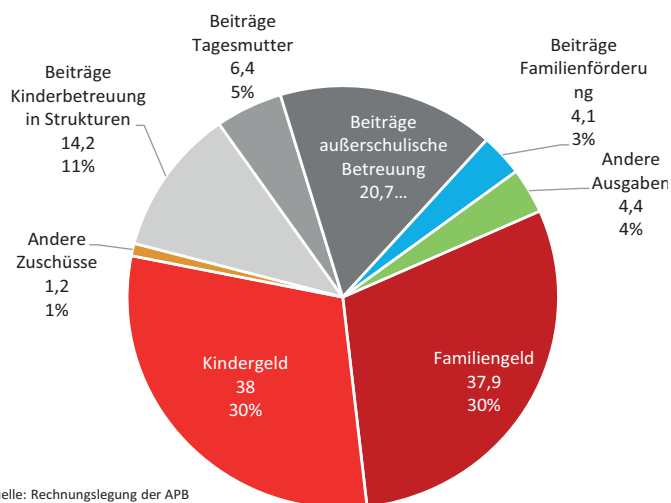
Mit den Ausgaben für die Familie verfolgt das Land klare politische Ziele, deren Erreichung auf längere Zeit messbar ist. Die Maßnahmen bestehen aus einem ausgewogenen Mix aus Geldern und aus Diensten. Es bleibt im Falle des Kindergeldes die Gefahr, die Arbeitsmarktbeteiligung zu schwächen. Dies ist allerdings unvermeidbar und grundsätzlich verfolgt die angewandte Strategie das Ziel den Arbeitsmarkt zu stärken.

Im Falle von Engpässen im Haushalt kann eine Stabilisierung der Ausgaben für Familiengelder in Betracht gezogen werden und der Fokus auf eine angemessene Ausstattung der Dienste für Kinderbetreuung und außerschulische Betreuung gelegt werden. Diesbezüglich wäre das Ansteigen der Qualitätsstandards einzudämmen, und zuerst ein homogenes Grundniveau auf dem gesamten Territorium zu garantieren. Sowohl in den direkt geführten Strukturen als auch in den privaten Einrichtungen sollte fortlaufend eine einheitliche Erfassung der Kosten und Dienststandards eingeführt werden, um das Angebot zu überwachen.

Ein Teil der Beiträge zur Familienförderung hat keine genauen Ziele und kann reduziert werden.

entlichen Beiträge. Der Hauptanteil von 77 M betrifft die Beihilfen für die Familien, während die Betreuung für Kinder und Minderjährige 41,3 M beträgt. Der restliche Betrag wurde für die Familienförderung (4,1 M) und für die Kosten der Einkommenserhebung (2,6 M) verwendet. Der strategische Grundgedanke hinter dem Familiengeld ist grundsätzlich der einer Umverteilung, um zumindest teilweise die Mehrkosten, die durch Kinder anfallen, aufzufangen. Indirekt verfolgt man das Ziel, finanzielle Hürden abzubauen, um die Familiengründung und Geburtenrate zu unterstützen. Die zweite strategische Ausrichtung verfolgt komplementäre Ziele und setzt auf Dienste zur Kleinkindbetreuung und Betreuung von Schulkindern, seien es Kinderhorte oder andere Formen. Hier liegt der Fokus auf Vereinbarkeit von Familie und Beruf und auf den positiven Effekt auf den Arbeitsmarkt.

Grafik 1 - Ausgaben f. die Familienpolitik, 2022
(Millionen Euro und %)



Quelle: Rechnungslegung der APB

Einführung

Im Bereich Familie betrugen die Ausgaben im Landeshaushalt 2021 118 M. Im Jahre 2022 sind die Ausgaben um 90 M gestiegen, davon sind 81 M außerordentliche Gelder. Für 2023 sind 144,7 M veranschlagt. In Grafik 1 sieht man die Aufteilung der 127 M ohne die außeror-

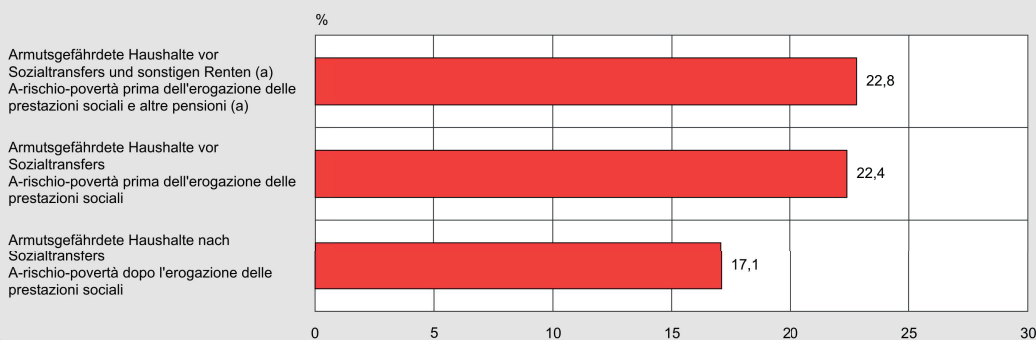
Armutsgefährdete Haushalte vor und nach Sozialtransfers - 2018

Prozentwerte

Famiglie a rischio povertà prima e dopo l'erogazione dei trasferimenti sociali - 2018

Valori percentuali

Grafik 2



(a) Die sonstigen Renten umfassen: Sozialrenten, Invaliditäts-, Kriegsrenten usw.
Altre pensioni comprendono: pensioni sociali, di invalidità, di guerra, ecc.

© astat 2022 - sr

**Bewertung der derzeitigen Maßnahmen**

Die Landesbeiträge für die Familien ergänzen die staatlichen Beiträge (siehe Box) und ergeben zusammen eine beachtliche finanzielle Hilfe für die Familien mit Kindern. Laut einem Bericht der Cattolica Universität weist Italien bis 2020 öffentliche Ausgaben für die Familien von umgerechnet 1,2% des BIP vor, womit Italien an der zweitletzten Stelle in Europa liegt, das seinerseits einen Durchschnitt von 2,5% hat. Nach Einführung des einheitlichen Kindergeldes kommt Italien schätzungsweise auf Ausgaben von 2% des BIP (fast ausschließlich als monetäre Vorteile). Zuzüglich Landesmittel über 0,6% des Landes-BIP erreicht man die europäischen Durchschnittswerte.

Eine Familie mit einem ISEE-Wert zwischen 25.000 und 30.000 Euro kann eine Beihilfe von insgesamt 398 Euro im Monat pro Kind für die ersten 3 Lebensjahre (625 Euro, wenn der staatliche "bonus asilo nido" hinzugerechnet wird) und 198 Euro bis zum 18. Lebensjahr

erhalten.

Einfluss der Beiträge auf das Einkommen

Wie weit diese Beiträge den Unterhalt eines Kindes (der zweifellos höher liegt) unterstützen sollen ist eine politische Entscheidung, auch in Anbetracht des Verhältnisses Einkommen/Preisniveau und der Tatsache, dass ein Kind zwar durchschnittlich Ausgaben über 20 Jahre verursacht, aber auch generationenüberschreitend das Einkommen der erweiterten Familiengemeinschaft in den Jahrzehnten danach unterstützen kann. Die Bewertung dieser Beiträge kann mittels Studien über die Einkommensverteilung gemacht werden, die auch den Anteil an armutsgefährdeten Familien berücksichtigen (SDG-Indikator). Nicht möglich ist es einen Kausalzusammenhang zwischen diesen Beiträgen und der Armutsquote herzustellen, die von 2008 bis 2018 von 17,9% auf 17,1% gesunken ist. Eine Astat-Studie (2022) schätzt allerdings, dass die Sozialtransfers insgesamt die relative Armutsquote von 22,4% auf 17,1% gesenkt haben (siehe Grafik 2).

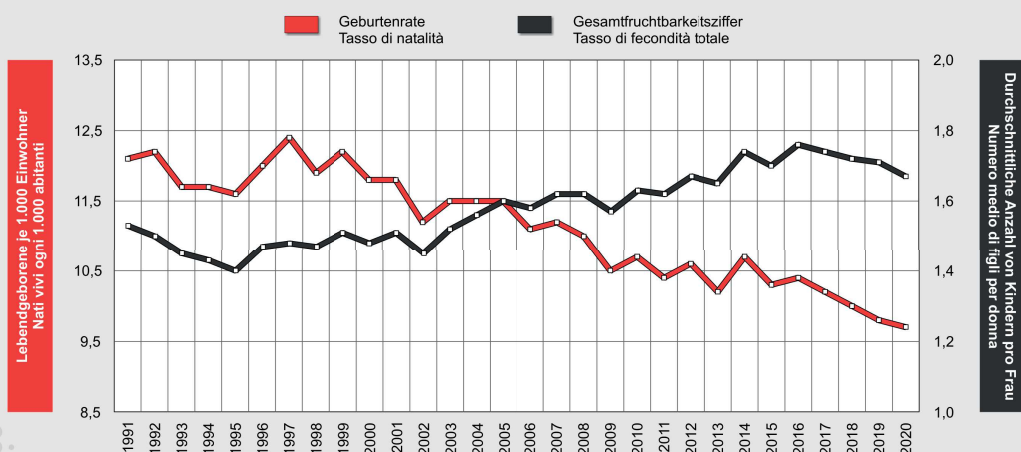
Geburtenrate und Gesamtfruchtbarkeitsziffer - 1991-2020

Werte je 1.000 Einwohner und durchschnittliche Werte

Tasso di natalità e tasso di fecondità totale - 1991-2020

Valori per 1.000 abitanti e valori medi

Grafik 3



© astat 2022 - sr



Das Ziel der Geburtenrate

Noch schwieriger ist es einen Kausalzusammenhang zwischen Beiträgen und Geburtenrate festzustellen. Die Geburtenrate in Südtirol beträgt 9,2 Pro Mille (2022). Sie liegt deutlich über dem Durchschnitt der anderen Regionen (6,7 Pro Mille), aber sie ist seit dem Ende der 90er Jahre kontinuierlich abnehmend (siehe Grafik 3), womit sich eine derzeit negative Geburtenbilanz ergibt. Allerdings ist die Geburtenrate durch die Altersstruktur der Bevölkerung (zusehends älter) beeinflusst, aussagekräftiger als Indikator ist deswegen die Fruchtbarkeitsziffer, welche zwischen Anfang 2000 bis 2016 zunimmt, um danach sukzessive leicht abzunehmen (2021 1,72 Kinder pro Frau im gebärfähigen Alter).

Dienste für die Vereinbarkeit

Die Ausgaben für die Kleinkindbetreuung sind beträchtlich angestiegen, von 6,6 M im Jahre 2010 auf 20,5 M im Jahre 2022. Dies ermöglichte eine Steigerung der Kinderplätze von 0 bis 3 Jahre von 13% auf 23,4%, und brachte den Index näher an das europäische Ziel von 33%. Die Untersuchungen des ASTAT zu den Familien ergaben eine gefühlte Verbesserung der Vereinbarkeit Familie und Beruf für Frauen in den letzten 5 Jahre in den ländlichen Gebieten, was auch einen positiven Effekt auf die Beschäftigung mit sich gebracht hat. In den Stadtgebieten wird hingegen eine Verschlechterung der Situation wahrgenommen. Offen bleibt eine beträchtliche Nachfrage hin zu mehr Flexibilität, sowohl in Bezug auf die Arbeitszeiten als auch in Bezug auf Öffnungszeiten der Strukturen für Kleinkindern, Kindergärten und Schulen.

Die durchschnittlichen Kosten pro Platz in den Kinderstrukturen gehen von 14.000 Euro für die Kinderhorte (Gemeinden), 10.000 Euro in den Kleinststrukturen (KITA) bis zu 8.000 Euro bei den Tagesmüttern (letztes Bezugsjahr 2019). Die Unterschiede erklären sich mit den verschiedenen organisatorischen Ausprägungen dieser Dienste. In den letzten Jahren hat es starke Zuwächse bei privaten Non-Profit Strukturen gegeben, vor allem außerhalb der Hauptorte und zum Nachteil der Tagesmütter. Die Aufnahmefähigkeit in den Kinderhorten hat auf Grund der verkleinerten Gruppenzusammensetzung abgenommen und die entsprechenden Kosten zugenommen. Die Gebühren für die Familien betragen je nach wirtschaftlicher Lage bis zu maximal 3,65 Euro die Stunde. Die Differenz zu den Standardkosten wird von Land und Gemeinde übernommen. In den anderen Regionen Italiens sind die Kosten pro Kind für die zuständigen Gemeinden sowohl bei direkter Führung als auch in den privat geführten

Einrichtungen niedriger. Die Eigenquote der Familien ist jedoch durchschnittlich höher (vgl. Altroconsumo).

Außerschulische Betreuung

Zusätzlich zu den Diensten für Kleinkinder haben sich im letzten Jahrzehnt die Ausgaben des Landes für außerschulische Betreuung (Nachmittag und Sommer) beinahe vervierfacht, also von 5 M auf über 20 M Euro zugunsten von über 80.000 Kinder. Dabei handelt es sich um ein Angebot, das vor allem von Vereinen erbracht wird, die vorwiegend mit Landeszuschüssen (75% fürs Personal, 67% für die restlichen Führungskosten) und für den restlichen Teil durch die Familien finanziert werden. Die Erfassung der Daten zu diesen Tätigkeiten ist noch neu und nicht ausreichend standardisiert, weshalb derzeit noch keine einheitlichen Indikatoren zu den Kosten verfügbar sind.

Das Angebot kann allerdings noch nicht die Nachfrage decken: 27,5% der Eltern wünscht sich längere Schulzeiten und 48% der Teilzeitbeschäftigten erklären, dass sie im Falle von verlängerten Schulzeiten auch länger arbeiten würden (Astat 2023).



Familienförderung

Zu den Maßnahmen zugunsten von Familien gehören auch jene Beiträge für Vereine, die Information, Weiterbildung, Beratung und Betreuung von Familien unterstützen. Diese Beiträge betrugen im Jahre 2022 4,1 M, aber abgesehen von den Eltern-Kind Zentren ELKI findet man im Performance Plan keine ausdrücklichen Ziele für diese Maßnahme.

Strategische Überlegungen

Die politische Ausrichtung auf Wahlfreiheit und Geschlechtergleichberechtigung am Arbeitsplatz erfordert Investitionen in die Dienste für Kinder und in die außerschulische Betreuung und hat sich als erfolgreich erwiesen. In den Studien halten die Familien die finanziellen Unterstützungen für hilfreicher als die Stärkung der Dienste, die nichtsdestotrotz geschätzt werden.



Allerdings wird hier nicht unter Arbeitstätigen/Arbeitswilligen und nicht aktiven Personen unterschieden. Die Leistungen sollten aber nicht als Alternative zu den Beihilfen gesehen werden; sie können sich teilweise ergänzen, auch wenn nicht vollständig ersetzen. Bei Familien, wo beide Elternteile arbeiten wollen, ist die finanzielle Hilfe nicht Ersatz für den fehlenden Dienst, aber sie unterstützt, wenn es ihn gibt. Deshalb sollten

im Fall begrenzter Mittel die Dienste gestärkt werden und Mindestleistungen festgelegt werden, bis ein ansprechendes Niveau auf Landesebene erreicht wird. Untergeordnet können die Transfers erhöht werden, zumindest der Inflation entsprechend.

Die Familiengelder

Es gibt 5 verschiedene Formen von Familiengeld staatlicher Art und auf Landesebene. Ausgezahlt werden sie (mit Ausnahme des einheitlichen Familiengeldes) von der Agentur für Soziale und Wirtschaftliche Entwicklung (ASWE), eine Hilfskörperschaft der Autonomen Provinz Bozen. Die drei wichtigsten Beihilfen sind:

- Das Landesfamiliengeld, unabhängig von der wirtschaftlichen Lage im Ausmaß von 200 Euro monatlich pro Kind bis zum Erreichen des 3. Lebensjahres. Begünstigt sind ca. 15.000 Familien, die Gesamtkosten belaufen sich auf 36 M.
- Das Landeskindergeld bis zum 18. Lebensjahr, abhängig vom Faktor zur Einkommens- und Vermögenslage ISEE. Bis 15.000 ISEE-Wert werden 70 Euro monatlich pro Kind ausbezahlt; für ISEE-Werte zwischen 15.000 und 40.000 Euro werden 55 Euro pro Kind gezahlt; über diesen Wert stehen keine Beihilfen zu. Zuschläge gibt es bei Kindern mit Behinderung. Begünstigt sind ca. 27.000 Familien (50% der Familien mit minderjährigen Kindern), die geschätzten Gesamtkosten für 2023 sind 43 M.
- Das staatliche einheitliche Kindergeld bis zum 18. Lebensjahr, ausbezahlt vom NISF vereinigt seit 2022 die Steuerbefreiungen für Kinder zu Lasten und die anderen staatlichen Leistungen. Es steht für minderjährige Kinder oder bis zum 21. Lebensjahr im Falle von Studenten oder Arbeitslosigkeit. Es hängt vom ISEE-Wert ab: bis 15.000 Euro ISSE ist der Grundbetrag 175 Euro monatlich pro Kind (205 Euro, wenn beide Elternteile arbeitstätig sind) und nimmt bei steigendem ISEE-Wert ab. Über 40.000 Euro oder bei fehlendem ISEE-Wert wird ein Mindestbeitrag von 50 Euro monatlich pro Kind gewährt. Zwischen 2022 und 2023 wurden in Südtirol 57.000 Ansuchen für 98.000 Kinder gestellt (Durchschnitt). Der durchschnittliche monatliche Betrag im Land war in den ersten 8 Monaten des Jahres 2023 149 Euro pro Kind (Quelle: NISF 2023).

Familien mit ISEE-Wert zwischen 25.000 und 30.000 Euro haben Anspruch auf monatlich 143 Euro Kindergeld pro minderjähriges Kind zuzüglich 55 Euro Landeskindergeld. Zusammengerechnet ergeben diese 3 Maßnahmen für Familien innerhalb dieser ISEE-Stufe somit bis zum 3. Lebensjahr 398 Euro monatlich pro Kind.

Hinzu kommt noch die staatliche Beihilfe "bonus asilo nido" durch das NISF, das Eltern von Kindern bis 3 Jahren die Kosten für den Besuch des Kinderhorts bezuschusst. Familien mit ISEE-Wert bis 25.000 Euro erhalten 3.000 Euro im Jahr (270 Euro monatlich), Familien zwischen 25.001 bis 40.000 erhalten 2.500 Euro im Jahr (227 Euro monatlich), für die restlichen sind es 1.500 Euro im Jahr (ca. 137 Euro monatlich).

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ Autonome Provinz Bozen (2021). Familienförderplan – Leitlinien zur Entwicklung und Förderung der Familien in Südtirol. Familienagentur.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Familiengelder in Südtirol 2023. Familienagentur.
- ▲ Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (2022). La spesa pubblica per la famiglia, (a cura di Cristina Orlando). Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- ▲ Astat (2021). Einkommen und Lebensbedingungen der Haushalte 2018- 2019 und Schätzung 2020, Astat-Info 1/2021.
- ▲ Astat (2022). Südtiroler Familienstudie. Astat-Info 21/2022.
- ▲ Astat (2023). Bedarf an verlängerter Betreuungszeit für Kinder bis 10 Jahren- 2023. Astat-Info 40/2023.



Standardisierte und digitalisierte Verfahren für mehr Produktivität

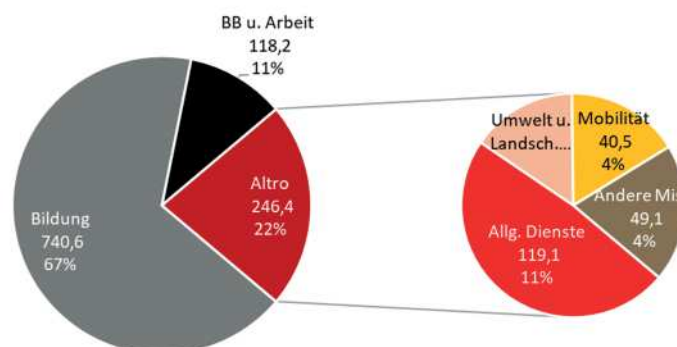
Die Struktur des Verwaltungsapparates und des Personalstandes steht vor einer dreifachen Herausforderung: der Arbeitskräftemangel, der technologische Wandel und die Anforderungen von Seiten der Bevölkerung. Diese verlangt nach einfacher und schneller Interaktion mit der Verwaltung sowie zeitnahe strategische Antworten auf die sozialen und umweltbezogenen Veränderungen. Diese Herausforderungen können gemeistert werden, indem der Einsatz von Personal für (teilweise) automatisierbare Aufgaben begrenzt wird und die Verwaltung hin zu komplexeren, womöglich interessanteren und besser bezahlten Berufsbildern ausgerichtet wird.

Handlungsoptionen

- Erfassung der Struktur der Landesverwaltung mit Verknüpfung der Informationen zu Verfahren, Prozessen und anderen Arbeitstätigkeiten mit der Anzahl und dem Profil des dazu eingesetzten Personals;
- Feststellung der (teilweise) automatisierbaren Verfahrensgruppen, Forcierung ihrer Standardisierung und Digitalisierung, mit gleichzeitiger Verringerung des Turnover;
- Erfassung der notwendigen Kompetenzen in den verschiedenen Strukturen/Tätigkeitsbereichen der Verwaltung, Erfassung der bestehenden Kompetenzen des Personals im Dienst und somit Ermittlung des Qualifikationsdefizit "skill gap", welches es mit gezielten Entwicklungsplänen zu schließen gilt;
- Weiterentwicklung des Systems der Berufsbilder und der Karrierewege (Einschließlich der Fachkarriere) und Anpassung des Gehaltsschema;
- Prüfung der versuchsweisen Einführung von innovativen Ansätzen, wie die Kürzung der Arbeitszeit bei gleichbleibendem Gehalt;
- Ausbau der Investitionen in agile Arbeitsformen, wie bereits begonnen.

ist (siehe Tabelle). Allerdings ist die Quote des Landespersonals an der Gesamtbeschäftigung von 4,1% im Jahre 2016 auf 3,9% gesunken (bezogen auf 2022). Der Anteil des gesamten öffentlichen Sektors an der abhängigen Beschäftigung ist von 26,8% (2016) auf 25,4% (2022) gesunken. Die Beschäftigung innerhalb der Landesverwaltung kann in 2 Makrokategorien unterteilt werden: Personal für die Erbringung von Gütern und Dienstleistungen an die Gemeinschaft (im Besonderen personenbezogene Dienste) und Verwaltungspersonal. Obwohl sich der technologische Wandel auf alle Bereiche des öffentlichen Dienstes bezieht, der Verwaltungsbereich ist am meisten von den neuen Technologien betroffen. Eine Studie der OECD schätzt, dass auf Grund des Automatisierungspotentials 45% der Verwaltungstätigkeiten in den nächsten Jahren dem Risiko des Verschwindens oder radikaler Veränderung unterliegen. Die Auswirkungen werden beim Auftauchen von KI-Anwendungen noch zunehmen. Diese Entwicklungen nehmen zu, während der Arbeitskräftemangel bemerkbar wird. Laut demographischer Prognosen wird der Arbeitskräftemangel nicht vorübergehend sein, sondern er wird sich in den nächsten Jahren zuspitzen.

Grafik 1 - Personalkosten im Landeshaushalt, 2021
(Mill. Euro und %)



Einführung

Abgesehen vom Schulpersonal, belaufen sich die Kosten für die Gehälter im Haushalt auf 250 M im Jahre 2022. Die teilweise Anpassung der Gehälter an die Inflation wird Zuwächse mit sich bringen. Von 2016 bis 2021 ist die Anzahl an Personen (VZE) im Landesdienst grundsätzlich gleichgeblieben, während sie in den anderen lokalen Körperschaften überall gestiegen

Öffentlich Bedienstete der Lokalverwaltungen in Vollzeitarbeitseinheiten

VERWALTUNGEN	Vollzeitäquivalente		Veränderung	
	2021	2016	Anzahl	%
Landesverwaltung, davon:	10.356,5	10.280,1	76,4	0,7%
<i>Landesverwaltung im engeren Sinn</i>	2.458,9	2.448,6	10,4	0,4%
<i>Hilfskörperschaften des Landes (b)</i>	653,8	621,4	32,4	5,2%
<i>Landesforstkorps</i>	263,7	266,8	-3,1	-1,2%
<i>Straßendienst</i>	464,0	474,0	-10,0	-2,1%
<i>Bereich Schule</i>	6.516,1	6.469,3	46,7	0,7%
Lehrpersonal an staatlichen Schulen	8.188,3	7.876,0	312,3	4,0%
Gemeinden	4.004,6	3.771,5	233,1	6,2%
Sanitätsbetrieb	8.669,4	7.711,7	957,7	12,4%
Bezirksgemeinschaften	1.747,0	1.641,9	105,1	6,4%
Sonstige lokale Körperschaften	3.800,2	3.477,5	322,6	9,3%
Insgesamt	36.766,0	34.758,6	2.007,3	5,8%

Quelle: Astat

Es stellt sich somit nicht die Frage, ob es zu einer Verkleinerung des öffentlichen Dienstes kommen wird (zumindest, was die Verwaltung betrifft), sondern viel mehr, ob wir sie mit innovativen Ansätzen steuern und trotzdem die hohen Standards der Dienste und die institutionelle Entwicklung der Landesverwaltung garantieren können, oder ob das Ganze passiv hingenommen wird.

Bewertung der derzeitigen Ausgaben

Mit Bezug auf den Verwaltungsapparat ist das Thema Anpassung an die neuen Herausforderungen gleich wichtig wie jenes der Kosten und der Einsparungsmöglichkeiten. Der Aufbau der Landesämter ist grundlegend für die Selbstverwaltung der Provinz und für die Dienste an die Bürger. Das Ziel Effizienzsteigerungen zu erreichen, muss somit zuerst als Erfolgsfaktor gesehen werden und nicht als (hypothetische) Einsparungsquelle.

Tätigkeitsbereiche des Verwaltungspersonals

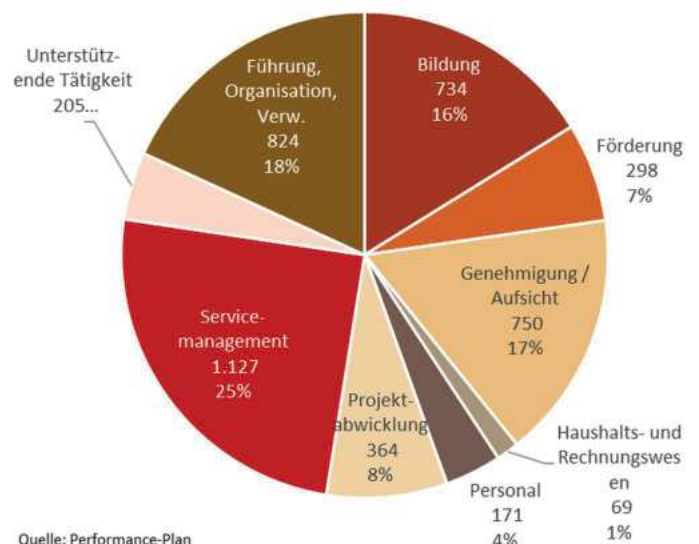
Wirft man einen genaueren Blick auf die Landesverwaltung im engeren Sinne, sind die entsprechenden Beschäftigten in Vollzeit 2.459 (Jahr 2021). Das heißt, sie stellen einen Anteil von 23,7% der Landesbediensteten und nur einen Anteil von 4,4% an der Gesamtheit der öffentlichen Bediensteten in Südtirol dar. Sie sind mehrheitlich Frauen (63%) und haben ein durchschnittliches Alter von beinahe 50 Jahren als Ergebnis der natürlichen Alterung und eines schwachen Generationswechsels. Es gibt keine Erfassung, die die Verfahren (oder Prozesse) mit den Berufsbildern verknüpft. Allerdings kennt man die Verteilung der

Berufsbilder in den verschiedenen Landesämtern. Im Besonderen zählen die 4 häufigsten Berufsbilder der Verwaltung fast 1.830 Personen (45% des Personals). Davon sind 368 Sekretariatsassistenten (einfach oder qualifiziert), 741 sind Verwaltungssachbearbeiter (6. Funktionsebene) und 717 Verwaltungsinspektoren (8. Funktionsebene). Die Häufigkeit dieser Berufsbilder beträgt ungefähr 70% und darüber in all jenen Abteilungen, die vor allem Beitrags-, Genehmigungs- oder Prüfverfahren, Verfahren zur Buchhaltung oder im Personalwesen ab-

wickeln. In den technischen Abteilungen kreuzen sich diese administrativen Berufsbilder mit den technischen Berufsbildern für Projektierungs-, Kontroll-, Überwachungs- und Genehmigungstätigkeiten. Darüber hinaus ist das Zusammenspiel zwischen administrativen und technischen Berufsbildern in jenen Abteilungen beträchtlich, wo es viele Ankaufverfahren von Gütern und Dienstleistungen gibt.

Ein Blick auf die Makro-Tätigkeitsbereiche – wenn auch begrenzt und vorläufig – verrät anders als erwartet, dass sich nur 7% des Personals mit Beiträgen beschäftigt, 17% mit Genehmigungen und Überwachung, 25% mit der Erbringung von Dienstleistungen und 18% mit Führungsaufgaben und organisatorischen Tätigkeiten (siehe Grafik 2).

Grafik 2 - Tätigkeitsfelder des Landespersonals (2019-2020)
(Anzahl Personen und %)



Die zukünftige Verwaltung?

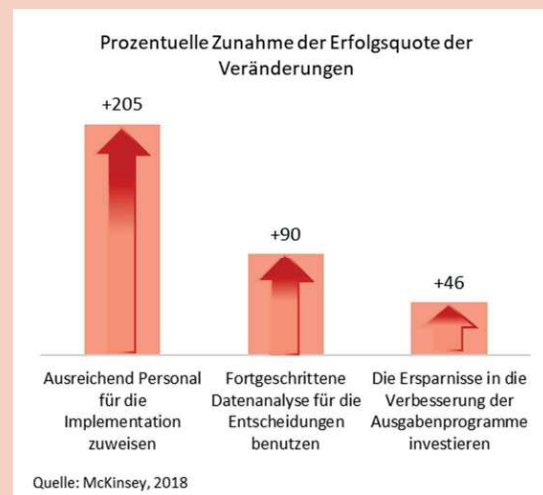
Bevor die Bereiche für Effizienzsteigerungen ermittelt werden, ist es wichtig festzulegen welche Art von Verwaltung für die Zukunft gewünscht ist. Will man eine verzweigte Verwaltung, die Partikular-Interessen und Bedürfnissen mit Ad Hoc Lösungen dient, dann wird es schwierig Einsparungen durch Effizienzsteigerungen zu erreichen. Falls man hingegen an eine Verwaltung denkt, die sich auf 3 Grundpfeiler konzentriert, Governance (Entwicklung in den Bereichen Soziales/Ökonomie, Kultur/Bildung und Umwelt), Prozesse auf integrierten Anwendungen und agile Verwaltung nach Projekten (oft bereichsübergreifend) bei allem, was nicht wiederkehrenden Charakter hat, dann eröffnen sich nicht nur Möglichkeiten der Einsparung sondern auch der Verbesserung der Dienste an die Gemeinschaft.

Die Bereiche für Effizienzsteigerungen

Spielräume für Effizienzsteigerungen ergeben sich vor allem durch die Automatisierung, die der Reorganisation und der Digitalisierung von Prozessen folgt. Obwohl eine aktualisierte Erfassung fehlt, besagen die Daten zu den Verfahren, dass schätzungsweise 15-20% online verfügbar sind, auch wenn das noch nicht bedeutet, dass sie auch ausreichend automatisiert sind. Wenn auch in der Landesverwaltung die Verfahren mit hoher Frequenz nicht sehr viele sind, man kann annehmen, dass mindestens 150 wichtige Verfahren noch nicht digitalisiert sind. Laut internationaler Studien können Automatisierungsprojekte bei Front-office und Back-office Tätigkeiten zu Ressourceneinsparungen zwischen 25% und 40% führen. Aus ersten Erhebungen zu Digitalisierungsprojekten auf Landesebene scheinen vorteilhafte Auswirkungen in dieser Größenordnung hervorzugehen. Die Digitalisierung hat durch das Projekt *#PAB-goesdigital* einen starken Schub erfahren. Es sieht die Digitalisierung von 250 Verfahren in 6 nacheinander folgenden Wellen vor, startend von den Beitragsverfahren und jenen mit dem höchsten Vereinfachungsspielraum für Bürger und Verwaltung. Obwohl es sich um ein ehrgeiziges und gut strukturiertes Projekt handelt, ist es notwendig zusätzliche Kräfte zu bündeln und kurzfristig nicht nur Beitragsverfahren, sondern auch die sogenannten „Genehmigungsverfahren“ zu digitalisieren. Diese Gruppe beinhaltet einen breiten Fächer von Verfahren, die sehr viele Möglichkeiten der Automatisierung in sich tragen. Unter ihnen findet man Ausstellung von Zertifikaten/Bescheinigungen, Führung von Registern/Archiven, Verwaltung von Datenbanken,

Box - Strategien für Effizienzmaßnahmen

Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sind im öffentlichen Sektor nicht immer erfolgreich. Laut einer internationalen Studie wird das Ziel nur in 19% der Fälle vollständig erreicht. Warum ist das so? Die Studie zeigt, dass jene Regierungen, die Effizienz durch einschneidende Sparmaßnahmen erzwungen haben, Schwierigkeiten hatten dauerhaft effizientere Organisationsformen durchzusetzen. Grundsätzlich wurden 3 Arten von Maßnahmen getroffen: Spending Review, Optimierung der Ankaufsverfahren und Digitalisierung. Drei zusätzliche Strategien können die Aussicht auf Erfolg allerdings steigern.



Der erste Schritt ist die Verfügbarkeit von genügend Personalressourcen, um die Vorhaben umzusetzen. Zweitens gilt es auf Basis einer guten Datenanalyse die Fortschritte bei den Einsparungen zu messen. Drittens ist es ratsam die Einsparungen in die Infrastruktur, in die Dienste und in die Weiterbildung des Personals zu investieren: dies erhöht erwiesenermaßen die Motivation zur Veränderung.

Genehmigungen/Ermächtigungen, Anerkennungen, Kontrollen, Monitoring, Klassifizierungen, Erhebung von Daten und Informationen.

Der zweite Bereich für Effizienzsteigerung betrifft die Führungs-, Koordinierungs- und Organisationstätigkeiten, was 17% des Personals betrifft und mehr als 800 Personen entspricht. Das beruht erstens auf die hohe Anzahl an Führungsstrukturen, einige davon auch sehr klein, ausgestattet mit entsprechendem Stab. Zweitens wiegen das Ausmaß an normativen und organisatorischen Pflichtaufgaben.

Die Verwaltung von Diensten und Projekten beschäftigt zusammen 33% der Personalressourcen. Die erste Gruppe besteht vor allem aus Straßen- und Forstdienst. Hier zu erwähnen wäre auch der- nicht getrennt erfasste- Ankauf von Gütern und Dienstleistungen. Sieht man sich die Häufigkeit und den durchschnittlichen Betrag der Ankaufsverfahren von bestimmten Warenkategorien an, können Effizienzsteigerungen durch eine bessere Programmierung und Bündelung der Ankäufe angepeilt werden..

Modernisierung und Attraktivität der Verwaltung

Wichtiger als die genannten Effizienzsteigerungen erscheint die Anpassung der Organisation, die notwendig ist, wenn man ein Verwaltungsmodell will, das auf die 3 Grundsätze "Governance-Prozesse-Projekte" baut. Da wäre eine radikale Senkung der Routineaufgaben, während neue, derzeit in der Verwaltung seltene, Kompetenzen relevanter werden. Es geht um Fähigkeiten zur Analyse von Systemen und Daten, Bewertung von Risiken, Erfassung von Prozessen, Prognosefähigkeiten, Einbeziehung von Bürgern und Stakeholdern, Organisation von Informationssystemen und Netzwerken, um fortschrittliche digitale Kompetenzen, um agiles Project Management. Um dies umzusetzen, bedarf es eines umfangreichen Planes zur Personalentwicklung, bestehend aus Neuqualifizierung, Upskilling, Einführung von Berufsbildern aus dem privaten Arbeitsmarkt, aus neuen auch nicht linearen Karrieremöglichkeiten.

Strategische Überlegungen

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die zunehmende Komplexität des öffentlichen Tätigkeitsbereiches erfordern die Organisation und den Personalbestand der Verwaltung neu zu denken. Einerseits müssen Prozesse standardisiert werden, andererseits braucht es eine flexible Struktur, die die Notwendigkeit zum Wandel erkennt und dementsprechend handelt. Diese beiden scheinbar gegensätzlichen Ziele wären durch eine größere Investition in Entwicklung und Weiterbildung, als auch in Digitalisierung vereinbar. Dies führt zu einer Verschlankung der Verwaltung, die aber höher quali-

fiziert und im Stande ist im Wettbewerb mit privaten Arbeitsgebern für Talente attraktiv zu sein. Wenn das Personal schätzungsweise 20% Routine-tätigkeiten ausführt, die teilweise oder vollständig automatisierbar wären und für diese Tätigkeiten eine Effizienzsteigerung von 25% erreicht wird, könnte die Einsparung am Personalstand der Verwaltung 5% betragen. Hinzu kämen noch die Auswirkungen durch Vereinfachung, durch die Streichung von Verfahren oder Skaleneffekte durch organisatorische Vereinheitlichung. Die Anpassung des Personalstands bringt keine größeren Probleme mit sich, wenn sie programmiert und durch Entwicklungsmaßnahmen begleitet wird. Man braucht nur daran zu denken, dass im Triennium 2019-2021 720 Personen die Verwaltung verlassen haben (davon 452 wegen Pensionierung und 81 auf Grund von freiwilliger Kündigung) und dieser Wert tendenziell steigen wird. Klarerweise können Einsparungen wiederum in die Entwicklung des Personals und in eine konkurrenz-fähige Entlohnung investiert werden, sowie in andere unterstützende Leistungen bezüglich Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben.

Der zeitliche Horizont eines derartigen Wandels ist – wenn unverzüglich damit begonnen wird – zwischen 5 bis 8 Jahre, auch wenn der Schwerpunkt für Analysen und Digitalisierung in den ersten 3 Jahren liegen sollte. Wenn das fortgeschrittene durchschnittliche Alter für bestimmte Veränderungen auch hinderlich sein kann, es kann auch eine Gelegenheit für den Generationenwechsel bedeuten.



Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ OECD (2021). Public employment and management 2021 – The future of public service. Paris.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Personalentwicklungsplan 2023-2024.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2020). Gutachten zum Performancebericht. Controlling Bericht Nr. 9/2020.
- ▲ McKinsey & Co. (2018). A smarter approach to cost reduction in the public sector.
- ▲ Frey, C.B. & Osborne, M.A. (2013). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? Oxford Martin Programme on Technology and Employment Working paper, University of Oxford
- ▲ Bessen, J. (2016). How Computer Automation Affects Occupations: Technology, Jobs and Skills, Boston University School of Law, Law & Economics Working Paper No. 15-49.



Ist leistbares Wohnen möglich?

Trotz spürbarem Rückgang der öffentlichen Mittel für den geförderten Wohnbau, ist in den letzten 20 Jahren die Anzahl an Wohnungen beträchtlich gewachsen. Allerdings hat auch die Anzahl an Familien stark zugenommen und ein Teil der neuerrichteten (oder wiedergewonnenen) Wohnungen hat dazu beigetragen die Zweitwohnungen für touristische Zwecke oder zur Verfügung stehend (manchmal für Nichtansässige) ansteigen zu lassen. Das Preisniveau für Kauf und Miete im Verhältnis zu den Einkommen wird immer problematischer, und das nicht nur in der Hauptstadt, die mittlerweile unerschwinglich geworden ist. Die Beiträge (für Ankauf und Miete) scheinen den Anforderungen nach Flexibilität auf Grund zunehmender Zu und Abwanderung von Familien nicht mehr gerecht werden zu können. Neben einer Wiederaufnahme des sozialen Wohnbaus braucht es neue Instrumente, um den Mietwohnungsmarkt mit Preisbindung zu stärken und eine Neuausrichtung der Förderungen für den Ankauf. Diese sollten zielgerichteter und höher sein und weniger den Eigentümern zu Gute kommen.

Einführung

In Südtirol sind die Ausgaben für den sozialen Wohnbau bedeutend höher als im restlichen Staatsgebiet. Allerdings ist es in diesem Zusammenhang nicht möglich die Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben losgelöst von den anderen Maßnahmen zur Wohnbaupolitik und den anderen Faktoren des Immobilienmarktes zu betrachten. Der Wohnungsmarkt ist durch die Ausbreitung und die Art der Nutzung der Siedlungsgebiete geprägt, welche wiederum von geografischen Faktoren, von politischen Entscheidungen über die Nutzung des Territoriums und von den urbanistischen Bestimmungen abhängen. Mehr als die einzelnen Maßnahmen oder die einzelne öffentliche Ausgabe zu bewerten, ist es angebracht die Gesamtheit an Indikatoren und Unterstützungsmaßnahmen über einen längeren Zeitraum zu betrachten, um zu verstehen, ob diese die gesetzten Ziele erreicht haben und vor allem ob sie im Stande sind den Herausforderungen in Bezug auf das Wohnen in den nächsten 10-20 Jahren eine Antwort zu geben. Beim Lesen der Daten ist es sinnvoll die Lage im Stadtgebiet von Bozen von den anderen Gemeinden der Provinz zu unterscheiden, wenn sich auch andere Stadtgebiete (z.B. Meran) in einer Situation zwischen jener der Landeshauptstadt und jener der Gemeinden in den Tälern und den Berggebieten befinden. Letztlich ist in der Peripherie eine Situation am Wohnungsmarkt zu beobachten, die große Unterschiede je nach Tourismusintensität aufweist.

Ende 2021 gab es in Südtirol 293.775 Wohnungen gegenüber 229.882 Familien. In der Hauptstadt waren es 53.364 Wohnungen und 49.687 Familien. Der Index Wohnung pro Familie war in Bozen 1,07 und 1,28 in den restlichen Gemeinden der Provinz (der Durch-

schnitt lag bei 1,23). Die leerstehenden Wohnungen waren 67.100, davon 4.415 in Bozen. Beim Lesen dieser Daten ist darauf hinzuweisen, dass es in Südtirol 13.894 Zweitwohnungen für touristische Zwecke gibt, 75% davon gehören nicht in der Provinz Ansässigen. Darüber hinaus wird ein Teil der Wohnungen (über 4.100 Betriebe mit 11.000 Zimmer) an Touristen vermietet und als nicht gastgewerblicher Betrieb klassifiziert.

Die Daten zum Rechtstitel der Wohnungen sind derzeit jene des Jahres 2019. Im Landesdurchschnitt sind 70% der besetzten Wohnungen im Eigentum. In der Hauptstadt ist die Eigentumsquote 59% und jene der Miete 36%. In den anderen Gemeinden ist die Eigentumsquote 73%, die Miete 19%. Der restliche Teil ist auf Grund

	Bozen	Andere Gemeinden	Totale Provinz
Index Wohnungen 2021			
Hauptwohnungen	53.364	240.411	293.775
Zweitwohnungen	89	13.805	13.894
Nr. Familien	49.687	180.195	229.882
Index Wohnung pro Fam. (ber)	1,07	1,28	1,23
Rechtstitel 2019			
Besetzte Wohnungen, davon:	48.949	172.291	221.240
Eigentum	28.813	126.214	155.028
Miete	17.414	33.499	50.913
Anderer Rechtstitel	1.915	13.385	15.299
% Eigentum	59%	73%	70%
% Miete	36%	19%	23%

Quelle: Astat und Istat

anderer Rechtstitel besetzt (z.B. Fruchtgenuss). Wenn auch die Daten der Wohnstandserhebung nach 2011 einer anderen Berechnung unterliegen, kann man erkennen, dass längerfristig die Anzahl an neuen Wohnungen in Bozen im Verhältnis zu den anderen Gemeinden sehr viel langsamer angewachsen ist.

Handlungsoptionen

Ein derart komplexer Bereich wie der Wohnungsmarkt kann nicht durch ein paar Einzel-Maßnahmen verbessert werden. Viel wichtiger ist es, eine klare Strategie zu haben, als Ergebnis einer weitläufigen Diskussion und geeigneter Kommunikation und alle Maßnahmen konstant an diese Strategie anzupassen. Das koordinierte gemeinsame Zusammenspiel dieser Maßnahmen kann das Angebot beeinflussen und die Nachfrage unterstützen. Das Ganze muss dem Grundsatz des verminderten Grundverbrauchs des Landesgesetzes „Raum und Landschaft“ folgen, der je nach Gemeindeverwaltung mehr oder weniger restriktiv sein kann.

Um den Aufbau eines leistbaren Mietwohnungsmarkt zu unterstützen und die Beiträge für den Ankauf auf jene zu konzentrieren, die es wirklich notwendig haben, müssten die Maßnahmen sowohl auf das Angebot, als auch auf die Nachfrage und auf die Neuausrichtung des Systems abzielen: (einige Beispiele ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- Ausbau des Monitorings (Abteilung 25 und ASTAT) mit den verfügbaren Daten über nicht genutzte Gebäude und Areale, mit den Bedarfserhebungen aus den Gemeindeentwicklungsplänen oder aus anderen Quellen auf Gemeinde-, Landes-, Staatsebene. Falls bedeutende Diskrepanzen zwischen Gemeindeentwicklungsplänen und Landesstrategieplan hervorgehen sind Maßnahmen (auch gesetzlicher Natur) anzudenken, um die Ziele des Landesstrategieplanes zu sichern.
 - Aufbau eines Netzwerks der Kompetenzen und Erfahrungsaustausch um das System der Ausgleichsmaßnahmen (Planungsmehrwert), der Preisbindung und der Vertragsurbanistik in Schwung zu bringen;
 - Beschleunigte Verhandlungen und Zuweisungen der aufgelassenen Militärareale des Staates;
 - Systematisierung und Digitalisierung der Kontrollen zur Einhaltung von Sozialbindung, Konventionierung und der Modalitäten der Miete;
 - Die Lenkungswirkung des GIS-Steuersatzes optimieren;
 - Ausweitung der Auswahl an Subjekten ohne Gewinnabsicht und der Fälle, die in den Genuss von Beiträgen für die konventionierte Wiedergewinnung kommen;
 - Steigerung der Kapazitäten des WOBI für die Errichtung von neuen Wohnungen und Sanierung der bestehenden, auch in möglicher Partnerschaft mit dem non Profit Bereich und anderen öffentlichen Subjekten;
 - Ergänzend zum vorherigen Punkt, mögliche Ausweitung der Rolle des WOBI als Akteur auf dem Mietmarkt.
 - Einführung von selektiveren Kriterien für Empfänger von Kapitalbeiträgen – eventuell mit höheren Beträgen – und Anpassung der Zugangskriterien fürs Wohnbauparen;
 - Neubewertung der Sozialbindung und mögliches teilweises Freikaufen zugunsten von Miete mit Preisbindung.
- Auch die institutionelle landesweite Koordinierung ist sehr wichtig in einem Kontext, in dem den Gemeinden die urbanistische Programmierung und Planung übertragen ist. Allerdings ist eine erfolgreiche Strategie in diesem Bereich von der Verfügbarkeit von Wohnbauzonen bzw. Kubatur abhängig. Feststellen lassen wird sich dies mit der Genehmigung der Gemeindeentwicklungspläne und den darauffolgenden Gemeindeplänen für Raum und Landschaft.

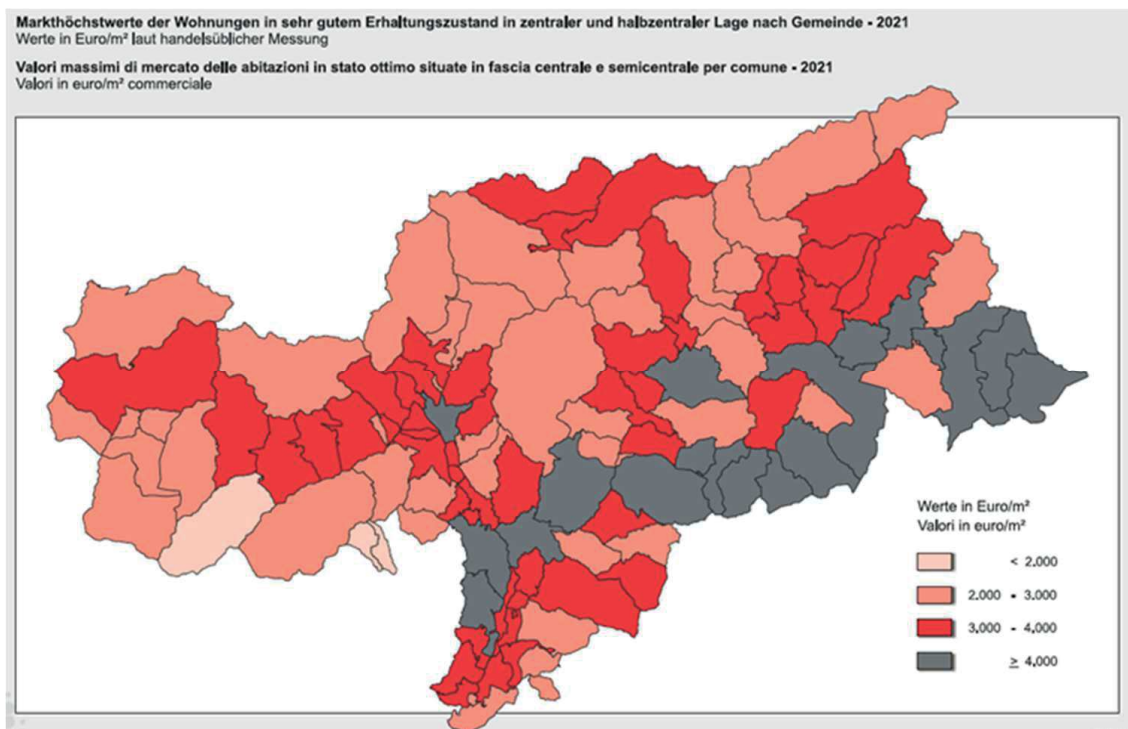
Analyse der derzeitigen Ausgabenmaßnahmen

Eigentum für alle?

Liest man die programmatischen Dokumente als auch die Ziele der Landesbestimmungen (Urbanistik und geförderter Wohnbau) erscheint es klar, dass das Hauptziel der Wohnungserwerb ins Eigentum (Erstwohnung) für die größtmögliche Bevölkerungsschicht war. Letztthin ist auf untergeordneter Ebene ein zweites Ziel hinzugekommen, und zwar jenes des leistbaren Wohnens. Laut einiger Indikatoren, ersichtlich in der

Box, kann man behaupten, dass das Ziel einer hohen Eigentumsquote unter den Familien teilweise erreicht worden ist, während jenes des leistbaren Wohnens weit davon entfernt ist. Andererseits ist die Eigentumsquote von 70% niedriger als die staatliche Quote (75%), die homogener zwischen den Stadtgebieten und weniger bewohntem Land ist. Darüber hinaus ist sie in den letzten 10 Jahren nicht wesentlich gestiegen. Parallel zu den Maßnahmen im geförderten Wohnbau (siehe unten) ist die Anzahl an Familien mehr als jene der Wohnungen angestiegen, sowohl auf Grund der demographischen Alterung, der Scheidungen als auch und vor allem wegen der Zuwanderung aus dem

Grafik 1



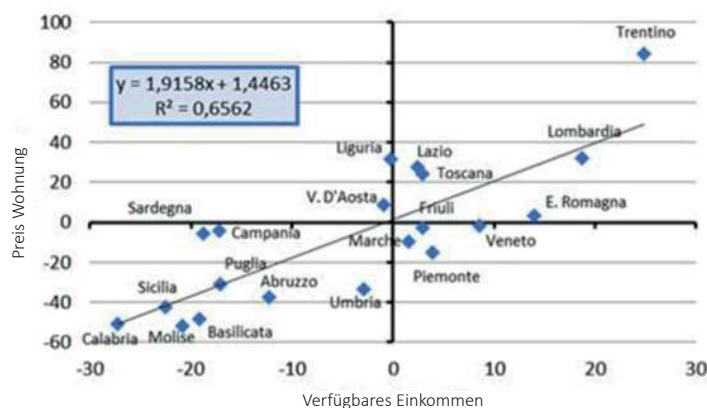
Quelle: Astat

Ausland und aus anderen Regionen. Angesichts der Zu- und Abwanderungsdynamik (z.B. Personen/Familien, die sich vorübergehend in der Provinz niederlassen), scheint die Eigentumsquote an Wichtigkeit zu verlieren und auf jeden Fall zusehends schwerer steigerbar. Vor allem für diese für den heimischen Arbeitsmarkt wichtige Zielgruppe ist ein Modell der bezahlbaren Miete bedeutsam.

Ein Preisniveau, das mit den Einkommen unvereinbar ist

Mit Bezug auf die Preise geht aus den Daten der Agentur für Einnahmen, die vom ASTAT ausgearbeitet wurden, hervor, dass im 2. Semester 2021 der Durchschnittspreis für eine Wohnung in bestem Zustand und zentraler und fast-zentraler Lage zwischen 2.321 und 2.968 €/m² und die Miete zwischen 6,45 und 8,69 €/m² lag. In der Hauptstadt sind die entsprechenden Werte 3.871 – 5.036 €/m² und 11,21 – 14,66 €/m², also durchschnittlich 70% höher. Die Grafik 1 zeigt die Bandbreiten für alle 116 Gemeinden. Aus dem Immobilienbericht der Agentur für Einnahmen kann man entnehmen, dass der durchschnittliche Preis einer Wohnung in der Region Trentino Südtirol um 92% höher als im italienischen Durchschnitt und ca. 50% höher als in der Lombardei ist. Wenn man den Preis der Wohnungen im Verhältnis zu den verfügbaren Einkommen der Familien setzt, welches in der Region um 25% höher ist als im italienischen Durchschnitt, erhält man einen Index

zur Leistbarkeit (affordability, siehe Box), der in Trentino Südtirol weitaus der niederste unter den Regionen in Italien ist. Übertragen auf Landesebene liegt 2022 die durchschnittliche Schätzung für eine Wohnung in der Provinz Bozen bei 2.961 €/m² (3.955 €/m² in der Hauptstadt), 38% höher als im Trentino (+52% bezogen auf die Hauptstadt).

Grafik 2 – Einkommen und Wohnungspreise nach Region (2021)
– % vom nationalen Durchschnitt

Quelle: Agentur für Einnahmen (2023)

Sind die Beiträge Schuld?

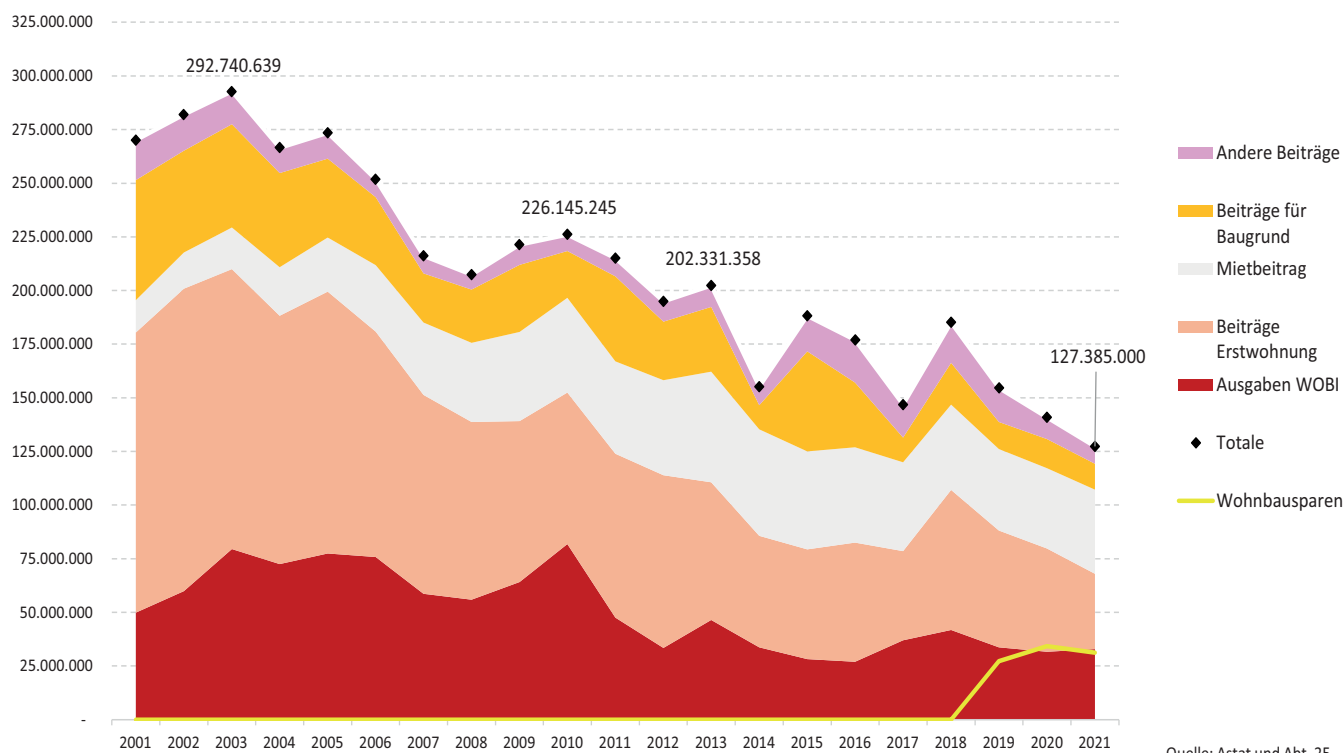
Einer der Kritikpunkte, der häufig bezüglich finanzieller Unterstützung durch das Land im Bereich Wohnbauförderung ist, dass diese Beiträge den Preis steigen lassen (Ankauf oder Miete) und somit größtenteils an die Eigentümer zum Vorteil gelangen. Diese Annahme kann zum Teil nicht widerlegt werden, ist aber mit den zur Verfügung stehenden Daten auch nicht überprüfbar. Man kann sagen, dass der Kapitalbeitrag für Ankauf durchschnittlich zwischen 10 und 20% der Kosten der Wohnung beträgt und somit nur einen Teil der Preisdifferenzen erklären kann. Der Hauptgrund liegt im Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage, zusätzlich zu den unterschiedlichen Qualitätsstandards. Die Dynamik und das Niveau der Nachfrage ergeben sich nicht nur durch die neuen Familien und durch die hohen Durchschnittseinkommen im Land sondern auch durch

die hohen Einkommen der wohlhabenderen Bevölkerungsschichten, die Wohnungen als Investitionsgut erwerben und durch die Nachfrage von Nicht-Ansässigen, sei es aus touristischen Zwecken, aus Investitions- oder aus Arbeitsgründen.

Ein längerfristiger Blick auf die Landesförderungen

Bevor man die Auswirkungen der einzelnen Fördermaßnahmen beschreibt, ist es gut einen Gesamtüberblick über das Ausmaß an öffentlicher Unterstützung des Wohnbaus zu haben. Unter Berücksichtigung aller Maßnahmen des Landes sind die Förderungen von 270 M im Jahre 2001 auf 215 M im Jahre 2011 und 127 M im Jahre 2021 gesunken. Dies sind Nominalwerte, denn bezüglich Realwerte muss auch der Wertverlust der Beiträge berücksichtigt werden, der einer Inflation von 45% im Betrachtungszeitraum geschuldet ist (siehe Grafik 3).

Grafik 3 - Finanzmittel für geförderten Wohnbau, 2001-2021



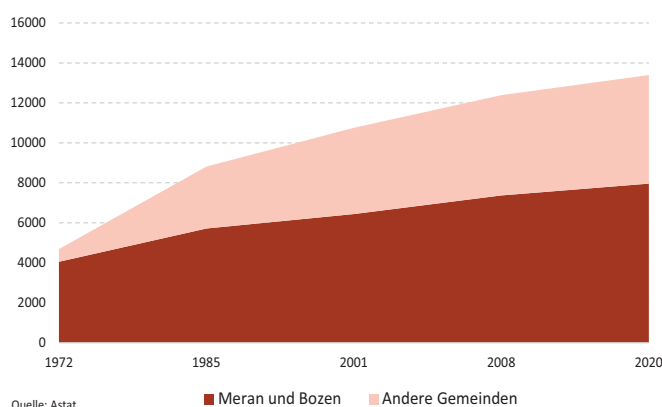
Von 1971 bis 2020 sind 141.880 Wohnungen fertiggestellt worden, davon 26.022 (18,3%) in den Gemeinden Bozen und Meran. Von diesen Wohnungen sind 4.801 (3,3%) vollständig mit öffentlichen Mitteln finanziert, 52.005 (36,7%) mit einer öffentlichen finanziellen Beteiligung und die restlichen 85.074 (60%) mit ausschließlich privaten Mitteln. In den Gemeinden Bozen und Meran ist die vollständig öffentliche Quote 8,8%,

jene mit teilweiser Beteiligung 21,4%, die vollständig private 69,8%. Die beiden Hauptgemeinden stellen nun einen Anteil an der Gesamtbevölkerung von 27,9%; im Jahre 1971 war er 33,5%.

Die öffentlichen Wohnungen des WOBI

Der öffentliche Wohnbau fällt unter die Zuständigkeit des WOBI, das über 13.438 Wohnungen verfügt (Jahr 2021). Diese sind vor allem im Zeitraum 1973-1985 angewachsen, während im Zeitraum 2009-2021 das Vermögen nur um 1.053 Wohnungen angestiegen ist (siehe Grafik 4). Insgesamt sind 12.422 Wohnungen von mehr als 29.000 Bewohnern besetzt; 6.046 davon sind unterbesetzt. Obwohl in den letzten Jahrzehnten der Zuwachs an WOBI-Wohnungen vor allem in der Peripherie zu verzeichnen ist, sind jene in der Hauptstadt immer noch 48,5% des Gesamten.

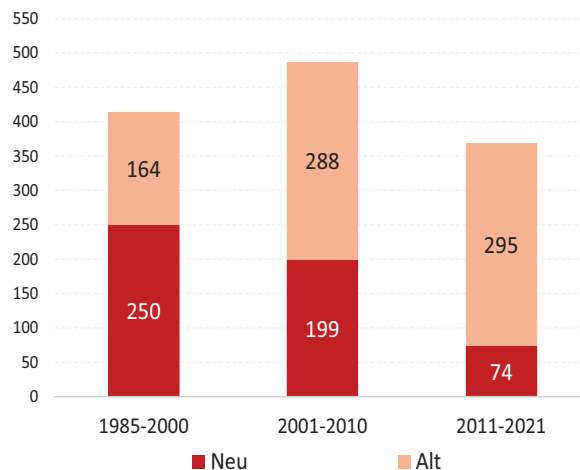
Grafik 4 - WOBI Wohnungen pro Gemeinde, 1972-2020



Die Inhaber über 65 Jahre sind 43,5% (Bozen 47,8%). Der durchschnittliche Mietpreis war 207 Euro; die Hälfte der Verträge hat einen Mietpreis zwischen 50 und 150 Euro (Jahr 2020). Die Wohnungsgesuche beim WOBI sind im 10 Jahreszeitraum 2011-2020 durchschnittlich 4.900 pro Jahr, die zugelassenen im Durchschnitt fast 3.800, jene über die gesetzliche Mindestpunktzahl waren 923. Mehr als die Hälfte davon kommen aus den Gemeinden Bozen und Meran. Dieser Nachfrage gegenüber steht ein durchschnittliches Angebot von 369 WOBI Wohnungen (siehe Grafik 5) im letzten 10 Jahreszeitraum. Wenn man die Differenz zwischen Angebot und Nachfrage nach vorne projiziert entsteht ein nicht gedeckter Bedarf von ca. 550 Wohnungen pro Jahr, auch wenn ein Teil dieses Bedarfes theoretisch ist, da die Personen teilweise noch nicht ansässig sind. Der von den Gemeinden geschätzte Bedarf ist 4.815 Wohnungen, davon 60% Sozialwohnungen. Das WOBI-Bauprogramm 2023-2033 sieht derzeit 617 Wohnungen vor. Diese Zahl ist nicht weit vom Durchschnitt des 10 Jahreszeitraumes 2011-2021 entfernt. Trotz dieses Mehrbedarfes könnte das WOBI auch mit zusätzlichen Mitteln und Bauzonen nicht viel mehr neue Wohnungen errichten. Steigende Verwal-

tungsaufgaben und außerordentliche Instandhaltungen auf Grund der Alterung des Bestandes und der Bevölkerung fallen ins Gewicht.

Grafik 5 - Übergebene WOBI Wohnungen, jährlicher Durchschnitt

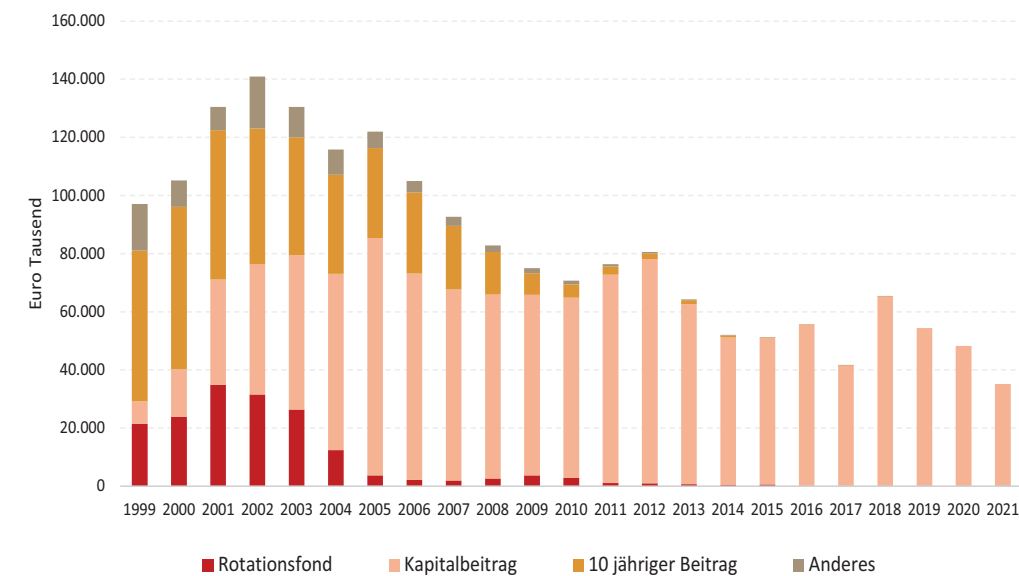


Die Beiträge für die Erstwohnung

Bezüglich Beiträge für die Erstwohnung sind zwischen 2001 und 2021 38.687 Gesuche genehmigt worden, mit einem erheblichen Rückgang ab 2013. Durchschnittlich betrafen 30% den Neubau, 55% den Ankauf und 15% die Sanierung. Der Rückgang betraf vor allem die Gesuche für Neubau, die im letzten Zweijahreszeitraum 2020-21 nur 12% der Gesuche ausmachten. Von 1999 bis 2021 sind insgesamt fast 1,9 Milliarden für Beiträge für die Erstwohnung ausgegeben worden, durchschnittlich 82,3 M pro Jahr. Zu Beginn dieser Förderung waren der 10 jährige Beitrag und das Darlehen aus dem Rotationsfonds vorwiegend, der Kapitalbeitrag, heute die einzige vorgesehene Schiene, war untergeordnet. Grafik 6 zeigt die Tendenz wie die Ausgaben in den Jahren beträchtlich sinken. Berücksichtigt man die kumulierte Inflation wäre der Rückgang noch eindrücklicher. Bezüglich Beiträge ist in den letzten Jahren eine bedeutende Verlängerung der Genehmigungszeiten zu verzeichnen, was die Notwendigkeit aufzeigt Maßnahmen zur Vereinfachung zu setzen.

Aus den Daten über die Begünstigten geht hervor, dass 95% der ersten (63%) oder zweiten (32%) Einkommensstufe angehören, 37% sind unverheiratet und nicht zusammenlebend und 50% haben keine Kinder. Daraus könnte man entnehmen (zu verifizieren), dass ein bedeutender Teil der Begünstigten den Antrag in jungen Jahren stellt, wenn das Einkommen noch niedrig ist, aber mit Hilfe der Familie eine Wohnung erwerben kann, dessen Wert den Beitrag um ein Vielfaches übersteigt.

Grafik 6 - Ausgezählte Beiträge für Erstwohnung



Die restlichen Förderungen

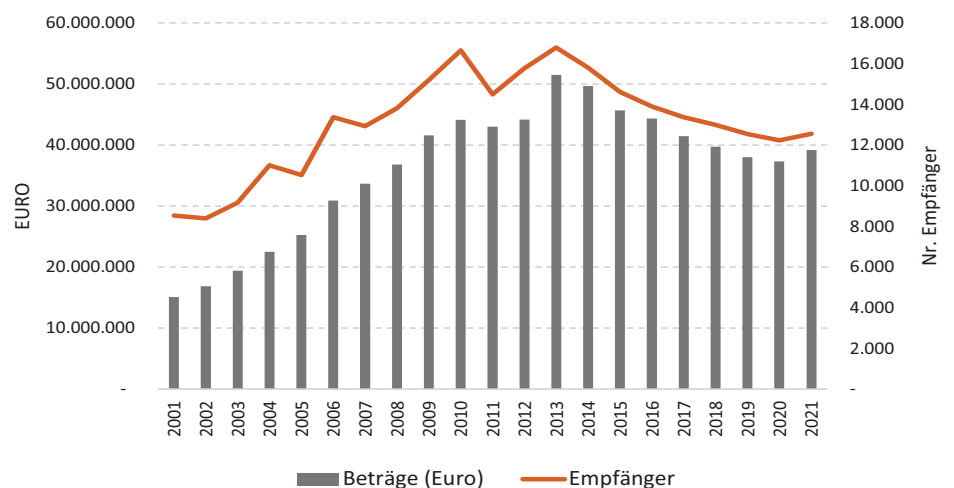
Das Tätigkeitsfeld der Landesverwaltung erschöpft sich nicht nur im Bau und in der Errichtung von Sozialwohnungen und in den Beiträgen für den Erwerb von Wohnungseigentum. Vielmehr wurde ein Schwerpunkt auch auf die Mietbeiträge für einkommensschwächere Familien, die bei den Sozialwohnungen nicht zum Zug kamen, gelegt. Sowohl die Anzahl an Empfängern als auch die Ausgaben sind kontinuierlich zwischen 2001 bis 2013 angewachsen, bis die Auszahlungen 50 M Euro überschritten haben, um dann auf 39 M im Jahre 2022 zu sinken. (siehe Grafik 7).

Vervollständigt wird das Bündel an Landesförderungen durch die Beiträge an die Gemeinden (und Genossenschaften) für den Ankauf und der Urbanisierung von geförderten Wohnbauzonen und durch die Bauspardarlehen, die Rücklagen durch einen Vorsorgefond voraussetzen. Im ersten Fall dieser Beiträge wird nicht nach Baudichte differenziert. Im Falle des Bauspardarlehen als ergänzende Maßnahme handelt es sich um ein Modell, das bezüglich Empfänger wenig selektiv ist. Beide Förderungen sind unter dem Gesichtspunkt Effizienz und Ausgewogenheit verbesserungswürdig.

Die Grenzen der finanziellen Unterstützung der Nachfrage

Zusammenfassend sind schlussendlich im letzten Jahrzehnt laut Kataster 40.000 Wohnungen hinzugekommen. Die Beiträge für den Ankauf oder den Neubau waren 14.205, während die neuen WOBI-Wohnungen 812 waren. Die Anzahl der Familien ist um 26.000 gestiegen. Prozentuell gesprochen ist die Anzahl an Familien in den letzten 20 Jahren um 33% und in den letzten 10 Jahren um 13% gestiegen, und zwar in doppelter Zuwachsrate im Verhältnis zur Bevölkerungszahl. Der Zuwachs an Familien und nicht der Bevölkerungszuwachs wirkt sich auf den Wohnungsmarkt aus. Im Jahre 2019 waren 51.000 Wohnungen vermietet. Bedenkt man, dass ca. 25.000 Familien entweder eine

Grafik 7 - Mietbeitrag, 2001-2021



WOBI-Sozialwohnung haben oder den Mietbeitrag beziehen, heißt das, dass ca. 26.000 Familien ohne Beihilfe auf dem freien Mietmarkt sind (wenn auch teilweise mit konventionierten Mietzins). Angesichts der schwindenden öffentlichen Unterstützung muss die Angemessenheit der Landesmaßnahmen in Hinblick auf zukünftige Anforderungen überdacht werden. Es ist zu bedenken, dass die finanziellen Maßnahmen nur ein Mittel der Wohnungspolitik sind, wichtigere wären die Planungs und Urbanistikinstrumente.

Mit dem LG Nr. 9/2018 wurden zahlreiche Neuerungen zum Inhalt und zum Iter der Planungsinstrumente (auf Gemeindeebene und auf Gemeinde übergeordneter Ebene) eingeführt, sowohl durch die Schaffung des „Planungsmehrwert“, durch Zonen mit 50% Marktwert für Wohnbauförderung oder durch Preisbindung. Die neuen Instrumente wurden erst langsam umgesetzt, einmal angewandt könnten sie die Voraussetzungen und den Erfolg der Wohnungspolitik beeinflussen. Wie lange es bis zur Genehmigung der Planungsinstrumente der Gemeinden braucht, ist angesichts der Komplexität ungewiss. Neuerungen sind, wenn auch nicht immer in Abstimmung mit dem LG 9/2018, auch durch das Landesgesetz zur Neuausrichtung des Sozialwohnbaus eingeführt worden.

Strategische Überlegungen

Die Implikationen der oben angeführten Analyse hängen von grundsätzlichen politischen Überlegungen und von möglichen übergemeindlichen Entwicklungen ab. Es wäre auf politischer Ebene zu entscheiden, welche Priorität man auf Landes- und Gemeindeebene (mit den entsprechenden Unterschieden) der Entwicklung eines leistbaren Mietmarktes einräumt, sowohl für bereits Ansässige als auch für Personen aus anderen Regionen oder aus dem Ausland, die für den lokalen Arbeitsmarkt notwendig sind und sich nicht immer längerfristig durch den Ankauf einer Wohnung verpflichten wollen oder können. Eine zweite politische Überlegung betrifft das Dilemma zwischen dem Ziel den Bodenverbrauch einzuschränken, ein Grundsatz des LG 9/2018 „Raum und Landschaft“, und der Verfügbarkeit von Wohnbauzonen, da nur ein bestimmtes Angebot an Wohnungen zu einer Verlangsamung des Preisanstiegs auf dem Immobilienmarkt führen kann.

Von Interesse könnte eine Erfassung der Leerstandes und der ausrangierten, nicht genutzten oder aufgelassenen Stadtgebiete sein. Hinzu kämen auch verbaute Gebiete, deren Zweckbindung nicht das Wohnen ist, die aber einer Umwandlung unterworfen werden könnten, wie z.B. ex Militärareale und wenig genutzte

Gewerbegebiete. In allen gemischten Zonen könnte die Anwendung des Planungsmehrwert bei urbanistischen Umwidmungen – wenn notwendig in Verbindung mit einem Raumordnungsvertrag – die Einbringung von Wohnungen mit Preisbindung auf den Wohnungsmarkt ermöglichen. Interessant wäre auch die Ausdehnung der Unterstützung von nicht-Gewinnorientierten Organisationen für die Wiedergewinnung von Gebäuden (siehe Beschl. LR 844/2023), was noch niedrigere Preise ermöglichen würde. Ein weiterer Punkt wäre die Intensivierung der Kontrollen (digitalisierbar) auf konventionierte Wohnungen. Diese Maßnahme könnte mit einer Verschärfung der steuerlichen Behandlung von Kurzzeitvermietungen verknüpft werden, die eine beträchtliche Anzahl von Wohnungen vom Wohnungsmarkt fernhalten.

Theoretisch könnte die Umsetzung des Systems „Mehrwert + Preisbindung“ und die Rückführung von derzeit nicht verfügbaren Wohnungen in den Wohnungsmarkt den Bedarf an finanziellen Mitteln für Enteignungen und Mietbeiträge einschränken. Allerdings, in Anbetracht der empfindlichen Rückgänge an Landesmitteln für den geförderten und den sozialen Wohnbau in den letzten 20 Jahren, ist zu überlegen, ob diese zu kürzen sind, oder auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zu konzentrieren, wobei Überschneidungen unvermeidlich sind und Flexibilität deswegen nötig sein wird:

- Ärmere Schichten: Sozialwohnung durch WOBI (alleine oder in Zusammenarbeit mit nichtgewinnorientierten Organisationen).
- Schwache Schichten: höherer Beitrag für den Ankauf, aber strengere Zugangsvoraussetzungen und Mietbeitrag
- Mittelstand: Wohnungen mit Preisbindung, zur Verfügung gestellt vom WOBI (oder von nichtgewinnorientierten Organisationen) und von den Akteuren auf dem freien Markt, überarbeitetes Bauspardarlehen.
- Gemischte Formen von zeitweiligen Unterkünften für Arbeitstätige, Studenten, Formen des Mehrgenerationenwohnens, Co-Housing.

Eine Neuausrichtung der Maßnahmen kann auch die Erwägung einer längeren aber differenzierten Bindung mit sich bringen, um den ständigen Abbau von leistbaren Wohnen einzuschränken.



Indikatoren zur Wohnungspolitik

Um die Ziele der Wohnungspolitik zu bewerten, können verschiedene Indikatoren verwendet werden. Nachfolgend eine Auswahl:

Indikatoren zur Baudichte und zur Wohnqualität: Baudichte einzelner Losen, sowie Bevölkerungsdichte von Stadtvierteln und Gemeinden. Weiters gehören auch Indikatoren zur Ausstattung von Infrastrukturen laut Urbanistikgesetzgebung und zur Wohnqualität, sowie Unter- oder Überbesetzung dazu.

Indikatoren zum Wohnungsangebot: Verhältnis zwischen Wohnungen (ohne Wohnungen zu touristischen Zwecken) und Familien auf einem Gebiet. Weiters Indikatoren zur Bautätigkeit, z.B. Anzahl der neuerrichteten/wiedergewonnenen Wohnungen (in m³ oder m²).

Indikatoren zur Wohnungsbesetzung: Anteil der nicht besetzten Wohnungen, Anteil der besetzten Eigentumswohnungen, Anteil der Mietwohnungen (oder auf Grund eines anderen Rechtstitels). Ersichtlich können auch die Gründe sein, warum die Wohnung nicht besetzt ist, oder andere Verwendungszwecke z.B. Kurzzeitvermietung oder Vorbehalt für bestimmte Bevölkerungsschichten.

Indikatoren zur Leistbarkeit (affordability): Verhältnis zwischen Tilgungsrate (20-jährige Finanzierung von 80% des Ankaufwertes) und verfügbarem Familieneinkommen. Einen analogen Indikator gibt es für die Miete.

Indikatoren zum Bedarf an Sozialwohnbau oder geförderten Wohnbau: Meist auf Grund von politischen Entscheidungen festgelegt. Könnten allerdings auch objektiver anhand von demographischen Daten oder mittels Statistiken über die Einkommen der Familien erstellt werden. Eine Möglichkeit wäre die Erfassung des Anteils an Familien mit relativer Armutsgefährdung, die mit öffentlichen Beiträgen unterstützt werden könnten und die Erfassung der Auswirkungen dieser Beiträge auf den Indikator zur Leistbarkeit.

Indikatoren zur Effektivität/Effizienz der Maßnahmen der Landesstrukturen: Dauer von Genehmigung und Auszahlung der Beiträge, Übergabezeiten der „freien“ WOBI-Wohnungen, durchschnittliche Baukosten WOBI.



Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Astat (2023). 50 Jahre autonome Wohnbaupolitik in Südtirol, 1972-2022. Schriftenreihe Nr. 237.
- ▲ Agenzia Entrate (2023). Rapporto immobiliare 2023. Il settore residenziale. Osservatorio del mercato immobiliare.
- ▲ AFI-IPL (2017). Wohnen 2030. Neue Perspektiven für die Wohnpolitik in Südtirol. Forschungsbericht.
- ▲ ASTAT (2022), Bautätigkeit und Immobilienmarkt in Südtirol 2021. Astat-Tab. n. 10/2022 (Sammlung), verfügbar für mehrere Jahre.



Körperschaften und Gesellschaften: das Verhältnis zwischen Kosten und Ergebnisse laufend überprüfen

In Anbetracht der hohen Summen, die vom Land an die beteiligten Einrichtungen übertragen werden, drängt sich eine tiefergehende Analyse zur Verwendung der Ressourcen und der entsprechenden Ergebnisse auf. Mit geeigneten Indikatoren wären die finanzierenden Ämter im Stande jene Tätigkeitsfelder zu identifizieren, die wenig Mehrwert erzeugen oder ineffizient sind und darum beschränkt werden könnten.

Handlungsoptionen

- Erstellung für jede Körperschaft mit Landesbeteiligung oder unter Landeskontrolle – in Zusammenarbeit mit derselben Körperschaft – einer begrenzten Gruppe von Effizienz- und Wirksamkeitsindikatoren, mit Berechnungsmodellen und möglichen Benchmarks und einem Mindestausmaß an Kostenrechnung (Jahr 1);
- Aufbauend auf diese Indikatoren Erstellung einer Rangliste der wichtigsten Ausgabenmaßnahmen nach dem Kosten/Nutzen Kriterium; Bewertung des Landesinteresse zur Finanzierung von Investitionen/Tätigkeiten mit dem niedersten Rang (Jahre 2 und 3);
- Festlegung eines Plans zur Einzelüberprüfung der Ausgaben, mit mindestens 8 Körperschaften in den nächsten 5 Jahren;
- Durchführung einer bereichsübergreifenden Analyse zu den Gehältern bei vergleichbaren Berufsqualifikationen.

die Effizienz und die Wirksamkeit dieser Strukturen zu beleuchten wäre es notwendig jeden Aufgabenbereich und jede Struktur zu analysieren, was einen hohen Aufwand zur Folge hätte. Allerdings ist es angebracht vorher einen grundsätzlichen Überblick auf diese Gruppe von "Satelliten" zu werfen, um einige gemeinsame Aspekte über deren Verwaltung zu begreifen.

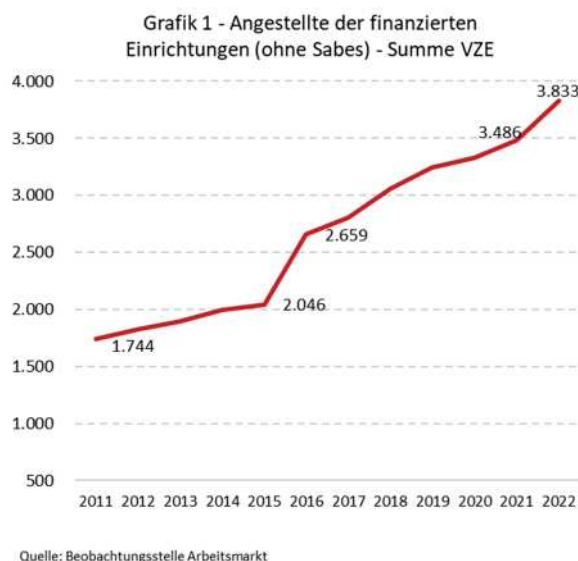
Bewertung der derzeitigen Ausgaben

Im Jahre 2022 waren die laufenden Zuwendungen an die Betriebe, Gesellschaften und anderen Körperschaften mit Landesbeteiligung 336 M. Hinzukommen 163,5 M an Investitionskosten und 10 M an sonstigen Investitionseinnahmen.

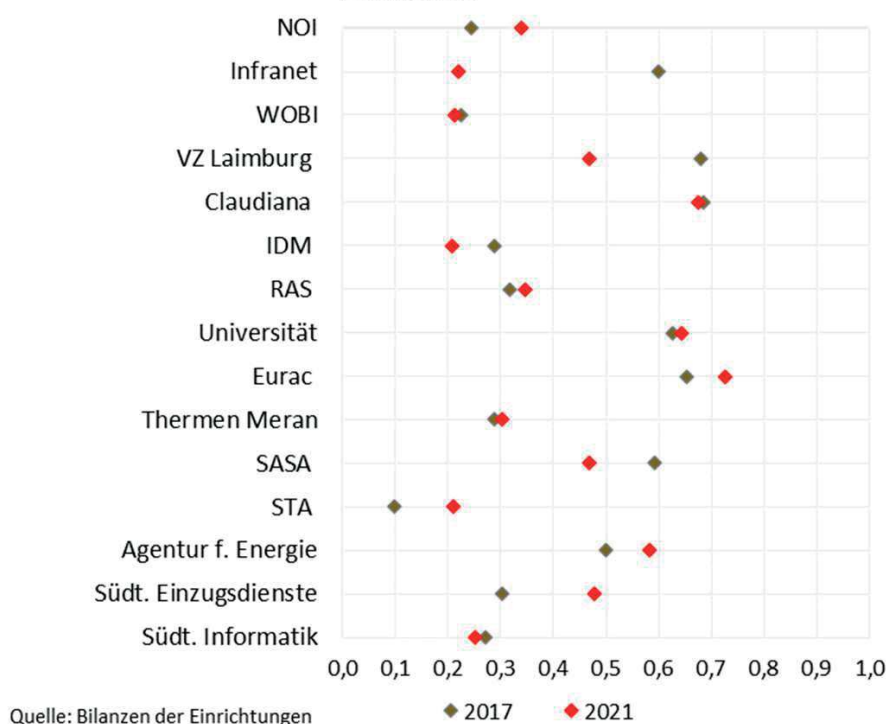
Im Falle der Hilfskörperschaften decken die laufenden Zuwendungen die Ausgaben des Tätigkeitsberichts der Körperschaft, abzüglich eigener Einnahmen. Bei In-house Gesellschaften nehmen die Zuweisungen die Form eines Dienstleistungsvertrages an, der die Leistungen und den entsprechenden Entgelt von Seiten

Einführung

Das Land finanziert dauerhaft eine Reihe von Körperschaften, die weitläufig unter den öffentlichen Aufgabenbereich fallen. Sie treten unter verschiedene Rechtsformen auf, als Hilfskörperschaft, als selbständige Körperschaft, als Gesellschaft mit Landesbeteiligung (In-house oder auch nicht) oder als auf Grund von Landesgesetzen gegründeter oder beteiligte Einrichtung. Trotz dieser Unterschiede ist diesen Einrichtungen gemein, dass das Land die Governance ihrer Organe innehat, die Ziele mitbestimmt und einen mehr oder weniger großen Teil der Tätigkeiten im Sinne des öffentlichen Interesses finanziert. Das Tätigkeitsfeld dieser Einrichtungen ist kontinuierlich gewachsen, wie aus dem Personalstand hervorgeht, der sich von 2011 bis 2021 verdoppelt hat (siehe Grafik 1). Um die Funktion,



Grafik 2 - Verhältnis zwischen Personalkosten und Einnahmen



der Provinz festlegt. Bei anderen Organisationen wird die Finanzierung durch eigene Übereinkommen oder Programmvereinbarungen geregelt. In Anbetracht der Verschiedenartigkeit der Tätigkeiten, die in bestimmten Fällen sehr kostenintensiv sind, wäre es notwendig für jede Körperschaft über eine Gruppe von spezifischen grundlegenden Indikatoren zu verfügen, die die Effizienz und Wirksamkeit der ausgeführten Tätigkeiten messen. So wie bei den Landesämtern liegen auch in diesem Fall Performancepläne mit Dutzenden Indikatoren vor, die selten die erreichten Ergebnisse mit den benötigten Ressourcen (finanziell und Personen) in Verbindung setzen.

Als Zweck der Haushaltsprüfung wurde somit der Weg einer transversalen Analyse, fußend auf einige einfache Haushaltssparameter, gewählt. Zusammengefasst ist

(ohne SABES und ASWE) der Produktionswert der beteiligten Organisationen von 497 M im Jahre 2017 auf 682 M im Jahre 2021 (+37%) gestiegen. Dieser Zuwachs ist vor allem auf die Ausdehnung des öffentlichen Tätigkeitsbereiches der Provinz (wie im Fall der Mobilität), auf die Entwicklungen der wissenschaftlichen Forschung als auch auf den Ausbau des Zivilschutzes zurückzuführen. Im gleichen Zeitraum sind die Kosten für das Personal um 21% gestiegen: das heißt, grundsätzlich ist das Verhältnis zwischen Personalkosten und Produktionswert besser geworden (es hat abgenommen). Die Tendenz ist allerdings für die verschiedenen Körperschaften unterschiedlich: wie aus der Grafik 2 ersichtlich, ist das Verhältnis für NOI AG, STA, Agentur für Energie und Südtiroler Einzugsdienste schlechter geworden. Um die Gründe hierfür zu beleuchten, bedarf

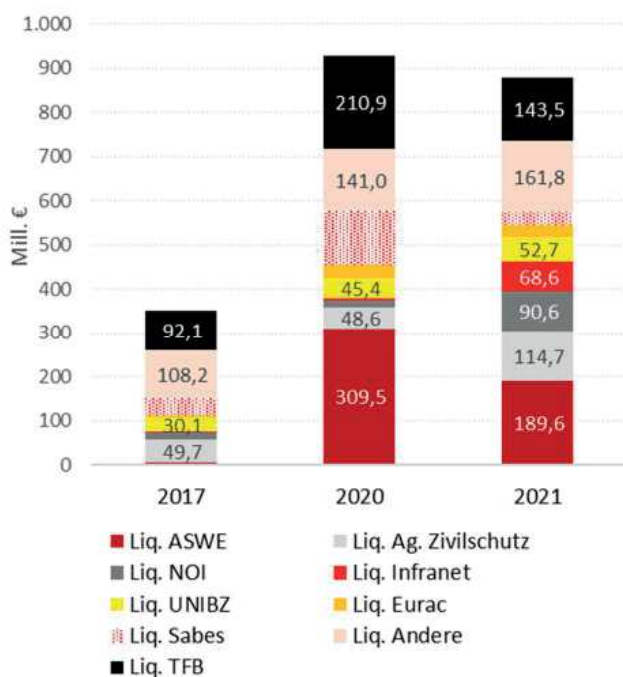


es einer punktuellen Analyse. Ein zweiter interessanter Wert ist das Verhältnis zwischen verfügbarer Liquidität und Produktionswert. Ende 2021 verfügten diese Körperschaften über eine gesamte Liquidität von fast 900 M, ein satter Zuwachs im Vergleich zu 2017. Ein Teil dieses Zuwachses ist als Vorrat für Investitionen zu sehen und mit einem reduzierten Tätigkeitsvolumen während der akutesten Phasen der Pandemie verbunden. Allerdings könnte die Differenz auf einen Finanzierungsüberschuss hinweisen, der die Fähigkeit die Ausgaben zu tätigen übersteigt (Grafik 3).

Die stichprobenartige Analyse von Programmen, Verträgen und Tätigkeitsberichten macht die Unterschiede in der Festlegung und Messung von Zielen deutlich. Lücken in diesem Sinne sind auch im Bericht des Unabhängigen Bewertungsorgans OIV über die Gesellschaften mit Landesbeteiligung festgehalten. Allerdings ist auch in den gut dokumentierten Fällen der Mangel an Indikatoren in Bezug auf Wirkung und Effizienz festzustellen.

In den Kolloquien mit den Ressorts sind manchmal Schwierigkeiten bezüglich Leitung und Kontrolle gegenüber den finanzierten Körperschaften zu Tage getreten. Ein intensiver und konstruktiver Austausch über Ziele und Kosten würde dies überwinden.

Grafik 3 - Liquidität der beteiligten Einrichtungen



Quelle: Bilanzen der Einrichtungen

Strategische Überlegungen

- Die Governance des Landes über die Körperschaften und Gesellschaften ist "sternförmig" aufgebaut, das Amt für Finanzaufsicht überwacht die Einhaltung der normativen und informationsmäßigen Vorschriften, während die für die jeweiligen Sektoren verantwortlichen Abteilungen die Richtung vorgeben und die Erreichung der Ziele überprüfen müssten. Letzteres müsste gestärkt werden, mit Richtlinien und Weiterbildung zum strategischen und operativen Controlling, unter Einbeziehung sowohl der Abteilungen als auch der finanzierten Körperschaften.
- Nur eine genaue Kenntnis über die Performance der einzelnen Körperschaften ermöglicht die Erkennung von Einsparungsmöglichkeiten. Dieses Wissen wäre in den Landesstrukturen zu fördern, auch mit Hilfe von externen Beratern, die auf Revisions- und Controlling Tätigkeiten spezialisiert sind. Als Beispiel hat die Revision der Ausgaben bei UNIBZ im Jahre 2021 11 mögliche Einsparungsmaßnahmen über ein geschätztes Ausmaß von 6,4 M Euro (8% der operativen Kosten) ermittelt.
- Einsparungen in dieser Größenordnung sind auch bei den anderen finanzierten Körperschaften erreichbar, mittels klarer Festlegung der Prioritäten und strikter Kontrolle der Kosten.
- Die "Satelliten" der Provinz sollten viel enger mit der Strategie, den Verfahren und der Verwaltung der Landesressourcen verzahnt werden, ohne die möglichen Vorteile durch die betrieblichen Organisationsformen zu verlieren.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ Prüfstelle (2023). Bericht über die abhängigen Körperschaften 2022.
- ▲ Amt für Finanzaufsicht – Bericht über die abhängigen Körperschaften zum 31.12.2022.



Beiträge nach dem Gießkannenprinzip: Viele Beitragsschienen und wenig Bewertung der Wirksamkeit

Nur in 14% der Beitragsverfahren wird eine Bewertung der Zielerreichung mittels Indikatoren vorgenommen. Die Digitalisierung dient nicht nur der Vereinfachung, sondern auch als Grundlage für eine datenorientierte Beitragsgestaltung (data-driven).

Handlungsoptionen

- Weiterbildung und Coaching mit dem Ziel die Kompetenzen der Ämter bezüglich Bewertung von Beiträgen zu stärken
- Wo möglich Einführung von Rangordnungen (vorzugsweise mit Ausschreibung) um die Zuweisung und die Höhe der Beiträge zu differenzieren
- Neugestaltung der Prozesse als digitale Verfahren und Stärkung der automatischen Datenerfassung für eine genaue Selektion der Beitragsempfänger

Einführung

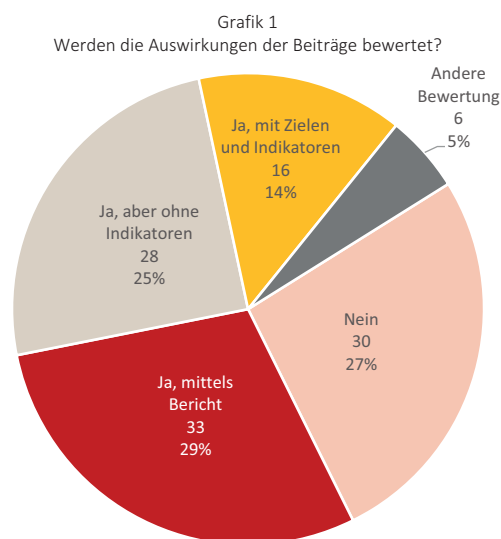
In der Landesverwaltung sind 130 Beitragsverfahren erfasst, die weitläufige und nicht unbedingt homogene Sektoren betreffen. Abgesehen vom Inhalt jedes einzelnen Beitrages, der einer vertieften Überprüfung bedarf, kann es nützlich sein, einen Gesamtüberblick auf das Panorama der Beiträge zu werfen, um übergreifende Probleme offenzulegen und eventuelle Verbesserungen am System aufzuzeigen. Dazu wurde den Abteilungen/Ämtern mit den meisten Beiträgen ein Fragebogen übermittelt. Es wurde eine Stichprobe von 93 Beiträgen für ein Ausgabenvolumen von 285 M Euro (Durchschnitt im Dreijahreszeitraum 2019-2021) ausgewählt. Die Hälfte dieser Beiträge hatte weniger als 50 Empfänger, 21 hatten mehr als 200 Empfänger. Circa 2/3 der Beiträge sind nicht zeitlich begrenzt, sondern jährlich wiederkehrend. In den letzten Jahren haben die zeitlich begrenzten Beiträge zugenommen, obwohl diese dann auch oft über die Ursprungsdauer hinaus ausgedehnt wurden.

Sektorenübergreifende Bewertung der Beiträge

Der Großteil der Beiträge (86%) wird auf Grund von

Kriterien aber ohne Rangordnung vergeben; nur 8% sieht neben den Kriterien auch eine Ausschreibung und eine Rangordnung vor. Dies hat zur Folge, dass im Falle von begrenzten finanziellen Mitteln der Beitrag nicht abgestuft werden kann, sondern dazu geneigt wird die Maßnahme in der zweiten Jahreshälfte zu refinanzieren. Die durchschnittliche Beitragsquote ist 55%, etwas niedriger für die Wirtschaftssektoren etwas höher für nicht gewinnorientierte Sektoren.

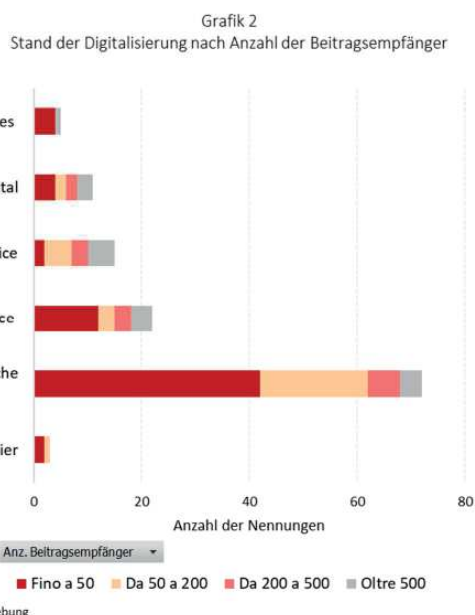
Bezüglich der Frage zur Notwendigkeit des Beitrages geben die Ämter nur in 4% der Maßnahmen eine niedrige Punktzahl, während in 85% der Fälle der Beitrag als sehr notwendig oder unabdingbar bewertet wird. Diese Überzeugung ist zu relativieren, wenn die Frage lautet, ob und wie die Beiträge bewertet werden. In 27% der Fälle wird keine Bewertung der Wirksamkeit der Beiträge vorgenommen und nur in 14% der Fälle fußt die Bewertung auf Ziele, die durch Indikatoren messbar sind. In mehr als der Hälfte der Fälle erklären die Ämter eine Bewertung auf Grund von Berichten oder irgend-



Quelle: eigene Erhebung

eine Bewertung ohne Indikatoren vorzunehmen (siehe Grafik 1). In diesen Fällen handelt es sich meistens um eine einfache Sammlung von statistischen Daten oder öfters um eine qualitative Bewertung (von ebenso qualitativen Zielen). In diesem Kontext ist es interessant festzustellen, wie die Bewertung der zusätzlichen, d.h. indirekten Auswirkungen bei den Beiträgen ausfällt. In den Beiträgen der Bereiche Wirtschaft und Landwirtschaft oft, aber zwischendurch auch im Sektor Kultur, wird als Ziel, „die Bevölkerung in den peripheren Zonen zu halten“ angegeben.

Abschließend sind zwei technische Aspekte hervorzuheben. Bezüglich Abrechnung und Auszahlung des Beitrages müssen in 44% der Fälle die Antragsteller die gesamten Kostenbelege einreichen, während bei 28% der Fälle eine Liste der Dokumente mit einer Erklärung genügt. Bezüglich Digitalisierung fällt auf, dass diese sich in den meisten Fällen auf die telematische Einreichung des Ansuchens beschränkt (meist mittels PEC). Nur 11 Verfahren können als vollständig digitalisiert betrachtet werden (siehe Grafik 2). Diesbezüglich ist zu sagen, dass sich die Situation kontinuierlich verbessert, das Projekt #PABgoesdigital umfasst eine wachsende Anzahl an Beitragsverfahren, angefangen bei jenen mit vielen Empfängern.



Strategische Überlegungen

Das aufgezeigte Bild führt zu grundsätzlichen Überlegungen bezüglich Auslegung und Einsatz von Beiträgen. Häufig sind die Ziele des Gesetzes weitläufig und nicht immer werden diese in den Kriterien genauer festgelegt. Besser wäre, die Ziele deutlicher zum Aus-

Beispiel für eine Bewertung

In einigen Landesstrukturen wurde der Versuch gestartet die Wirkung von Beiträgen zu bewerten. Eine davon ist die Agentur für Umwelt und Klimaschutz für Beiträge zur energetischen Sanierung und Nutzung von erneuerbaren Energien, die 2023 stark angestiegen sind. Die Klarheit der Ziele und deren Gewichtung mit entsprechenden Indikatoren bedingen die Bewertung. Man kann die Energieeinsparung (mit den entsprechenden finanziellen Vorteilen für die Begünstigten) messen, die Nutzleistung (im Falle von erneuerbaren Energien) oder die Reduzierung von CO₂ Ausstoß in Tonnen; zuletzt kann auch die Wirkung auf das Wirtschaftswachstum erfasst werden, messbar am Mehrwert und/oder an der Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Förderschienen sind weitläufig und bisher gab es das Thema der Beschränkung auf die wirksamsten Maßnahmen nicht. Allerdings wurden die Kosten für die Reduzierung einer Tonne CO₂ geschätzt, die am Markt für Emissionsrechte zwischen 80 und 90 Euro gehandelt wird. Aus den Erhebungen der Agentur geht hervor, dass die geförderten Maßnahmen Kosten pro eingesparte Tonne CO₂ zwischen 30 bis über 500 Euro vorweisen. Es ist klar, dass angesichts knapper finanzieller Ressourcen Entscheidungen getroffen werden müssen und anhand von Indikatoren können Begünstigte gezielt durch Rangordnungen ausgewählt werden.

druck zu bringen und deren Erreichung periodisch zu überprüfen. In einigen Bereichen könnten auch Formen von „impact grants“ eingeführt werden, in denen der Beitrag stärker an die Erreichung von Zielen gebunden ist. Die Beiträge erzeugen auch beträchtlichen Verwaltungsaufwand, sowohl auf Seite der Landesämter als auch bei den Beitragsempfängern. Der Weg zu einer einfacheren und effizienteren Verwaltung führt über die Standardisierung und Digitalisierung mittels integrierter Anwendungen. Notwendig ist außerdem eine bessere Programmierung der Ausgaben, mittels genauerer Analyse des effektiven Bedarfs und mittels Einführung von Prioritätskriterien. Das Ziel ist zusehends auf Systeme mit Ranglisten umzusteigen.



Reduzierung der Beiträge an die Unternehmen

In Hinblick auf eine strategische Neuausrichtung der Ausgaben kann man eine Verringerung der Beiträge an Unternehmen mit den erheblichen Zweifeln zu deren Effizienz und Wirksamkeit rechtfertigen. Andererseits sollte deren Anteil nicht überschätzt werden: ungeachtet der Covid Beihilfen betrugen sie im Durchschnitt 2019-2022 etwas mehr als 200 M (einschließlich Landwirtschaft), das heißt 3% des Landeshaushalts. In Sinne der Nachhaltigkeits- und Innovationsstrategie des Landes könnten sich die Beiträge auf die Energieeinsparung und die Verminderung der Umweltbelastung durch die wirtschaftlichen Tätigkeiten, sowie auf Forschung und Entwicklung und damit verbundener Innovationen beschränken. Die Beiträge im Tourismus, sowohl die direkten als auch die indirekten, können gekürzt werden. Im Besonderen die Beiträge für Seilbahnen und Aufstiegsanlagen können auf jene Bezirke beschränkt werden, die schwächer entwickelt, aber wichtig für die lokale Wirtschaft sind.

Handlungsoptionen

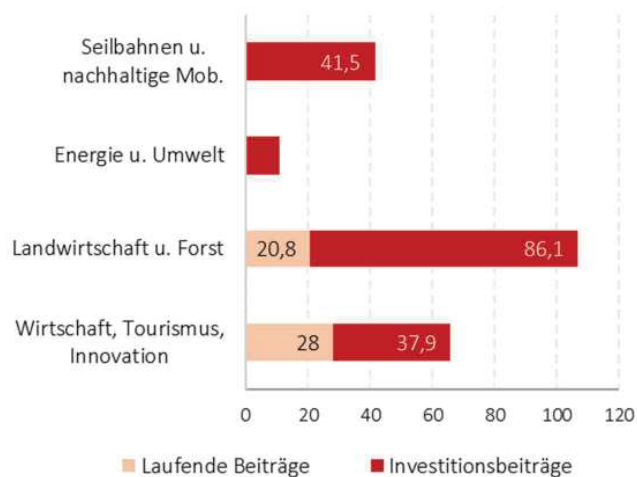
- Streichung vieler undifferenzierter Beiträge an die Wirtschaftssektoren, die durch kein Marktversagen gerechtfertigt sind.
- Konzentration auf die Unterstützung der Nachhaltigkeit, der Innovation und der touristischen Infrastrukturen in benachteiligten Gebieten in Einklang mit dem Klima Plan.
- Fokus auf den Mehrwert der Investition; keine Förderung von Maßnahmen, die bereits kurzfristig eine wirtschaftliche Rentabilität vorweisen.

Einführung

Die Beiträge an private Unternehmen belaufen sich im Haushalt 2022 auf 58 Millionen für laufende Kosten und 154 Millionen für Investitionen (siehe Grafik). Sie sind breit gefächert, aufgeteilt auf Dutzende Typologien, teils mit geringen Zuweisungen. Im Laufe der letzten 15 Jahre waren die Beiträge mehrfach Gegenstand von Diskussionen bezüglich Effizienz und von Überarbeitungen, sowohl in Sinne von Einschränkungen als auch im Sinne der Einführung von neuen Förderschemen. Es gibt keine jüngeren lokalen Studien zur Bewertung der Wirksamkeit, außer jene des WIFO (2019) zu Forschung und Entwicklung. Im Bereich Wirtschaft (einschließlich Sektor Tourismus und Bereich Innovation) gibt es 35 Beitragsschienen (laufende Ausgaben und Investitionen) über einen Betrag von 69,4 M im Jahre 2022. In der Landwirtschaft gibt es 21 Beitragschienen über einen Betrag von 73,2 M, dem sind ca. 45 M für den Sektor Forst hinzuzufügen, wo die Empfänger nicht ausschließlich Unternehmer sind. Weiters

gibt es Beiträge für die Betreiber von Seilbahnunternehmen (31 M im Durchschnitt in den letzten 4 Jahren) und jene für die Energieeinsparung. Letztere sind 2023 auf Grund von Änderungen der Beitragskriterien stark gestiegen, mit geschätzten Zweckbindungen über 30 M, zur Hälfte zugunsten von Unternehmen. Abgesehen von Landwirtschaft, Seilbahnen, Investitionen in Energieeinsparung und Forschung und Entwicklung haben die anderen Beiträge für Investitionen einen unbedeutenden Einfluss auf das jährliche Investitionsvolumen des jeweiligen Sektors der Südtiroler Wirtschaft. Die Überprüfung der Beiträge wurde mit verschiedenen Ansätzen vorgenommen: Erhebung mittels Fragebogen, Interviews bei den entsprechenden Landesämtern, Analyse der Daten und der Beitragskriterien und Bewertung der Übereinstimmung mit den Kriterien laut Box.

Grafik 1- Beiträge an Unternehmen
(Euro M - Durchschnitt 2019-2022)



Quelle: Rechnungslegung der APB

Bewertung der derzeitigen Ausgaben

Bewahrung von bestimmten Beiträgen

Ein beträchtlicher Teil der Beiträge an die Unternehmen lässt sich nicht mit einem Marktversagen rechtfertigen und könnte somit gestrichen werden. Allerdings gibt es verschiedene Typologien, denen man, wenn auch mit Einschränkungen einen Mehrwert für die Gesellschaft zuerkennen kann:

- a) Die Beiträge für Energieeinsparungen, wenn die öffentlichen Zielsetzungen höher liegen als jene, die bereits durch die wirtschaftliche Rentabilität erreicht werden. Laut Bewertungen von Seiten der Ämter, sind die Kosten für die verschiedenen Beitragsschienen im Verhältnis zur Einsparung einer Tonne CO₂ sehr unterschiedlich. Darüber hinaus ist auch der Zeitpunkt der Rentabilitätsschwelle einer Investition unterschiedlich. Zwecks Steigerung des Kosten/Nutzen Verhältnisses dieser Leistungen, könnten sie neu festgelegt werden und jene ausgewählt werden, die am effektivsten zur Reduktion von Emissionen beitragen und eine längere und somit unsichere Amortisierung vorweisen.
- b) Die Beiträge für Forschung und Entwicklung weisen oft einen hohen Risikofaktor auf und wirken sich auch über den Umkreis des Unternehmens aus. Allerdings weist die Studie des WIFO auf einen beträchtlichen Mitnahmeeffekt (viele Projekte würden auch ohne den Beitrag umgesetzt werden) und auf eine Genehmigungsquote von über 80%, weit über den internationalen Standards. Es gibt somit Spielraum für einen zielgerichteten Ansatz.
- c) Schwieriger ist die Bewertung der Beiträge für Aufstiegsanlagen und Seilbahnen. Es handelt sich um eine indirekte Förderung des Sektor Tourismus (und der damit verbundenen Sektoren) im umliegenden Gebiet.

Es ist schwierig festzustellen, inwiefern das Land diese Investitionen unterstützen sollte. Aus Sicht der regionalen Wirtschaft stellen sie einen wichtigen territorialen Vorteil und somit könnte man zumindest nur jene fördern, die einen vorteilhaften öffentlichen Mehrwert unter dem Gesichtspunkt von Steuereinnahmen erzeugen. Allerdings sollte der Beitrag gekürzt, bzw. gestrichen werden, im Falle jener Anlagen, die eine positive Rendite für das Eigentümerunternehmen abwerfen. Praktisch könnten die Beiträge in den touristisch entwickelten Gebieten gestrichen werden und die Beitragshöhe könnte gekürzt werden, wenn die Seilbahnen keinen öffentlichen Nahverkehrsdienst leisten.

d) Sinnvoll ist die Aufrechterhaltung von Beiträgen, in denen das öffentliche Interesse vor dem wirtschaftlichen liegt: es ist dies der Fall der kleinst-Nahversorger, in den peripheren Gebieten, vorbehaltlich einer periodischen Bewertung zur Notwendigkeit und Wirksamkeit der Maßnahme.

Ein Teil der Beiträge in der Landwirtschaft könnte eine vergleichbare Auslegung haben, wie jene unter Punkt d). Sie werden mit eigenem Review Brief behandelt.

Beispiele für Einsparungen

Wie gesagt haben alle anderen Beiträge bezüglich Wirksamkeit einen schwachen Standpunkt. Angesichts der aktuellen Lage am Arbeitsmarkt wäre die Lehrlingsprämie zu streichen, die nur Sinn hat, wenn die Unternehmen ihren Beitrag zur Lehrlingsausbildung nicht mehr leisten wollten. Ebenso ungerechtfertigt sind Kleinst-Beiträge für die Digitalisierung. Eine schwache Grundlage weisen auch Beiträge für Beratungsleistungen auf, deren Grundgedanke unklar ist. Bezüglich betrieblicher Investitionen mittels Ausschreibung erscheinen deren Kriterien vage und ohne überzeugende



ökonomische Logik.

In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass in einem Großteil der fortschrittlichsten Länder normalerweise der Anreiz zu Investitionen steuerlicher Natur ist, z.B. mit beschleunigten Abschreibungsraten oder Steuerguthaben, die weniger den Markt verzerren und weniger Verwaltungsaufwand erzeugen. In den letzten 10 Jahren hat Italien verschiedene Förderungen steuerlicher Art eingeführt sowie Förderungen mittels gezielter Ausschreibungen an denen auch Südtiroler Unternehmen teilnehmen können.

Im Bereich Tourismus kann die Erhöhung der Ortstaxe und ihre Zweckwidmung eine Kürzung der Beiträge an die Tourismusvereinigungen, sowie an die IDM mit sich bringen.

Schlussendlich könnten gezieltere Kriterien für Initiativen zur Förderung der Wirtschaft und der Produktivität im Sinne des LG Nr. 79/1973 eingeführt werden. Die Auslegung könnte in Richtung Förderung von Initiativen mit landesweiter (und darüber hinaus) Bedeutung gehen, die kleineren Initiativen könnten einer Förderung auf Gemeindeebene überlassen werden.

Politische Überlegungen

Ein Abbau der Beiträge an die Unternehmen würde sich auf das Wirtschaftssystem nicht negativ auswirken. Vielmehr würden die eingesparten Mittel für Steuererleichterungen oder für produktivere Investitionen eingesetzt, die Wettbewerbsfähigkeit des Systems würde gestärkt. Die Strategie wäre die Beiträge auf Initiativen zu beschränken, die sehr innovativ sind, die auf die Reduzierung der negativen Umwelteffekte zielen und auf jene Initiativen und Investitionen, die für die Gemeinschaft bedeutende positive Effekte bringen. Begründet könnten auch jene Beiträge sein, die im Rahmen der Bestimmungen zu den staatlichen Beihilfen einen lokalen Markt mit innovativen Lösungen schaffen, die die Südtiroler Unternehmen exportieren könnten. Ein weiterer Vorteil der Straffung wäre die Reduzierung

des Verwaltungsaufwandes der Ämter und der Unternehmen selbst. Die Richtung wäre entgegengesetzt zur derzeitigen: die Beiträge an die Unternehmen bilden die Ausnahme, die strickt, ex ante und wiederkehrend zu begründen ist. Auch sollte darauf geachtet werden wenig wirksame Beiträge nicht mit neuen ebenso wenig wirksamen Beiträgen zu ersetzen. Schlussendlich wirkt sich eine Straffung des Bereichs Beiträge auf die Anzahl und das Profil des Personals der Landesverwaltung aus.

Der Grundgedanken hinter den Beiträgen an die Unternehmen?

Laut Wirtschaftslehre sind Beiträge an Unternehmen nur bei Marktversagen gerechtfertigt, und zwar wenn die Unternehmen von sich aus ein geringeres Ausmaß an Investitionen tätigen würden als jenes das von der Gemeinschaft „erwünscht“ wäre. Laut der Mehrheit der empirischen Studien tritt dieser Zustand selten ein. Ausgaben in Forschung und Entwicklung der KMU oder Beiträge für Energieeffizienz und Reduzierung von Emissionen könnten solche Fälle sein. Auch bei Marktversagen können Beiträge mehr Kosten als Vorteile haben: sie bergen das Risiko die betrieblichen Entscheidungen auf die geförderten Investitionen auszurichten und nicht auf jene, die produktiver wären. Darüber hinaus schaffen die Beiträge einen Verwaltungsaufwand sowohl für die gewährenden öffentlichen Körperschaften als auch für die Unternehmen. Grundsätzlich müssten die Beiträge 3 Prüfungen bestehen: (i) Ausrichtung auf einen öffentlichen „Mehrwert“, der die betriebliche Rendite überschreitet; (ii) Nachweis eines „zusätzlichen“ Effekts, also nicht Finanzierung einer Ausgabe die das Unternehmen ohnehin tätigen würde; (iii) Die positiven Effekte der ersten 2 Punkte müssen die Verwaltungskosten des Beitrages überwiegen.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ Giavazzi et al. (2012). Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese, Rapporto redatto su incarico del Consiglio dei Ministri.
- ▲ Dvouletý et al. (2021). Public SME grants and firm performance in European Union: A systematic review of empirical evidence, Small Business Economics, vol. 57, issue 1, No. 11, pp. 243-263
- ▲ Consiglio regionale del Veneto / Università degli studi di Padova (2015). La valutazione delle politiche di aiuto alle imprese promosse dalla Regione Veneto, Rapporto finale, Osservatorio della spesa e delle politiche pubbliche.
- ▲ Consiglio Federale della Confederazione Svizzera (2016). Efficacia degli aiuti finanziari per la riduzione delle emissioni di CO₂ degli edifici conformemente all'articolo 34 della legge sul CO₂.
- ▲ Campregher P. u. Perkmann U. (2019). Wie erfolgreich ist Südtirols Innovationsförderung? Eine Evaluation der Förderansuchen der Unternehmen, WIFO Bericht 2.19, Bozen.



Zusammenlegung und Vereinfachung der Beitragsschienen

Zählt man die zahlreichen Beitragsschienen des Landes und die EU-Beiträge zusammen, fallen unter den Bereich Landwirtschaft und Forstwirtschaft Beiträge über ca. 260 M Euro jährlich. Insgesamt zählt man 50 spezifische Beitragsschienen, zuzüglich einiger die mit den Wirtschaftssektoren gemeinsam sind. Die Beiträge des Landes offenbaren Spielräume für Vereinfachung und Zusammenlegung, ebenso wie für gezielte Einsparungen.

Handlungsoptionen

- Formulierung von sozial-ökonomischen und umweltspezifischen Zielen, als Leitfaden für die Beitragspolitik;
- Vereinfachung, Reduzierung, Zusammenlegung, Neuordnung der Beitragsschienen des Landes;
- Grundsätzliche Ausrichtung auf 3 Hauptpfeiler: erstens Unterstützung des Einkommens als Ausgleich von Benachteiligungen und Umweltleistungen, zweitens Unterstützung von Investitionen in Produktion und Vermarktung und drittens Unterstützung von Verbänden, Vereinen und Organisationen, für deren „kollektive“ Dienste;
- Falls notwendig, Spielräume für Einsparungen im Bereich Bauarbeiten und Mechanisierung nutzen

Einführung

Wertschöpfung und Beschäftigung

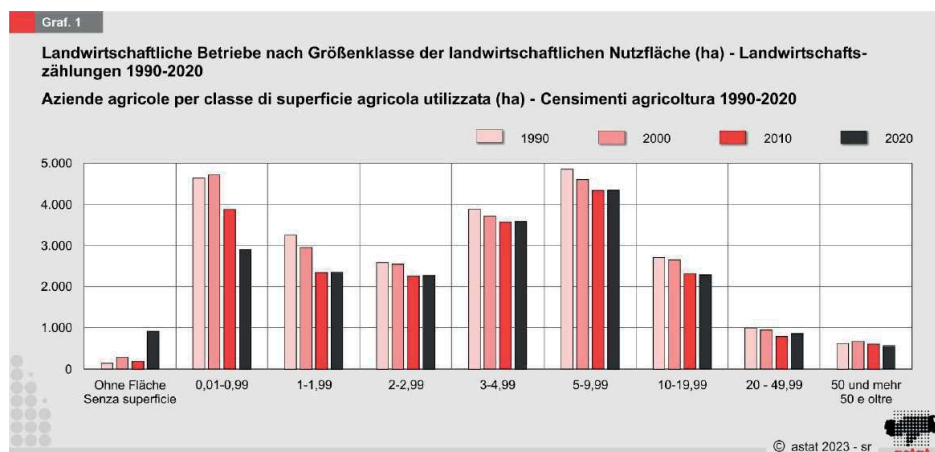
Die Wertschöpfung der Bereiche Landwirtschaft und Forstwirtschaft betrug für das Jahr 2021 1.059 Millionen Euro, was 4,6% der gesamten Wertschöpfung in Südtirol ausmacht. Laut Erhebung zur Beschäftigung sind in diesem Sektor 16.000 Vollzeitbeschäftigte VZÄ angestellt, was 6,1% der Gesamtbeschäftigung entspricht. Laut Landwirtschaftszählung gab es 2020 im Land 20.000 landwirtschaftliche Betriebe, die landwirtschaftlich genutzte Fläche entsprach 204.000 ha. (Grafik 1). Im Vergleich zu 2010 sind die landwirtschaftlichen Betriebe in etwa gleichgeblieben, während die genutzten Flächen um 15% abgenommen haben. Mitarbeitende Familienmitglieder waren 34.000 Personen, umgerechnet in VZÄ

26.000; diese sind seit 2010 im Abnehmen und zwar 37% Personen und 10% Arbeitsstunden weniger. Im betrachteten Zeitraum ist hingegen der Anteil an nicht zur Familie gehörenden Arbeitskräften stark angestiegen (beinahe 38.000 Personen), hauptsächlich für bestimmte Aufgaben und bestimmte Jahreszeiten. Im Jahre 2020 waren das 18% der Gesamtarbeitsstunden, und 5.900 Personen als VZÄ ausgedrückt.

Erlös und Investitionen

Von den 20.000 landwirtschaftlichen Betrieben haben 13.700 (68%) Erlöse durch die Vermarktung erzielt: ca 7.800 durch pflanzliche Produkte, 6.300 durch tierische Produkte und 1.300 durch Produkte der Forstwirtschaft. 4.900 landwirtschaftliche Betriebe haben Erlöse aus Nebenerwerbstätigkeiten erzielt: 3.215 Betrieben aus Urlaub auf dem Bauernhof, 1.100 Betriebe aus der Produktion von Energie (hauptsächlich Solar), 1.000 Betriebe durch Forstwirtschaft. Relativ gering ist der Anteil jener Betriebe (474), die die Erstverarbeitung von pflanzlichen oder tierischen Produkten vornehmen.

Im Jahre 2020 waren die Investitionen in diesem Sektor 554 M, was 58% der Wertschöpfung entspricht. In den restlichen Sektoren der Wirtschaft in Südtirol ist das Verhältnis zwischen Investitionen und Wertschöpfung 24%.



Fördermaßnahmen

Die gezeigten Zahlen zeichnen ein komplexes, teilweise widersprüchliches Bild, auch angesichts der Schwierigkeiten in der Auswertung der Daten und in den statistischen Definitionen. Kurz gefasst kann man sagen, dass es in diesem Sektor starke Unterschiede zwischen den Obstbaubetrieben im Tale und den Bergbauern mit vorwiegend Viehzucht gibt. Letztere weisen geringere Produktivität und wirtschaftliche Rendite auf. Die hohe Anzahl (verhältnismäßig) an Betrieben und an landwirtschaftlich genutzter Fläche (im Verhältnis zu anderen Regionen in Italien oder entlang des Alpenbogens im Ausland) erklärt sich auch durch ein beträchtliches Maß an Nebenerwerbsformen (z.B. Urlaub auf dem Bauernhof), durch die Möglichkeiten des Zuerwerbs der Familienmitglieder im Handwerk, im Tourismus oder als Dienstleister und der weitläufigen öffentlichen Unterstützung von Seiten des Landes, der EU und in geringerem Ausmaß des Staates.

Der Sinn der öffentlichen Unterstützung ist nicht nur wirtschaftlicher Natur, sondern vor allem dem Ziel geschuldet, die Bevölkerung in den schwer erreichbaren Berggebieten zu halten und somit die Landschaftspflege zu garantieren. Dadurch weist das Land die niedrigste Abwanderungsquote im Alpenraum auf und eine Landschaft, die nicht nur kulturell, sondern auch wirtschaftlich für Tourismus, Sport und Freizeit und ganz generell einen hohen Wert darstellt.

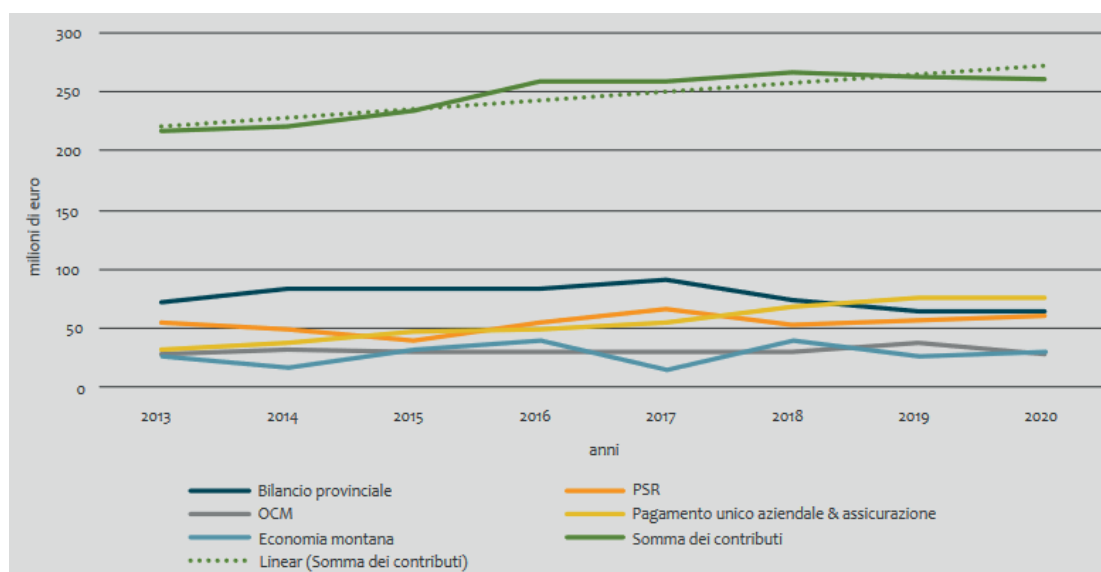
Die Beitragsschienen verfolgen somit verschiedene Ziele, die eines genaueren Überblicks bedürfen.

Analyse der derzeitigen Maßnahmen

Die gesamten Mittel unterteilt nach Land und EU

Die Beiträge in der Landwirtschaft sind mannigfaltig, den einen oder anderen könnte man aus den Augen verlieren. Hinzu kommt, dass die Landesbeiträge mit jenen der EU verknüpft sind (und manchmal auch mit jenen des Staates), die sich ihrerseits je nach Programmperiode ändern. Im 5 Jahreszeitraum 2017-2021 waren die EU-Förderungen (ohne die Gemeinsame Marktorganisation GMO) durchschnittlich 100 M jährlich und bestanden zu fast 40% aus Direktzahlungen an die Betriebe je nach Nutzfläche und zu über 60% aus Maßnahmen zur Unterstützung des ländlichen Raums. Für die neue Programmperiode 2023-2027 stehen 325 M (224 M ohne Kofinanzierungsanteil des Landes) für die zweite Säule des ELR bereit, somit 65 M durchschnittlich pro Jahr. Für die erste Säule gibt es noch keine genauen Angaben da bestimmte Parameter in Ausarbeitung sind, aber insgesamt sollten die Anteile für die Südtiroler Unternehmen gleichbleiben. In Summe, wenn man die Landesbeiträge, zwischen 65 und 90 M pro Jahr, die Beiträge für die Gemeinsame Marktorganisation und für die Bergwirtschaft addiert, erreicht man ein Jahresvolumen von 260 M Euro jährlich (siehe Grafik 2). Mit der neuen Programmperiode wandelt sich das Bild leicht, aber grundsätzlich bleiben sowohl das Ausmaß als auch die Bereiche, in die die Gelder fließen ähnlich.

Grafik 2 - Beiträge in der Landwirtschaft



Quelle: APB, Agrar und Forstbericht 2022

Wieviele Beiträge gibt es?

Berücksichtigt man sowohl die Beiträge des Landes als auch die EU-Förderungen wird folgendes ersichtlich:

- Das Land sieht spezifisch für die Landwirtschaft 28 Beitragsschienen in 13 verschiedenen Bereichen vor; darüber hinaus haben landwirtschaftliche Betriebe Zugang zu einigen Förderungen, die für alle Wirtschaftssektoren vorgesehen sind (z.B. die Produktion von erneuerbarer Energie);
- Die erste Säule der EU-Förderungen (Direktzahlungen) sieht 5 Schienen vor, die unabhängig von der Produktion erfolgen, in erster Linie steht die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit;
- Die zweite Säule des Entwicklungsprogrammes für den Ländlichen Raum sieht 18 Schienen vor: die höchsten Beträge beinhalten die Unterstützung von Berggebieten mit naturbedingten Nachteilen, die Bewirtschaftung von Dauergrünland und Weiden, Investitionen in Produktionsanlagen und Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Zwei Maßnahmen, die bis 2022 aus dem Landeshaushalts finanziert wurden ("Tierwohl" und "Niederlassung von Jungwirten") findet man neuerdings unter den EU-Förderungen, wenn auch mit höheren Beiträgen.
- Weiters gibt es Beiträge im Bereich Forstwirtschaft, die zum Teil landwirtschaftlichen Unternehmen zugutekommen;
- Abschließend gibt es noch Beiträge des Staates, der wichtigste ist der verbilligte Treibstoff für die Landwirtschaft. Der Kostenpunkt auf staatlicher Ebene ist 1 Milliarde Euro, der Verwaltungsaufwand auf lokaler Ebene beträchtlich.

Dieses fragmentierte Bild ist dem Wunsch geschuldet jegliche Nachteile auszugleichen, allerdings ist so das Risiko groß den Überblick über den Gesamteffekt dieser Beihilfen zu verlieren. Dieselben Unternehmen erhalten gleichzeitig zahlreiche Beiträge, einige automatisch, andere auf Grund eines Ansuchens. Ein Großteil wird direkt an die landwirtschaftlichen Unternehmen gezahlt, einige gehen aber auch an andere Organisationen, die Endbegünstigten sind vermutlich wiederum die landwirtschaftlichen Unternehmen. Dazu gehören Tierzuchtverbände, Vereine und Organisationen, die Dienste und Leistungen für die Mitglieder übernehmen und eine Stärke der Südtiroler Landwirtschaftsmodell ausmachen.

Handlungsspielraum

Diese Verflechtung hat allerdings zu einem massiven Verwaltungsapparat geführt, nicht nur in der Landesverwaltung, sondern auch bei den anderen Organisationen und in den Unternehmen. Die wichtigste Herausforderung wäre eine Vereinfachung, beginnend bei den Landesbeiträgen und deren Zusammenlegung als einige wenige Beitragsschienen mit klarer Ausrichtung auf Bedürftigkeit.

Bezüglich Förderungen aus dem Landeshaushalt könnte im nächsten Fünfjahreszeitraum ein größerer Teil der Co-Finanzierung der EU-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes dienen, die in der Tat bereits einige Beitragsschienen des Landes übernommen haben. Spielraum für Einsparungen besteht bei den Organisationen: hier ist eine genaue Überprüfung des Bedarfs und der geleisteten Dienste notwendig. Die meisten Mittel fließen allerdings in die Beiträge für Bauarbeiten und die Investitionen gemäß LG 11/1998. 3 Beiträge haben in den letzten Haushalten durchschnittlich fast 20 M Euro jährlich beansprucht, darunter 8 M für Wirtschaftsgebäude (z.B. Stallungen), 6,5 M für Mechanisierung, 5 M für Wohnbauten. In den ersten beiden Fällen könnten die beihilfefähigen Ausgaben reduziert werden, bezüglich Mechanisierung könnte die Austauschrate reduziert und strengere Zugangsvoraussetzungen eingeführt werden, z.B. hinsichtlich Sicherheit. Betreffend die landwirtschaftlichen Wohnhäuser wurden im Jahre 2021 102 Ansuchen für 6,2 M genehmigt, im Jahre 2022 89 Ansuchen für 5,5 M, der durchschnittliche Beitrag pro Ansuchen war 61.000 Euro. Zum Vergleich sind für die nicht-landwirtschaftliche Wohnbauförderung im Jahre 2021 1.010 Ansuchen genehmigt und 1.444 Ansuchen ausgezahlt worden, der Gesamtbetrag war 35,2 M, der durchschnittliche Beitrag ca. 25.000 Euro pro Ansuchen. Trotz einiger gleicher Grundsatzparameter für beide Sektoren treten hier Ungleichheiten hervor, die schwer zu erklären sind, sehr wahrscheinlich sind einige Ausnahme- und Sonderregelungen für die Landwirtschaft der Grund.

Strategische Überlegungen

Wie bereits erwähnt hat die Unterstützung des Sektors Landwirtschaft im Land nicht nur das Ziel die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, dies würde ein Gesamtvolumen an Förderungen, das ca. einem Viertel der Wertschöpfung des Sektors entspricht, nicht rechtfertigen. Unterstützt wird das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Familien und viele Investitionen, einige davon auch wenn wirtschaftlich nicht besonders rentabel. Unabhängig von der unmittelbaren Wirtschaftlichkeit geht es um die Landschaftspflege und der damit einhergehenden Bewahrung der Höfe, letztlich ist die Qualität und die Sicherheit der lokalen Nahversorgung als Ziel dazugekommen.

Trotz alledem wäre es angebracht, das Ziel "Soziales-Umwelt" transparenter zu machen, in dem die Leistungen zugunsten der Umwelt von Seiten der Landwirtschaft klarer hervorgehoben werden. Vereinfachend könnten die Beitragsschienen in 3 Gruppen zusammengefasst werden: jene als Unterstützung des Einkommens und als Ausgleichsmaßnahme von Betrieben in benachteiligten Lagen, jene als Unterstützung von betrieblichen Investitionen zur Wettbewerbsfähigkeit, und jene zugunsten der Organisationen, die gemeinschaftliche Dienste zur Stärkung und Sicherung des Sektors erbringen.



Box 1 – Landwirtschaft 2030:

Das 2021 vom Land entwickelte Strategiepapier "Landwirtschaft 2030" zeichnet die Herausforderungen und die Strategien der Landwirtschaft zum Klimawandel und zur Nachhaltigkeit auf. Die Bereiche, in denen der Wandel erfolgen soll, umfassen 6 Handlungsfelder:

- a) Familienbetriebe und ländlicher Raum
- b) Klima und CO₂ Reduktion
- c) Wasser und Boden
- d) Artenvielfalt und Landschaft
- e) Gesundheit und Genuss
- f) Gesellschaft und Dialog

Die einzelnen Maßnahmen folgen sechs übergeordneten Leitzielen:

- 1) Unterstützung der bäuerlichen Familienbetriebe;
- 2) Ökosystem und Klima im Gleichgewicht, Förderung der Artenvielfalt und Gewässerschutz;
- 3) Stärkung der Forschung;
- 4) Stärkung der Marke Südtirol durch Premiumprodukte;
- 5) Konsens mit der Gesellschaft zum Wert der Landwirtschaft;
- 6) **Neuausrichtung der Förderungen:** die Förderungen werden vermehrt an Umweltleistungen gebunden.

Im Dokument, das eine ehrgeizige, aber pragmatische Strategie verfolgt, findet man wenige Anhaltspunkte, wie diese "neue Ausrichtung" konkret umgesetzt werden soll. Ein Gerüst aus Leistungen und Indikatoren, welches der Beitragsvergabe einen Rahmen gibt ist nicht ersichtlich. Im derzeitigen System ist der Großteil der Beiträge nicht an die Erreichung von messbaren Zielen gebunden und die Verknüpfung mit den Zielen des Klimaplanes 2040 erscheint schwach. Deshalb wäre hier beträchtlicher Arbeitsaufwand notwendig. Ein Teil der Anstrengungen besteht auch darin, die Fördermittel oder Ausgleichsmaßnahmen einzuschätzen, die notwendig sind, um den Wandel der Landwirtschaft zur Nachhaltigkeit zu gestalten.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ Astat (2023). 7. Landwirtschaftszählung – 2020. Astat-Info n. 21/2023.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Agrar und Forstbericht 2022.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2021). Landwirtschaft 2030. Strategiepapier für die Südtiroler Landwirtschaft.
- ▲ Baldock, D. and Buckwell, A. (2021). Just transition in the EU agriculture and land use sector, Institute for European Environmental Policy.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Umsetzungsdokument für die ländliche Entwicklung des GAP-Strategieplans 2023-2027.



Wie viel darf „kapillare“ Erreichbarkeit kosten?

Sowohl die Kosten für den Autobustransport als auch jene für das Pendlergeld und für den kombinierten Güterverkehr können optimiert werden, indem verstärkt auf die mittlerweile einfach erfassbaren digitalen Daten zur Mobilität zugegriffen wird. Die Einsparungsmöglichkeiten variieren je nachdem welche politischen Entscheidungen hinsichtlich der Nutzer der Dienste oder der Beiträge gefällt werden.

Handlungsoptionen

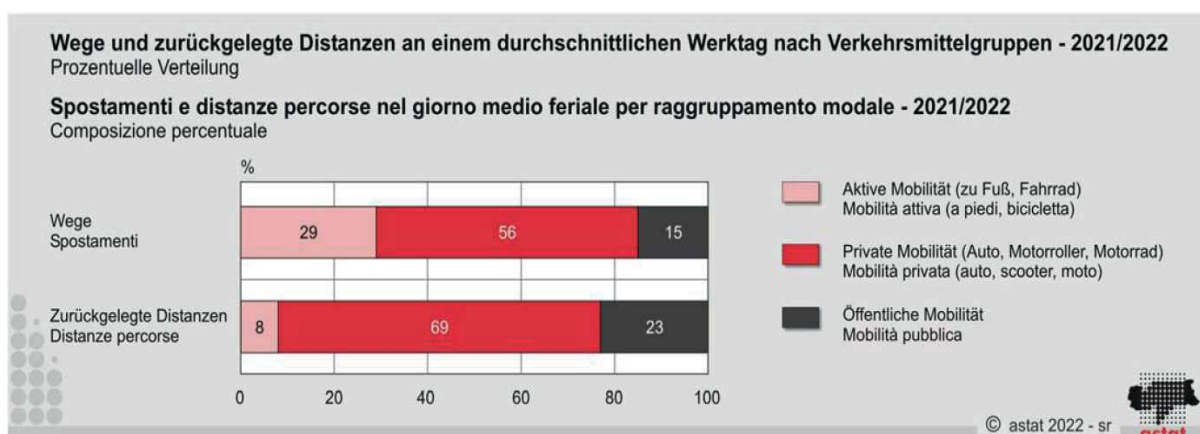
- Die beträchtlichen Ausgaben des Landes bezüglich öffentlichen Personennahverkehr sind der Strategie geschuldet, die peripheren Gebiete durch die Verbindung mit größeren Ortschaften und Verkehrsknotenpunkten zu sichern. Unvermeidbar ergeben sich daraus bestimmte Ineffizienzen, Optimierungspotential gibt es trotzdem bei den Strecken, der Frequenz oder dem Einsatz des Fuhrparks. Weiteres Potential gäbe es, falls man einige schwach ausgelastete Linien aufgeben oder verringern würde. Alternativ dazu sind Dienste nach Abruf vorstellbar, die mittels digitaler Anwendungen angeboten werden könnten. Allerdings sind solche Ansätze in schwach besiedelten Gebieten auch nicht sehr effizient.
- Die beiden untersuchten Beitragsschienen – Pendlergeld und kombinierter Warenverkehr – erscheinen einerseits unstimmig, andererseits wenig effektiv. Beide versuchen die Beitragsempfänger zu entschädigen (in einem Fall für den Standortnachteil, im anderen für den Kostenaufwand), allerdings darf deren Notwendigkeit angezweifelt werden.
- Um das Mobilitätsverhalten umweltverträglicher

zu gestalten, sollte nicht nur unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ausgaben gedacht werden, sondern auch in Hinsicht auf die Einschränkung von umweltschädlichen Mobilitätsformen.

Einführung

Der Aufgabenbereich Transport/Verkehr beinhaltet 4 grundlegende Unterbereiche: Neubau oder Verbesserung von Infrastrukturen, Instandhaltung des Verkehrsnetzes, Beiträge für Infrastrukturen und Rollmaterial (teilweise auch laufende Ausgaben) und Betrieb der Mobilitätsdienste. Dieser letzte Bereich besteht grundsätzlich aus 2 Maßnahmen, die Dienstleistungsverträge für den öffentlichen Nahverkehr auf Straße, wofür 2023 170 M Euro vorgesehen sind, und die Dienstleistungsverträge für den Schienenverkehr mit vorgesehenen Kosten von 79 M für 2023. Während für den öffentlichen Nahverkehr auf Straße die mehrjährigen Aufträge zugewiesen wurden, sind die Verfahren bezüglich Schienenverkehrs noch nicht abgeschlossen und schätzungsweise ist mit empfindlich steigenden Kosten zu rechnen. Auf der Suche nach Optimierungspotential konzentriert sich diese Review auf den öffentlichen Nahverkehr auf Straße und auf zwei Beiträge – das Pendlergeld und Beiträge für Kombiverkehr „Ro.La“ (begleiteter und nicht begleiteter kombinierter Verkehr – Rollende Landstraße) und bewertet deren Effektivität und Bedeutung.

Grafik 1



Bewertung der derzeitigen Ausgabenmaßnahmen

Verbesserung der Auslastung der Autobusse

Der Bereich öffentlicher Nahverkehr wurde stark von der Pandemie getroffen, die Daten des Triennium 2020-2022 dementsprechend beeinflusst. Wie unter Grafik 1 ersichtlich, erreicht die Öffentliche Mobilität einen Anteil von 15% an Fahrten und von 23% an zurückgelegter Strecke. Trotz der beträchtlichen Investitionen des Landes in die Öffentliche Mobilität, ist es hauptsächlich dem Covid geschuldet, dass diese Ausgaben derzeit noch schlecht bewertet werden können. In den nächsten Jahren müssen geeignete Indikatoren ausgewertet werden (siehe Box als Überblick), um die Wirkung der strategischen Entscheidungen zu beurteilen und gegebenenfalls anzupassen. Die jüngsten Erkenntnisse zur Mobilität von Seite des ASTAT (siehe Hinweise unten für Details) führen als Bedingung von Seiten des Bürgers für eine vermehrte Nutzung der Öffentlichen Verkehrsmittel die Verbesserung der Verbindungen und die Steigerung der Frequenz an. Der Landesmobilitätsplan ergänzt diese Ausrichtung auf die Angebotsseite mit Ansätzen, die die Nachfrage nach Fortbewegung mittels Individualfahrzeugen entmutigen.

Die Daten aus dem Triennium 2020-2022 können nicht verwendet werden, somit hat man auf jene des Jahres 2019 zurückgegriffen. Aus technischen Gründen sind auch die Daten zum Jahr 2019 nicht optimal. Allerdings wurden mit Hilfe des zuständigen Amtes jene Linien erfasst die eine schwache Auslastung vorweisen und somit zu vertiefen sind. Diese erste Auswahl hat 41 Linien erfasst, die eine durchschnittliche Auslastung von weniger als 20% aufweisen. Für jede Linie haben die Techniker des Amtes Optimierungsmöglichkeiten überprüft, die Kosteneinsparungen bewirken oder die Auslastung steigern könnten. Dazu zählen neue Streckenführungen, neue Wendepunkte, die Reduzierung des Stundentaktes oder der Wechsel des Betreibers. Allerdings gibt es auch Vorschläge hin zu einem Ausbau (sowohl der Strukturen als auch des Stundentaktes) mit entsprechender Kostensteigerung. Insgesamt könnten Optimierungen eine Ersparnis von bis zu 800.000 Euro bewirken. Eine größere Einsparung würde eine geringere Präsenz von Fahrzeugen auf

einer Linie mit sich bringen, was die meisten Fixkosten verursacht. Mit dem derzeitigen Mobilitätsmodell wäre das allerdings nur in den seltensten Fällen möglich. Die Strecken und die Frequenz wurden so gewählt, um die bestmögliche Erreichbarkeit auch in den peripheren, abwanderungsgefährdeten Zonen und die Verbindung mit den Hauptverkehrspunkten zu garantieren.

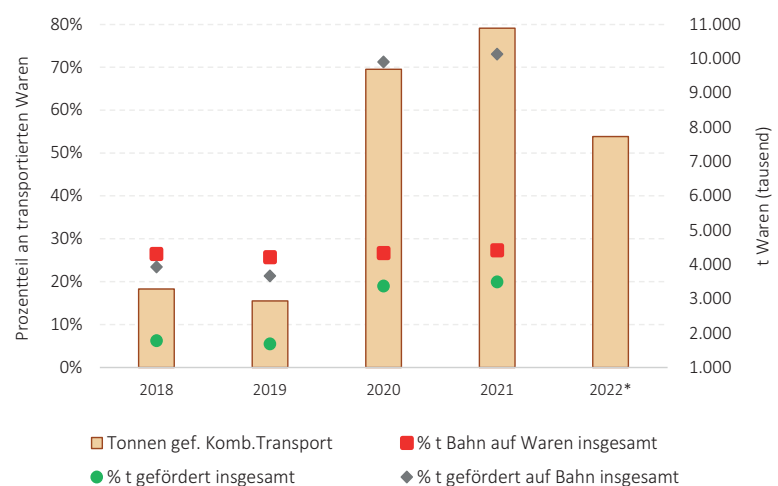
Streichung des Pendlergeldes?

Das Pendlergeld hat 2022 3,1 M gekostet und kam ca. 4.000 Begünstigten zugute. Bereits der Ausschuss zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben hatte diese Ausgabe in Frage gestellt, da sich ein Großteil der Begünstigten auf den Hauptverkehrsachsen bewegten. Im Oktober 2023 wurden die Beitragskriterien abgeändert, vereinfacht und auf digital erfassbare Fahrtzeiten abgestimmt. Allerdings wurden in den letzten Jahren vermehrt Anstrengungen in Richtung öffentlicher Nahverkehr unternommen und es stellt sich die Frage, wie eine Förderung des Verkehrs mittels Privatfahrzeuge mit dem Ziel der Reduktion von Emissionen einher gehen kann. Es gibt zwar ähnliche Systeme auch in Österreich und in Deutschland ("Pendlerpauschale"/"Entfernungspauschale"), allerdings in Form von Steuererleichterungen. Es bleibt zu schauen, ob die neuen Kriterien diese Maßnahme effektiver und weniger aufwendig machen, um dann zu entscheiden, ob sie beizubehalten ist oder zu streichen.

Der kombinierte Verkehr: was bewirken die Beiträge?

Die Beihilfe unterstützt die intermodale Verlagerung des Gütertransports von der Straße auf die Schiene durch Ausgleichszahlungen. Hauptziel ist die Verringerung der Folgen des Straßenverkehrs für die Umwelt

Grafik 2 - Tonnen geförderter Waren, anteilmäßig



Quelle: Astat und Abteilung Mobilität
* 2022 = Daten nur für 3 Trimester

und die Gesundheit entlang der Brennerachse. Begünstigt sind 5 Unternehmen (2 besonders), die multimodale Transportdienste anbieten und das Guthaben an den Endverbraucher in Form von Tarifvergünstigungen übertragen müssen. Zweckgebunden wurden für diesen Beitrag 1,5 M Euro im Jahre 2018 und 3 M Euro in den Jahren 2021 und 2022. Das größte Aufkommen ist im Jahre 2021 zu verzeichnen, mit 459.000 Tonnen an transportierten Gütern (knapp mehr als 4% des Gesamtgütervolumens derselben Betreiber entlang des Brennerkorridors). Im Zeitraum 2018-2022 hat das zuständige Landesamt geschätzt, dass der bezuschusste kombinierte Gütertransport auf der Strecke Salurn-Brenner eine Einsparung von 235.717 Tonnen CO₂ als auch anderer umweltschädlicher Stoffe bewirkt hat. Einer Ausgabe von 10 M stehen somit geschätzte 42,5 Tonnen eingesparter CO₂ gegenüber, was unbestreitbar ein sehr guter Wert ist. Allerdings ist es zweifelhaft, ob dieser Effekt der Förderung geschuldet ist. In der Tat sind ab dem Biennium 2018-2019 (Beitrag nur für das letzte Trimester) bis zum Biennium 2020-2021 (Beitrag für das ganze Jahr) die Beträge des Beitrages und die „geförderten“ Tonnen beträchtlich gestiegen. Allerdings bleibt der Anteil der auf Schiene transportierten Güter im Verhältnis zum Gesamtwarenverkehr auf der Brennerachse (der weitaus meistbelasteten in Europa) stabil zwischen 26-27% (Siehe Grafik 2). Es scheint nicht so, als könnte die Förderung die Verlagerung des Schwerverkehr auf die Schiene bedeutend beeinflussen, eine unübersehbare Quote der Waren, der die Begünstigung zu Gute kommt, wäre ohnehin auf Schiene transportiert worden. Es wäre abzuklären, ob andere Hebel zur Umverteilung des Schwerverkehrs anzuwenden wären (entweder mittels Tarife, Regulierung oder durch infrastrukturelle Maßnahmen). Ein Schwerverkehr, der zu einem bedeutenden Teil aus Ausweichverkehr anderer Pässe besteht, insbesondere jener der Schweiz.

Strategische Überlegungen

Obwohl die untersuchten Bereiche unterschiedlich sind, wirft diese Analyse die Frage auf, ob es möglich ist durch Maßnahmen zum Angebot und durch Förderungen den Individualverkehr und den Warenver-

kehr auf der Straße zu begrenzen. Womöglich wäre es angebracht auch alle wirtschaftlichen und sonstigen Faktoren zu untersuchen, die den Verkehr verursachen und somit wäre es sinnvoll auf Seite der Nachfrage anzusetzen und dort Entscheidungen zu treffen. Die derzeitigen Maßnahmen könnten in einer umfassenderen Strategie eingebettet werden, die auch Beschränkungen und Verbote von umweltschädlichem Mobilitätsverhalten beinhaltet.

Box 1 – Indikatoren zu Effizienz und Effektivität in der Mobilität

Mehrere Indikatoren können für die Bewertung der Ausgaben im Transportsektor verwendet werden. Begrenzt auf den Personentransport, können 5 Gruppen von Indikatoren genannt werden:

- Die Verfügbarkeit von Strukturen und Diensten, z.B. gefahrene Kilometer der Liniendienste, Kilometer Fahrradnetz, Kapillarität des Angebots usw.
- Indikatoren zu Volumina oder Emissionen, z.B. Anzahl Fahrten, zurückgelegte Kilometer, im Verhältnis zum Verkehrsnetz oder zur Bevölkerung, Ausmaß der ausgestoßenen Abgase;
- Indikatoren zur Mobilität, z.B. Index Nachhaltige Mobilität, also die Summe der Strecken zu Fuß, mit dem Rad und mit den öffentlichen Verkehrsmitteln („Modal Split“), die in der letzten Erhebung des Landes eine Quote von 44% erreicht; oder die Fahrtzeiten und die Distanzen (abhängig von den Fahrtfrequenzen der öffentlichen Verkehrsmittel, aber auch vom Verkehrsaufkommen);
- Qualitätsindikatoren, Zufriedenheitsgrad mit den verschiedenen Verkehrsmitteln, oder die Bereitschaft nachhaltige Verkehrsmittel zu verwenden;
- Kostenindikatoren (pro Kilometer), welche zusammen mit der Auslastung die Kilometerkosten pro Fahrgast bilden.

Die Auswahl der Indikatoren ist nicht nur ausschlaggebend für die Bewertung, sondern auch Indiz für die Klarheit der Ziele und der dafür vorgesehenen Strategien.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Landesplan für nachhaltige Mobilität 2035.
- ▲ Astat (2022). Mobilität: Schätzungen und Modelle 2021-2022. Astat Info Nr. 69/2022.
- ▲ Astat (2022). Lokale Mobilität in Südtirol. Jahreswert 2021-2022. Astat Info Nr. 44/2022.
- ▲ Astat (2023). Mobilität und Verkehr in Südtirol 2021. Schriftenreihe Astat Nr. 238.
- ▲ Autonome Provinz Bozen (2023). Bericht zur Umsetzung und die positiven Effekte der Maßnahme SA.48858/SA.55606/SA.101108 (Kombinierter Transport). Abteilung Mobilität (Internes Dokument).



Ausgaben mit sozialer Bedeutung, die aber nicht unantastbar sind

Wie der Name bereits sagt, kann das Recht auf Bildung nicht beschnitten werden. Allerdings kann es aktualisiert werden, die verschiedenen Hilfen neu ausgerichtet. Die Studienbeihilfen könnten selektiver sein, der Schülertransport weniger komplex, die Beihilfen für Schülerheime könnten zugunsten von Studentenheimen umgeschichtet werden.

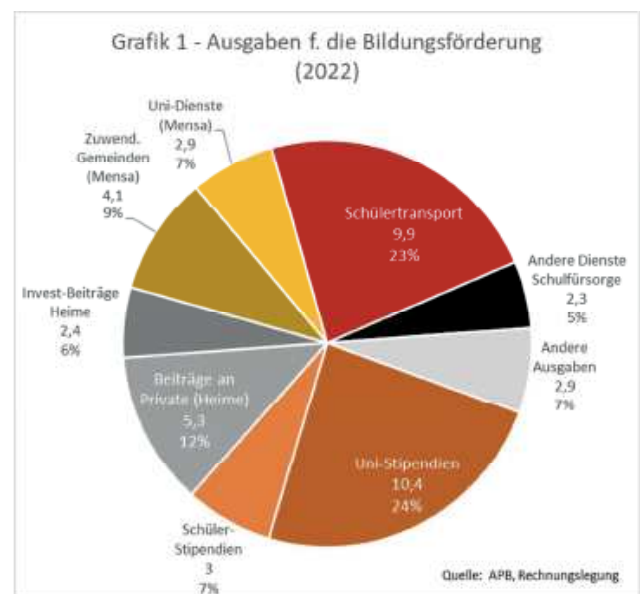
Handlungsoptionen

Die Ausgaben für die Bildung unterstützen die Jugendlichen (und die Familien) bei der Auswahl und im Verlauf der Schule und/oder der Universität. In der Tat fällt die Hälfte der Ausgaben auf den Ausgleich von Nachteilen durch die geografische Lage, die Universitätsstipendien sind hingegen an die wirtschaftlich-finanzielle Situation geknüpft. Auch ohne die grundsätzliche Ausrichtung dieser Leistungen in Frage zu stellen, könnten bestimmte Optionen in Betracht gezogen werden:

- Stärkere Gewichtung des Verdienstes bei Studienstipendien;
- Vereinfachung des Dienstes und Reduzierung der Fahrten (nicht unbedingt der Strecken) beim Schülertransport;
- Verringerung der Beitragshöhen bei Investitionen in Schülerheimen;
- Vereinfachung der Verwaltungsverfahren sowohl für den Schülertransport, als auch bei den Beiträgen für die Heime.

Einführung

Für die Bildung gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Beihilfen und Leistungen, die direkt oder indirekt Schülern oder Studenten zu Gute kommen. Wie unter Grafik 1 ersichtlich ist die größte Ausgabe mit 13,4 M jene für die Studienstipendien, danach jene für den Schülertransport mit fast 10 M. Die dritte Ausgabe ist jene für die privaten nichtgewinnorientierten Einrichtungen in den Schüler- und Studentenheimen, sowohl für die Führungsspesen als auch für Investitionen für ein Totale von 7,7 M im Jahre 2022. Letztere schwankt beträchtlich je nach geförderten Investitionsprojekten. Zuletzt finden sich unter den wichtigeren Ausgaben



jene der Zuwendungen an die Gemeinden, hauptsächlich für die Finanzierung der Schulmensen.

Neben diesen Ausgaben bezeichnet diesen Sektor auch jene Tätigkeiten zur schulischen und beruflichen Orientierung. Dieser Bereich hat zwar keine direkten Ausgaben, bindet aber eine beträchtliche Anzahl an Personalressourcen mit den entsprechenden Kosten. Das entsprechende Amt besteht aus 26 Personen zum Teil im Hauptsitz, zum Teil in den 9 Außenstellen. Die Bewertung der Ausgaben für die Bildung ist auf Grund dieser Heterogenität und der mangelnden Vergleichsmöglichkeiten schwierig. Allerdings gibt es in einigen Bereichen Indikatoren oder andere Daten, die helfen können, die Auswirkungen der Ausgaben zu begreifen.

Bewertung der gegenwärtigen Ausgaben

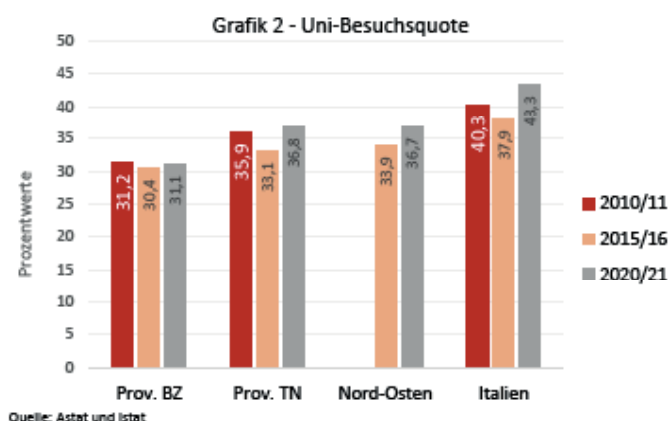
Schul-und Berufsorientierung

Im Bereich Schulorientierung überprüfen die Abteilung und das zuständige Amt genau die Tätigkeiten und führen periodische Umfragen mit den Nutzern durch, um die Angemessenheit der Leistungen mit den

Notwendigkeiten zu bewerten. Während der Revision wurden die Daten für das Jahr 2021 erfasst, welches noch durch die Folgen der Pandemie gekennzeichnet ist. Insgesamt wurden 6.375 Kolloquien mit 4.620 Personen durchgeführt, was 6.859 Beratungsstunden entspricht. Weitere 8.900 Stunden fallen auf die Organisation, Vorbereitung und Follow-up der Kolloquien. Die Nettoarbeitsstunden abzüglich Absenzen belaufen sich auf mehr als 36.500; somit macht die Beratungstätigkeit zur Orientierung 43% des Gesamten aus. 19% der Zeit wird für Information und Dokumentation, 20% für Planung, Organisation und Verwaltung aufgewandt. Für einen Sektor mit geringen Finanzmitteln erscheint diese Quote ziemlich hoch und es sollte überprüft werden ob hier Kapazitäten für den operativen Bereich frei werden könnten. Bezüglich Information und Dokumentation der Orientierungsberater könnten Verbesserungen mittels informatischer Anwendungen vom Typ "knowledge management" erreicht werden. Aus den Befragungen der Nutzer gehen hohe Zufriedenheitswerte hervor, was nicht ausschließt, dass auch unterschiedliche Auffassungen über die Kolloquien von Seiten der Berater und der Nutzer hervorgehen. Grundsätzlich ist dieser im Land etablierte Dienst dahingehend ausgerichtet, die Veranlagung der Nutzer und die Möglichkeiten des Bildungsangebotes im Land aufzuzeigen, auch und besonders in Hinsicht auf die Berufsausbildung. All dies trägt zur hohen Beschäftigungsquote im Allgemeinen und der Jugend im Besonderen bei. Dieser Zusammenhang könnte durch die Verbindung der Daten zur Orientierung mit jenen der Ausbildung und der Beschäftigung besser untersucht werden. Einige Fragen wirft eine jüngere Studie des WIFO (2023) zur Auswahl nach der Mittelschule auf. Sie bestätigt Genderstereotypen und eine geringeres Interesse der Schüler bei der Auswahl der Schule in Familien, wo die Eltern niedrigere Schulabschlüsse vorweisen. Obwohl die wichtigsten Faktoren für die Auswahl die Eltern und die ersten Kontakte mit Arbeitgebern (Praktikum) sind und die digitalen Medien (Social) als Informationsquelle zunehmen, bleibt für 16% der befragten Jugendlichen der Orientierungsdienst für die Entscheidung sehr wichtig. Die Ergebnisse der Studie zeigen auch mögliche Bereiche auf, in denen die Orientierung gestärkt werden könnte: der Kontakt zu den Eltern, die Orientierung während der Praktikums/Lehrzeiten, die Präsenz auf den digitalen Medien.

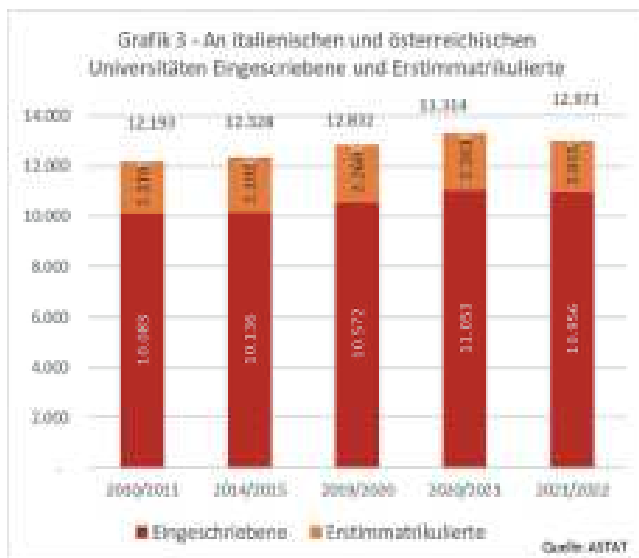
Die Studienstipendien

Die Akademikerquote (zwischen den 30-34 jährigen) war in der Provinz Bozen im Jahre 2021 24,7%, im Vergleich mit dem Jahre 2018 abnehmend. Sie ist niedriger als der italienische Durchschnitt und noch niedriger im Vergleich zu den Regionen im Norden/Westen; Hauptgrund dafür ist die starke Ausrichtung auf die Berufsbildung im Lande, der selten ein Wechsel an die Universität folgt. Die Quote der Einschreibungen an die Universität ist gleich 31,1% und im letzten Jahrzehnt stabil geblieben (siehe Grafik 2).



Allerdings sind die Einschreibungen und Neueinschreibungen der Südtiroler in den italienischen und österreichischen Universitäten in leichter aber konstanter Zunahme, zumindest bis zum akademischen Jahr 2020/21 (Grafik 3). Im Folgejahr 2021/22 hat es einen staatsweiten Rückgang gegeben, wohl auf Grund der wirtschaftlichen Unsicherheit durch Covid. Die Gesamtzahl an Eingeschriebenen ist höher, wenn man auch jene an nicht österreichischen ausländischen Universitäten berücksichtigt (die zwar 12% der Studienstipendien Empfänger ausmachen, allerdings höheren Anteil an der Gesamtzahl an Studierenden haben dürften).

Wie aus Grafik 4 ersichtlich sinkt die Zahl der Studienstipendien im akademischen Jahr 2020/21 auf unter 3.500. Grund für den Rückgang dürfte die EEVE Erklärung sein, mit Erhebung der wirtschaftlichen Situation und somit strenger als die vorhergehende Bewertungsmethode. Die Parameter wurden angepasst, die Auswirkungen wird man in Zukunft anhand der Zahl der genehmigten Stipendien bewerten können.

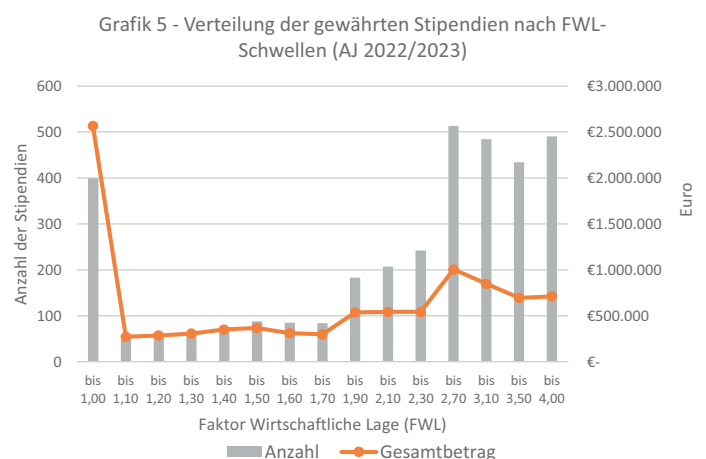


Ziel der Stipendien ist es auch weniger wohlhabenden Familien den Zugang zum Universitätsstudium zu ermöglichen. Dem entsprechend nimmt die Höhe des Stipendium umgekehrt proportional zum Einkommen bis zur Berechtigungsschwelle ab. Wie aus Grafik 5 hervorgeht geht mehr als ein Viertel der 9,6 M Ausgaben an 400 Empfänger mit den niedrigsten Einkommen (FWL ≤ 1). Eine hohe Anzahl an geringeren Stipendien geht an Personen mit einem FWL über 3.

Insgesamt erhalten ungefähr 23% der Südtiroler Studenten an italienischen oder österreichischen Universitäten ein Stipendium. Zum Vergleich sagt ein Eurydice Bericht, dass in Italien und Österreich dieser Wert bei 16% liegt, in Deutschland bei 18%. Ein ausgeglichener Vergleich ist beinahe unmöglich, unterschiedliche Bestimmungen zu den Studiengebühren, Zugangsvoraussetzungen zu den Stipendien (für Alle, beschränkt, nach Verdienst) und Höhen derselben. Auch die Südtiroler Stipendien enthalten einen Anteil an Verdienst, der sich auf die Rangliste auswirkt. Allerdings wurden bisher die Finanzmittel immer so aufgestockt um die Stipendien aller Personen in den Ranglisten zu finanzieren.

Die Studienstipendien sind Ausdruck gesellschaftlicher Gleichberechtigung, international angewandt auch um Soziale Mobilität zu erleichtern. Ihre Daseinsberechtigung ist unbestritten und trotzdem könnten einige Anpassungen Effizienz und Effektivität steigern. Den Anteil des Verdienstes (z.B. des Studienerfolgs) zu steigern würde sich auch auf den Einsatz auswirken. Zweitens könnte der Kapitalbeitrag durch ein Darlehen ergänzt werden, was in vielen Ländern Usus ist (mit einigen Auswüchsen). Dies würde zwar den Haushalt

entlasten, allerdings ist die Tilgung der Darlehen im Verhältnis zum Durchschnitt der Stipendien wiederum aufwendig. Womöglich wäre eine solches System für die Facharztausbildung angebracht.



Die Ausgaben für die Schülerheime

Eine wichtige Ausgabe im Bereich Bildung ist jene für die Schüler, die aus Studiengründen nicht zu Hause wohnen. Dies passiert wenn Schüler in eine Schule gehen, die trotz des weitverzweigten Schulnetzes so weit von zu Hause entfernt ist, dass es besser ist außerhalb zu wohnen.

Zuerst gibt es hierfür Stipendien, die wie unter Grafik 1 ersichtlich 3 M Euro ausmachen. 2021 waren von den ungefähr 3.200 Schüler die außerhalb der Familie wohnen 1.200 ein Stipendium bezogen. (durchschnittlich 2.500 Euro im Jahr).

Die zweite Beihilfe sind die laufenden Zuwendungen

an die Schülerheime. Der monatliche Beitrag (für 9 Monate) ist 440 Euro für die Schüler der Pflichtschule, 350 Euro ab dem 3. Jahr Ober- und Berufsschule und 240 Euro für die Tagesheimschüler. Allerdings wird der Minderbetrag zwischen den eben genannten Tarifen und dem effektiven Defizit laut Haushalt des Heimes anerkannt. Berücksichtigt man diesen Beitrag bleibt den Familien eine Gebühr von normalerweise 420 Euro im Monat zu bezahlen. Insgesamt sind in den 19 Heimen (die Tätigkeit muss ohne Gewinnabsicht erfolgen) im Jahre 2021 1.876 Schüler beherbergt worden, der öffentliche Beitrag beläuft sich auf fast 5,9 M Euro. Durchschnittlich war der Monatsbeitrag pro Schüler 350.

Neben den laufenden Zuwendungen für die Führung können die Heime Beiträge für Investitionen bis zu 90% für den Ankauf oder den Bau von Immobilien erhalten, bis zu 70% für Einrichtung und Geräte.

Dies vorausgeschickt könnten folgenden Einsparungsmöglichkeiten angedacht werden:

- für die Stipendien Einführung eines Kriterium der Mindestdistanz zwischen Wohnort und Schule, auch in Anbetracht der Kapillarität und der Frequenz des öffentlichen Nahverkehrs;
- für die Stipendien und die Heime Ausschluss der Schüler von Grund- und Mittelschule, in Anbetracht der weitläufigen Präsenz von Schulen aller Stufen auf dem gesamten Landesgebiet;
- Senkung der Beiträge für die Investitionen, in Anbetracht der Möglichkeit für die Heime auch andere Tätigkeiten auszuüben.

Darüber hinaus könnten die Beitragsverfahren für die Heime vereinfacht werden: es könnte ein Standardbeitrag pro Schüler sein (de facto bereits so), aber ohne detaillierte Rechnungslegung mit allen Ausgabenunterlagen. Die Standardkosten bei den Empfängern könnten (alle 3 oder 5 Jahre) periodisch erfasst werden.

Die Kosten für den Schülertransport

Grundsätzlich geschieht der Schülertransport mittels öffentlichem Nahverkehr, der stark ausgebaut ist. Allerdings ist dies in Fällen von abgelegenen Höfen oder kleinsten Fraktionen nicht möglich. Für diese Fälle sind eigene Transportdienste eingerichtet worden die 4.500 Schüler betreffen aufgeteilt auf 400 Strecken. Insgesamt werden 3 M Kilometer zurückgelegt, was 9,5 M Euro Kosten verursacht, heruntergebrochen ergeben das durchschnittliche Kosten pro Schüler von 2.100 Euro pro Schuljahr. Im Laufe der Jahre ist der Dienst immer komplexer geworden. Dazu beigetragen haben die verringerte Distanz Schule/Haltestelle in den Kriterien (von 2,5 auf 2 und letztthin auf 1,5 km) und die Unterschiede in den Unterrichtszeiten. Dies erschwert vor allem die Rückfahrten. Diese Komplexität erschwert zusehends die Abdeckung des Dienstes, für die Busfahrer ist es darüber hinaus oft nicht die Haupttätigkeit. Mit der Komplexität sind auch die Kosten gestiegen. Diese könnten auf unterschiedliche Art und Weise in den Kriterien gesenkt werden wie z.B.: bei den Distanzen zur Schule (oder zur Haltestelle des Linienbusses), bei der Mindestanzahl von Schülern, durch eine Begrenzung der Fahrten (vor allem die Rückfahrt) durch Harmonisierung der Unterrichtszeiten, womöglich auch durch Beschränkung des Dienstes nur für Schüler der Pflichtschule (Grundschule, Mittelschule, erste und zweite Klasse Ober- und Berufsschule). Zusätzlich zu diesen direkten Einsparungsmöglichkeiten, könnte der Dienst vereinfacht werden. Derzeit werden die Anfragen der Familien direkt bei den Schulen abgegeben, die sie dann an das Amt für Schulfürsorge weiterleiten. Diese kontrolliert, genehmigt mit Dekret und übermittelt diese Unterlagen an die Schule und an das Amt für Personenverkehr. Letzteres vereinigt und plant die Strecken und erteilt sie den Beauftragten. Eine einzige digitale Anwendung könnte Verläufe automatisieren und Zeit und Aufwand einsparen.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ WIFO (2023). Die Schulwahl der Südtiroler Jugendlichen - Der Übergang von der Mittel-zur Ober-und Berufsschule. Studie 1.23. Handelskammer Bozen.
- ▲ European Commission/EACEA/Eurydice (2020). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2020/21. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ▲ Vogliotti, S., Windegger, F., Bissoli, A., Piras, E., Weisel, Z. K., Wallnöfer, V. (2022). Soziale Mobilität in Südtirol- Wie gut funktioniert der soziale Aufzug: Eurac Research/AFI.



Die Performance: jene Indikatoren, die nützlich sind, sind schwer messbar, jene Indikatoren, die wir messen, nützen wenig

- Der Performance Plan enthält weniger Indikatoren zur Performance im Sinne von Effizienz und/oder Wirksamkeit als mehr Indikatoren über die Tätigkeit oder statistische Daten.
- Die strategischen Indikatoren sind zu viele, und viele sind nicht dazu geeignet Effizienz oder Wirksamkeit zu veranschaulichen.
- Der kausale Zusammenhang zwischen den Leistungen der Landesverwaltung und den strategischen Indikatoren ist schwach.
- Das Controlling ist bezüglich Kostenrechnung schwach aufgestellt, aber vor allem ist es nicht auf die exakte Definition der Leistungen und ihrer Vergleichbarkeit ausgerichtet.
- Es gibt keinen strukturierten Feed-back Zyklus über die Ergebnisse der Performance.
- Die automatisierte Berichterstattung und die Business-Intelligence sind schwach ausgeprägt.

Handlungsoptionen

- Überarbeitung und Reduzierung der strategischen Indikatoren, Ausbau von Weiterbildung und Coaching; erst nachdem geeignete Indikatoren zu Effizienz und Wirksamkeit gefunden sind, kann die Berichterstattung automatisiert werden.
- Ausrichtung des Controllings auf wenige Schwerpunkte, fokussiert auf die Feststellung und den Vergleich von Leistungen (Produkte und Dienste) noch vor der Zuweisung der Kosten.
- Nach Neudefinition der Leistungen, Verknüpfung mit allen Daten zu den Kosten.
- Stärkung der Ressourcen und der Mission des Controllings in den Zentralen Diensten aber auch in den Ressorts.

Einführung

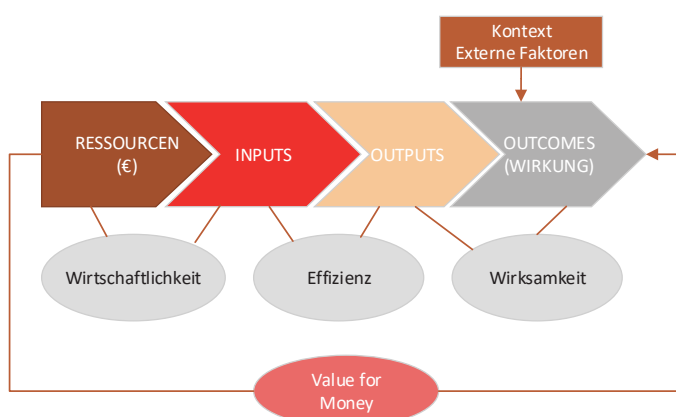
Der Performance Plan (PP) wurde 2016 in der Landesverwaltung eingeführt. Vorher gab es den Tätigkeitsbericht, der in einigen Sektoren weitergeführt wird. Der PP ist potenziell eine wichtige Informationsquelle zur Effizienz und Wirksamkeit der Ausgaben. Er sollte somit nicht nur ein Werkzeug für die Verwaltung darstellen, sondern auch für die Politik. Es gilt zu prüfen, ob seine Erkenntnisse zu strategischen oder operativen Entscheidungen zu Ressourcen und Ausrichtung führen könnten und ob sie dazu verwendet werden. Die Antwort ist Großteils negativ, somit ist es sinnvoll, die Gründe dafür zu suchen und mögliche Lösungen zu finden, da seine Bearbeitung mit beträchtlichem Arbeitsaufwand verbunden ist.

Bewertung des derzeitigen Systems

Zu viele Indikatoren, die Tätigkeiten beschreiben

Der PP wird von verschiedenen Strukturen mit wenig Überzeugung im Sinne einer Pflichtaufgabe erstellt. Die strategischen Ziele sind oft vage formuliert: das bringt einen Fächer von ungeeigneten Indikatoren zum Output hervor und wenige zum Outcome. Auf diese Ungereimtheit weist die Tatsache hin, dass 174 strategischen Zielen 885 Indikatoren folgen (im Durchschnitt 5,1 Indikatoren pro Ziel, aber zwischendurch auch mehr als 10). Gleichzeitig haben die Strukturen 805 Leistungen mit 2.697 Indikatoren angegeben (3,4 Indikatoren pro Leistung). Der Bericht zur Performance besteht aus 1.424 Seiten. Es ist erforderlich diesen Bereich zu fokalisieren und zu verschlanken. Im PP werden die erbrachten Leistungen nicht mit den entsprechenden Kosten in Verbindung gebracht, obwohl seit 2022 die Haushaltskapitel verknüpft wurden.

Diagramm: Begriffe der Performance



Dem Performancebericht müssen Taten folgen

Der Performancezyklus endet formell mit dem Bericht des darauffolgenden Jahres, aber es gibt keine Auseinandersetzung weder mit den Ergebnissen und den Abweichungen, noch mit dem Ressourcenaufwand. Es gibt eine Überprüfung der Ziele der Führungskräfte, die die Performance ergänzen, obwohl sie nicht Bestandteil sind. Obwohl in der Anwendung die Leistungen der Büros mit den strategischen Zielen verbunden sind, gibt es keine Hinweise darüber wie die ersten sich auf die zweiten auswirken. Der Bericht zur Performance ist somit ein Dokument voller Daten, aber ohne Bezug weder zur Effizienz – im Sinne von Verhältnis zwischen Input und Output – noch zur Wirksamkeit. Es bedarf deshalb einer ständigen Anpassung der Leistungen und einer eindeutigen Verbindung mit den Kosten und Ergebnissen.

Verbesserung des Systems zuerst, Automatisierung danach

Die Veranschaulichung der grundsätzlichen Ergebnisse der Performance ist mit einer derartigen Anzahl von untereinander nicht zusammenhängenden Daten nicht möglich. Eine Anfrage an die Informatik zur Automatisierung der Berichterstattung aus der Anwendung läuft derzeit. Allerdings wäre zuvor ein beträchtlicher Arbeitsaufwand, organisatorisch und konzeptioneller Natur notwendig um ein stimmiges System von Zielen, Leistungen und Indikatoren festzulegen.

Strategische Überlegungen

Auf höchster Ebene wäre es angebracht eine Richtungsentscheidung zu treffen: will man die politischen und verwaltungstechnischen Entscheidungen auch auf der Grundlage von Daten und Indikatoren treffen – was eine umfangreiche Investition in ein System von Programmierung, Controlling und Bewertung erfordert – oder bevorzugt man eine Governance, die sich hauptsächlich auf Informationen aus lokalen Beziehungsnetzwerken stützt (data-driven vs. relationship-driven). Im zweiten Fall kann man das System der Performance aufs Wesentliche reduzieren. Andererseits ist auch im ersten Fall eine Verschlankung des Systems angebracht, um die Erzeugung von wenig sinnvollen Daten zu beschränken. In der Praxis müssen beide An-

sätze koexistieren, aber eine Gewichtung beider sollte angedacht werden.

Box - Die wahre Herausforderung für das Controlling

Der Aufbau eines Controllingsystems und eines Performance Management in einer lokalen öffentlichen Körperschaft hat ganz andere Voraussetzungen als jene eines privaten Unternehmens oder einer Körperschaft, die einen einzelnen öffentlichen Dienst anbietet. Die Komplexität ist ungleich höher, weil in vielen Tätigkeitsbereichen der Gelderlös als Gegenwert für die Leistung fehlt. Oft ist sogar die Bestimmung einer standardisierten und vergleichbaren Leistung schwierig. Aus diesem Grund hat es keinen Sinn allen Landesstrukturen die Kosten genau zuzuordnen, wenn nicht vorher vergleichbare Leistungen festgelegt worden sind. Es gibt 3 Möglichkeiten der Vergleichbarkeit: jener mit analogen Leistungen auf dem freien Markt, jener mit anderen Körperschaften, die die gleichen Leistungen erbringen, jener intern mit Strukturen, die das gleiche Tätigkeitsfeld haben. Definitionsgemäß gibt es für viele institutionelle Tätigkeiten keinen Vergleich mit dem freien Markt. Andererseits erschweren institutionelle, organisatorische Unterschiede und der Mangel an Daten einen echten Vergleich zwischen lokalen Körperschaften. Deshalb ist der erste Schritt zur Weiterentwicklung des derzeitigen Systems die Ausarbeitung eines Leistungskataloges mit klaren Parametern zur Vergleichbarkeit, auch wenn begrenzt auf nur einen Teilbereich der Tätigkeitsfelder der Landesverwaltung.

**Hinweise für Vertiefungen:**

- ▲ HM Treasury (2001). Choosing the Right Fabric. A Framework for Performance Information.
- ▲ Prüfstelle (Oktober 2022). I controlli di gestione di secondo livello dell'amministrazione provinciale con focus sul "Controlling" (deutsche Version in Ausarbeitung).
- ▲ Prüfstelle (Oktober 2022). Gutachten zum Performancebericht 2021.