



Analyse des Budgetdienstes

Förderungsbericht 2012 (III-36 d.B.)

Zusammenfassung

- Das Gesamtfördervolumen war gegenüber den letzten beiden Jahren leicht rückläufig und lag im Jahr 2012 bei rd. 14,2 Mrd. EUR. Gegenüber dem Vorjahr deutlich zurückgegangen (-14 %) sind die direkten Förderungen mit rd. 4,6 Mrd. EUR, nachdem 2011 das letzte bilaterale Darlehen an Griechenland ausbezahlt wurde (rd. 0,95 Mrd. EUR).
- Unterschieden nach Aufgabenbereichen hat die Land- und Forstwirtschaft mit rd. 1,7 Mrd. EUR bzw. rd. 36 % weiterhin den höchsten Anteil der direkten Förderungen, gefolgt von Sozialer Wohlfahrt mit 18 % sowie Forschung und Wissenschaft mit rd. 15 %. Nach Empfängergruppen (gemäß der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) erhielten die Träger des öffentlichen Rechts mit rd. 42,9 % die höchsten direkten Förderungen vor den privaten Haushalten (31,3 %) und den Unternehmen (24,1 %).
- Für das Jahr 2012 belaufen sich die indirekten Förderungen (Einnahmenseitige Steuerbegünstigungen; größtenteils Schätzungen) auf rd. 9,57 Mrd. EUR, wovon rd. 6,35 Mrd. EUR oder zwei Drittel auf den Bund entfallen. Weitreichende und nicht erläuterte Änderungen gegenüber dem Förderungsbericht 2011 (z.B. Entfall der 13. und 14. Monatsbezug, Neuaufnahme der Zahlungen aus Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz oder diverser Absetzbeträge) beeinträchtigen die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Entwicklungen bei den indirekten Förderungen wesentlich.



- Das Subventionsvolumen in Österreich liegt in bedeutenden funktionalen Ausgabenfeldern über dem Durchschnitt der anderen EU-Länder und beinhaltet für die Budgetkonsolidierung entsprechendes Einsparungspotenzial (Subventionen und Vermögenstransfers an Unternehmen laut VGR-Daten rd. 6,6 % des BIP gegenüber 2,8 % der 17 Euroländer). Auf Einschränkungen in der internationalen Vergleichbarkeit aufgrund länderspezifischer Besonderheiten und eine daher unsichere Datenlage ist jedoch hinzuweisen.
- Gemäß dem Konsolidierungspaket 2012 sollen Verbesserungen im Förderwesen in den Jahren 2015 und 2016 Einsparungen von je 500 Mio. EUR ermöglichen. Das Regierungsprogramm sieht bei allen Gebietskörperschaften für die Jahre 2014 bis 2018 eine Einsparung von 5 % aller Ermessensausgaben vor. Zur Identifikation von Doppel- und Mehrgleisigkeiten wird an der Transparenzdatenbank festgehalten, eine vom Bund vorgelegte Vereinbarung mit den Ländern zur Koordinierung des Förderwesens konnte noch nicht abgeschlossen werden.
- Das Stabilitätsprogramm sowie das Regierungsprogramm sehen Offensivmaßnahmen im Förderungsbereich vor, die über den bisherigen finanziellen Rahmen hinausgehen (z.B. Forschungsförderung, Jungunternehmeroffensive, thermische Sanierung).
- Bei der Neugestaltung des Förderungsberichts nach dem BHG 2013 ist eine wesentliche Weiterentwicklung erforderlich. Der Bericht sollte insbesondere gestrafft werden und vermehrt qualitative Aussagen, aussagekräftige Überblickskästen und Grafiken sowie Wirkungsinformationen (Ziele, Maßnahmen, Indikatoren) beinhalten.

Übersicht direkte und indirekte Förderungen

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Entwicklung der direkten und indirekten Förderungen:

Übersicht direkte und indirekte Förderungen

<i>Einheit in Mio. EUR</i>	Erfolg 2010	Erfolg 2011	Erfolg 2012	BVA 2013
Direkte Förderungen	5.275,9	5.377,1	4.639,5	4.731,1
Indirekte Förderungen	9.264,0	8.992,0	9.565,0	-
Summe	14.539,9	14.369,1	14.204,5	-

Quelle: Förderbericht 2012 gemäß § 54 BHG



Insgesamt nahm das Volumen der Förderungen von 2010 bis 2012 von rd. 14,5 Mrd. EUR auf rd. 14,2 Mrd. EUR ab, weil die direkten Förderungen, die mit rd. 4,6 Mrd. EUR im Jahr 2012 etwa die Hälfte der indirekten Förderungen ausmachten, deutlich geringer waren als 2011. Die indirekten Förderungen sind gegenüber dem Vorjahr hingegen erheblich angestiegen (*Anmerkung: Die Angaben für die indirekten Förderungen für 2011 (8,99 Mrd. EUR) stimmen wegen wesentlicher Änderungen in den aufgenommenen Maßnahmen nicht mit dem Ausweis im Förderungsbericht 2011 (10,54 Mrd. EUR) überein; siehe dazu Abschnitt „Indirekte Förderungen“*).

Direkte Förderungen

Bei den direkten Förderungen sind folgende Entwicklungen festzustellen:

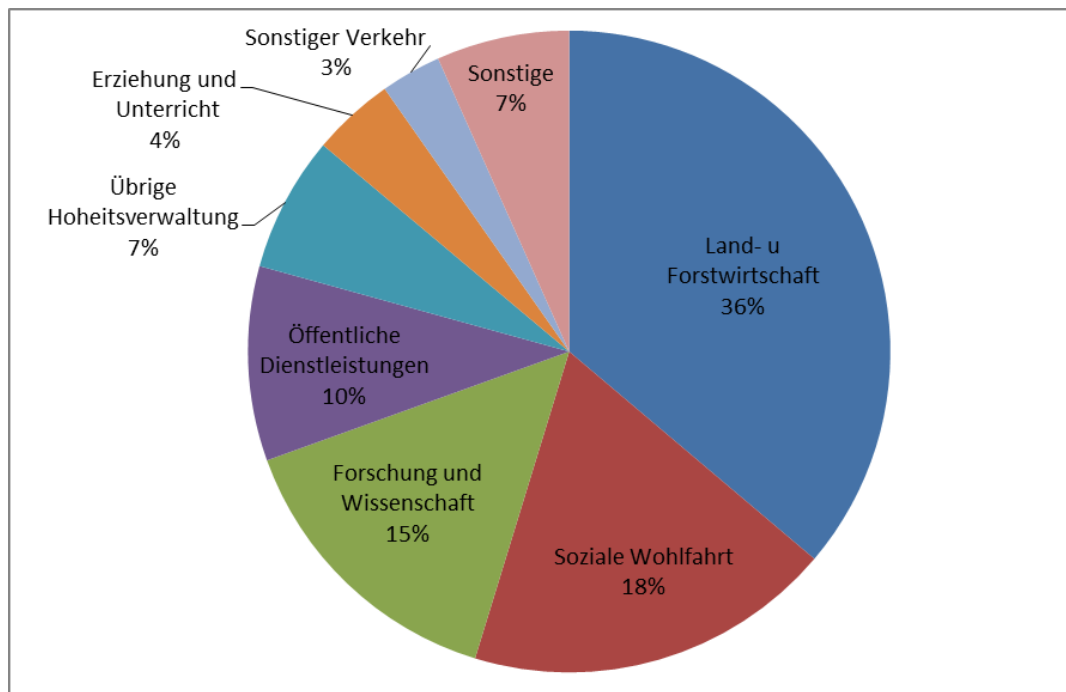
- Im Jahr 2012 wurden mit insgesamt rd. 4,64 Mrd. EUR um rd. 14 % weniger direkte Förderungen ausbezahlt als im Vorjahr (2011 beinhaltet das letzte bilaterale Darlehen an Griechenland von rd. 0,95 Mrd. EUR).
- Im Jahr 2012 wurden rd. 10 % (rd. 513 Mio. EUR) der veranschlagten Mittel nicht ausbezahlt (Minderauszahlungen erfolgten insbesondere in den Aufgabenbereichen Übrige Hoheitsverwaltung und Industrie und Gewerbe, Mehrauszahlungen bei der Sozialen Wohlfahrt; genauere Zuordnungen ermöglicht der Förderungsbericht nicht).
- Der BVA 2013 liegt mit rd. 4.731,10 Mio. EUR um rd. 2 % über dem Erfolg 2012.

Eine genauere tabellarische Übersicht zur Entwicklung und Zusammensetzung der direkten Förderungen findet sich in der Anlage.



Entwicklung nach Aufgabenbereichen

An nachstehender Abbildung 1 ist die Verteilung der direkten Förderungen auf Aufgabenbereiche im Jahr 2012 ersichtlich:



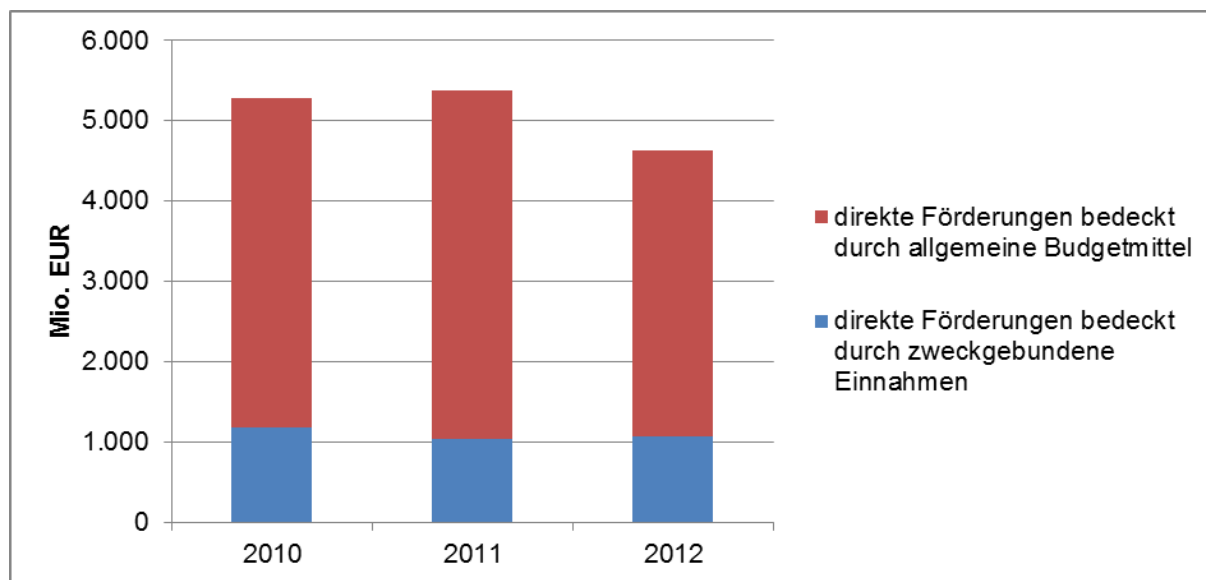
Quelle: Förderbericht 2012 gemäß § 54 BHG

Die Land- und Forstwirtschaft hat mit 1,68 Mrd. EUR oder rd. 36 % des Fördervolumens den höchsten Anteil an den direkten Förderungen, gefolgt von Sozialer Wohlfahrt mit 18 % sowie Forschung und Wissenschaft mit 15 %. In diesen drei Bereichen sind die Anteile gegenüber dem Vorjahr auch stark gestiegen. Stark zurückgegangen sind 2012 hingegen die Förderungen im Bereich Übrige Hoheitsverwaltung, weil 2011 das letzte bilaterale Darlehen an Griechenland von rd. 950 Mio. EUR ausbezahlt wurde.



Zweckbindung

Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt die Bedeckung der Förderungen durch Zweckbindung von Einnahmen:



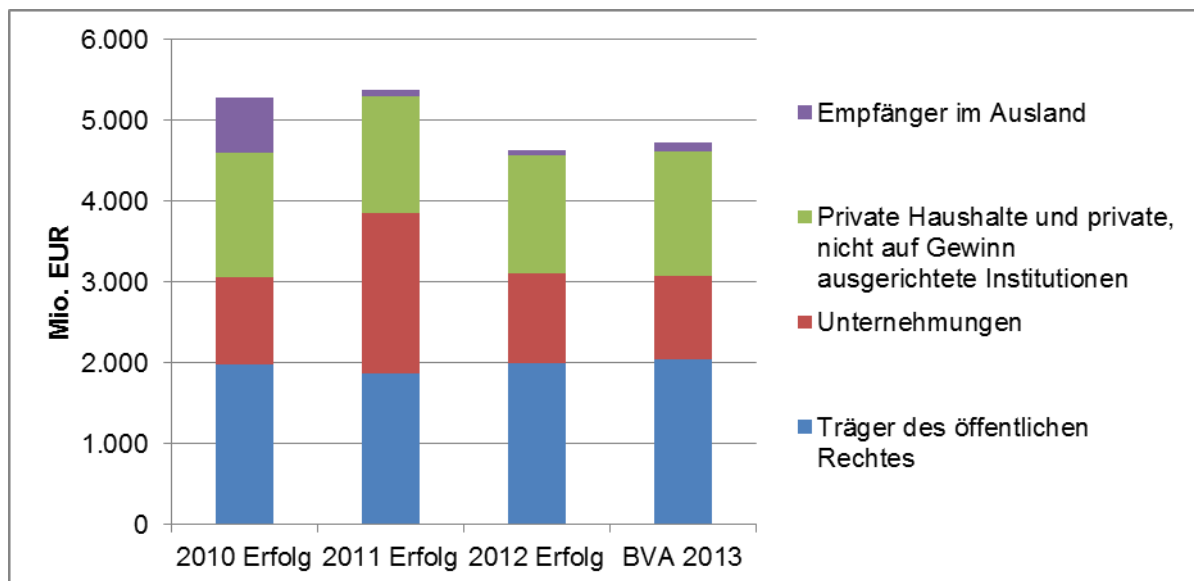
Quelle: Förderbericht 2012 gemäß § 54 BHG

Die zweckgebundenen Einnahmen (z.B. Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Mittel für die Siedlungswasserwirtschaft und den Innovations- und Technologiefonds, Kraftfahrzeugsteuer, Mittel des Katastrophenfonds) zur Bedeckung direkter Förderungen betragen in den letzten drei Jahren jeweils rd. 1,1 Mrd. EUR. Durch den Rückgang des Gesamtvolumens an direkten Förderungen ist der Anteil der aus zweckgebundenen Einnahmen bedeckten Förderungen 2012 auf rd. 23 % (von rd. 19 % im Jahr 2011) angestiegen.



Direkte Förderungen nach Empfängergruppen

Der Förderbericht unterscheidet, entsprechend der VGR-Gliederung mit Unternehmungen, Trägern des öffentlichen Rechts, privaten Haushalten und privaten nicht auf Gewinn gerichteten Institutionen sowie den Empfängern im Ausland, vier Förderungsempfängergruppen. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Empfängerstruktur direkter Förderungen:



Quelle: Förderbericht 2012 gemäß § 54 BHG

Im Jahr 2012 hat sich eine deutliche Verschiebung insbesondere zwischen den Träger des öffentlichen Rechts, die mit knapp 2 Mrd. EUR oder 42,9 % die höchsten direkten Förderungen erhielten, und den Unternehmungen ergeben, deren Förderungsanteil nach dem deutlich höheren Wert von 36,7 % im Vorjahr wieder auf 24,1 % der Förderungen zurückgegangen ist (Förderungsrückgang um 43,5 %). Der Anteil der privaten Haushalte lag mit 31,3 % über dem Vorjahr. Die Ursachen für die ausgewiesenen Veränderungen können aus dem Bericht nicht näher nachvollzogen werden.

Reformmaßnahmen im Förderungsbereich

Im neuen Regierungsprogramm wurde als Ziel im Bereich der Förderungen die Transparenz über das Förderangebot aller Gebietskörperschaften sowie eine Kostendämpfung auf Basis einer Förderreform festgeschrieben.



Zur Vermeidung von Doppel- und Mehrgleisigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften soll die Transparenzdatenbank weiterhin umgesetzt werden. Die dazu zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossene Art. 15a B-VG-Vereinbarung sieht vorerst die Einrichtung einer Leistungsangebotsdatenbank (Information über Bundes- und Landesförderungen und Transferzahlungen) vor. Bisher ist lediglich das Leistungsangebot des Bundes in der Transparenzdatenbank erfasst, obwohl die Verfügbarkeit der Leistungen der Länder bereits mit 1. Jänner 2014 geplant war. Anfang 2014 sollen im Rahmen einer gemeinsamen Evaluierung von Bund und Ländern die Entscheidungen zur weiteren Umsetzung vorbereitet werden.

Ein Entwurf des Bundes für eine Art. 15a B-VG-Vereinbarung zur Koordinierung des Förderwesens liegt bereits seit Februar 2012 vor, eine Beschlussfassung erfolgte bisher jedoch nicht. Bis Ende März 2014 will der Bund nunmehr den Gebietskörperschaften einen Vorschlag für eine strukturelle Förderungsreform vorlegen.

Gemäß dem Konsolidierungspaket 2012-2016 sollen Verbesserungen im Förderwesen in den Jahren 2015 und 2016 Einsparungen von je 500 Mio. EUR ermöglichen. Das Regierungsprogramm sieht bei allen Gebietskörperschaften für die Jahre 2014 bis 2018 eine Einsparung von 5 % aller Ermessensausgaben, die nicht gesetzlich determiniert sind, auf Basis des Rechnungsabschlusses 2011 vor.

Im Stabilitätsprogramm 2012-2017 sowie im Regierungsprogramm sind jedoch auch Offensivmaßnahmen über den bisherigen finanziellen Rahmen hinaus vorgesehen, die Förderungen darstellen (z.B. Forschungsförderung, Jungunternehmeroffensive, thermische Sanierung).

Indirekte Förderungen

Die indirekten Förderungen sind Einnahmeverzichte des Bundes aus Steuervergünstigungen, die je nach Steuerart teilweise aber auch andere Gebietskörperschaften betreffen. Die Betragsangaben im Förderbericht stellen zum größten Teil Schätzungen dar. Im Jahr 2012 beliefen sich die indirekten Förderungen auf rd. 9,57 Mrd. EUR, wovon rd. 6,35 Mrd. EUR oder zwei Drittel auf den Bund, der Rest auf Länder und Gemeinden entfallen.



Gegenüber dem Förderungsbericht 2011 erfolgte eine Reihe von Änderungen bei der Klassifizierung als indirekte Förderungen, indem frühere Positionen nicht mehr und andere Steuervergünstigungen neu aufgenommen wurden. Daher decken sich auch die Betragssummen für 2011 im Förderungsbericht 2012 (8,99 Mrd. EUR) nicht mit dem Förderungsbericht des Vorjahres (10,54 Mrd. EUR).

So wird z.B. der Einnahmefall aus der Begünstigung für den 13. und 14. Bezug, der im Förderungsbericht 2011 mit rd. 5,9 Mrd. EUR die betragsmäßig höchste indirekte Förderung darstellte, im Bericht 2012 nicht mehr angeführt. Andererseits resultiert der betragsmäßig höchste Einnahmefall im Förderungsbericht 2012 in Höhe von 2,1 Mrd. EUR aus Zahlungen im Rahmen des Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetzes¹, die im Förderungsbericht 2011 nicht angeführt waren. Auch die zweithöchste Position im Förderungsbericht 2012, der Ausfall aus Kinderabsetzbetrag, Alleinverdienerabsetzbetrag, Alleinerzieherabsetzbetrag sowie Unterhaltsabsetzbetrag mit 1,7 Mrd. EUR war im Bericht 2011 nicht enthalten.

Diese weitreichenden Änderungen, auf die im Förderungsbericht 2012 überdies nicht hingewiesen wurde, beeinträchtigen die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Entwicklungen bei den indirekten Förderungen wesentlich. Solche Brüche in der Systematik müssten jedenfalls beschrieben und erläutert werden.

Internationale Vergleiche

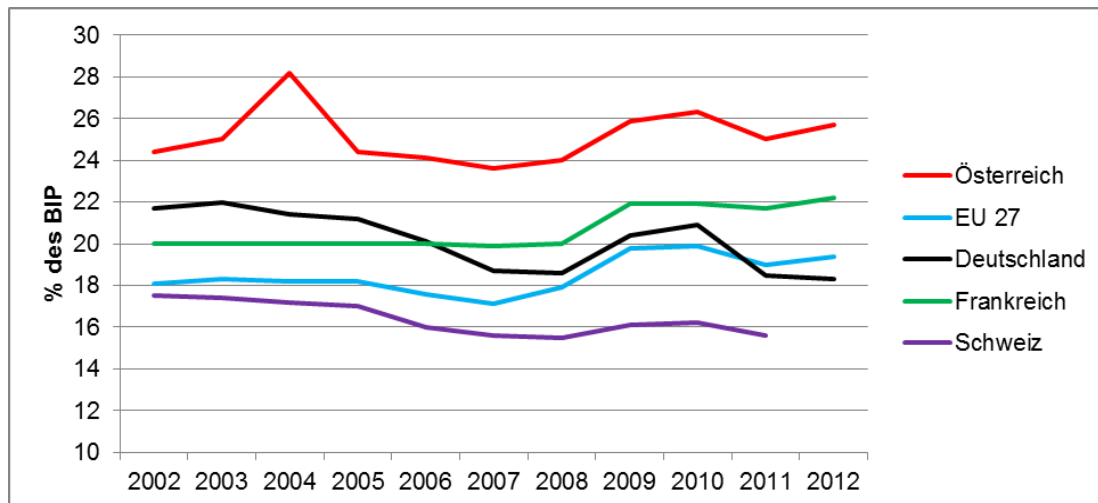
Der Förderungsbericht enthält auf Basis von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die auf EUROSTAT-Angaben beruhen, Übersichten zur internationalen Einordnung der Förderungen in Österreich. Der Subventionsbegriff der VGR unterscheidet sich stark von jenem der Förderungen im BHG, weshalb die Zahlenangaben nicht mit den vorstehenden Förderungsdaten gemäß BHG vergleichbar sind.

Die beiden nachfolgenden Abbildungen zeigen die Subventionsleistungen in Österreich im internationalen Vergleich.

¹ Zahlungen zum Ausgleich der finanziellen Mehrbelastung des öffentlichen Gesundheits- und Sozialbereichs, der durch den Verlust des Vorsteuerabzugs mit Angleichung des Umsatzsteuergesetzes an die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie entstanden ist.



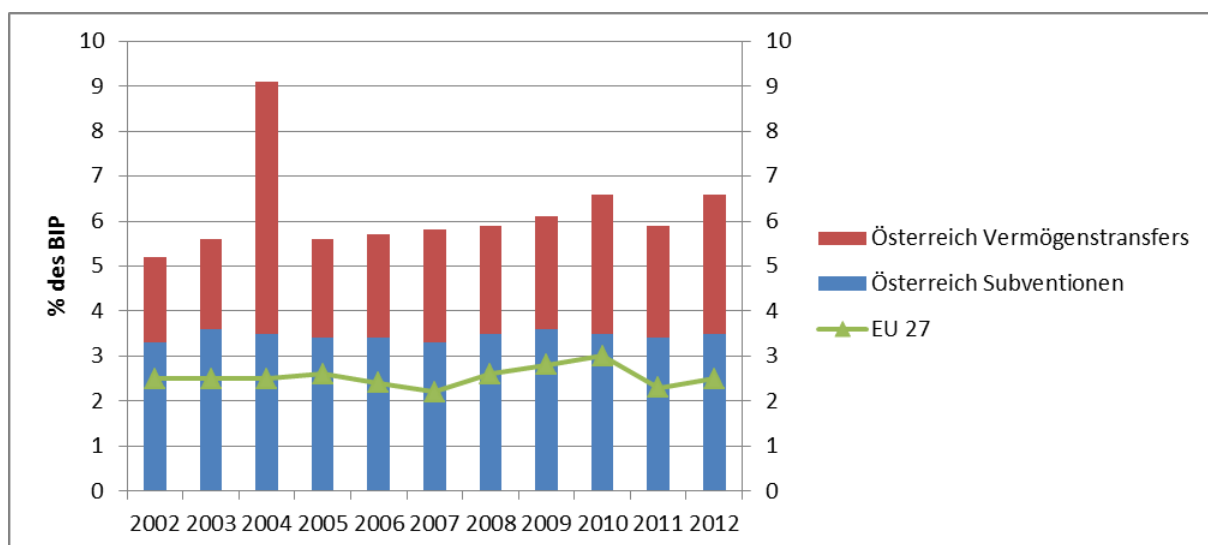
Geldleistungen an Unternehmen und Privatpersonen



Quelle: Förderbericht 2012 gemäß § 54 BHG

Österreich wendete im Jahr 2012 rd. 25,7 % des BIP (rd. 80 Mrd. EUR) für Geldleistungen an Unternehmen und Privatpersonen auf (davon 19,1 % des BIP an Privatpersonen). Damit lag Österreich deutlich über dem EU27-Schnitt von 19,4 % des BIP.

Subventionen und Vermögenstransfers an Unternehmen



Anmerkung: 2004 führte ein außerordentlicher Vermögenstransfer an die ÖBB zu einem höheren Förderanteil.

Quelle: Förderbericht 2012 gemäß § 54 BHG

In Österreich wurden im Jahr 2012 für Subventionen und Vermögenstransfers an Unternehmen rd. 6,6 % des BIP ausgegeben, in den 17 Euroländern waren es durchschnittlich 2,8 % des BIP. Österreich liegt damit deutlich über vergleichbaren Staaten in der EU.



Zu beachten sind bei internationalen Vergleichen dieser Art jedoch Länderspezifika. In Österreich etwa werden Gesundheitsleistungen formell auch von privaten unter staatlicher Aufsicht erbracht, wogegen dieser Bereich in anderen Ländern rein staatlich organisiert ist und daher keine Subventionen verzeichnet werden. Im Verkehrsbereich werden die Zuwendungen für die ÖBB als Subventionen oder Vermögenstransfers klassifiziert. Mit der Umstellung des Systems Europäischer Gesamtrechnungen im Jahr 2014 (auf ESVG 2010) werden einige staatsnahe Einheiten nicht mehr dem privaten Sektor sondern dem Staatssektor zugerechnet. Damit würden Zuwendungen an diese Einheiten nicht mehr als Subventionen erfasst.

Trotz der unsicheren Datenlage liegt das Subventionsvolumen in Österreich nach übereinstimmender Einschätzung der Wirtschaftsforschung in bedeutenden funktionalen Ausgabenfeldern über dem Durchschnitt der anderen EU-Länder und beinhaltet daher für die Budgetkonsolidierung entsprechendes Einsparungspotenzial.

Weiterentwicklungspotenzial des Förderungsberichts

Der Förderungsbericht 2012 war noch nach den Bestimmungen des BHG 1986 zu erstellen. Gemäß den Übergangsbestimmungen im BHG 2013 sind bei den direkten Förderungen wegen der Änderung der Systematik durch die Haushaltsrechtsreform keine Voranschlagsbeträge für 2013 und in den nächsten beiden Jahren keine Vergleichszahlen der Vorjahre auszuweisen.

Der Förderungsbericht des Bundes erfüllt die gesetzlichen Vorgaben und enthält darüber hinaus noch zusätzliche Übersichten. Die Angaben zu den indirekten Förderungen haben gegenüber dem Bericht des Vorjahres etwas an Aussagekraft (Angabe von Zielen, Maßnahmen und Grundlagen der Betragsangaben („Schätzung“)) gewonnen, die Neuordnung wesentlicher Positionen als indirekte Förderungen beeinträchtigt jedoch eine Analyse der Entwicklungen in diesem Bereich erheblich. Um die Förderungsmaßnahmen des Bundes überschaubar und transparent zu machen und eine systematisierte Grundlage für eine Effizienzkontrolle zu schaffen, wäre bei der Neugestaltung des Berichts nach dem BHG 2013 eine wesentliche Weiterentwicklung erforderlich.

Folgende Punkte sollten berücksichtigt werden:

- Der Bericht sollte gestrafft, leserInnenfreundlicher gestaltet und das Layout modernisiert werden.



- Der Fokus sollte stärker auf qualitative Aussagen und aussagekräftige Überblickskästen und Grafiken gelegt werden.
- Brüche in der Systematik (z.B. bei den indirekten Förderungen) müssen jedenfalls beschrieben und erläutert werden.
- Trotz der Einschränkungen bei der Vergleichbarkeit der Daten für den nächstjährigen Bericht durch den Übergang zum BHG 2013 sollten möglichst Aussagen zum mehrjährigen Entwicklungstrend aufgenommen werden.
- Bei den Förderungsprogrammen sollten die Erfolgsdaten um Wirkungsaussagen, wie z.B. die festgelegten Ziele, Maßnahmen und Indikatoren ergänzt und mit weiteren Leistungsdaten (z.B. Anzahl FörderungsnehmerInnen, durchschnittliche Förderungshöhe) angereichert werden.
- Der Bericht sollte bei den Förderungsprogrammen einen Rückschluss auf die Ausnutzung der Voranschlagsbeträge ermöglichen. Bei größeren Abweichungen sollten Erläuterungen erfolgen.
- Bei den indirekten Förderungen sollten die Berechnungen, Schätzungen und Hochrechnungen laufend verbessert werden (teilweise fehlt eine Betragsangabe, teilweise werden die gleichen Betragsangaben über die Jahre fortgeschrieben).



Direkte Förderungen

Rundungsdifferenzen; Beträge in Millionen EUR; gerundet

Aufgabenbereich	BVA 2010	Erfolg 2010	Ausnutzung	Anteil/ Erfolg	BVA 2011	Erfolg 2011	Ausnutzung	Anteil/ Erfolg	BVA 2012	Erfolg 2012	Ausnutzung	Anteil/ Erfolg	Erfolg 2010/2012 in %
Land- und Forstwirtschaft	1.803,20	1.758,20	97,50%	33,33%	1.735,50	1.612,30	92,90%	29,99%	1.708,50	1.678,30	98,23%	36,17%	-4,54%
Übrige Hoheitsverwaltung	1.315,10	925,50	70,40%	17,54%	1.152,10	1.263,30	109,70%	23,49%	840,60	316,40	37,64%	6,82%	-65,81%
Soziale Wohlfahrt	913,90	996,70	109,10%	18,89%	749,30	854,30	114,00%	15,89%	729,80	860,90	117,96%	18,56%	-13,62%
Forschung und Wissenschaft	669,50	584,30	87,30%	11,08%	664,40	663,90	99,90%	12,35%	682,80	684,90	100,31%	14,76%	17,22%
Öffentliche Dienstleistungen	474,10	484,70	102,20%	9,19%	494,80	425,80	86,10%	7,92%	500,90	454,70	90,78%	9,80%	-6,19%
Erziehung und Unterricht	171,70	146,50	85,30%	2,78%	174,90	165,10	94,40%	3,07%	191,10	192,40	100,68%	4,15%	31,33%
Sonstiger Verkehr	146,30	126,40	86,40%	2,40%	127,00	129,20	101,70%	2,40%	153,00	141,30	92,35%	3,05%	11,79%
Kunst	102,50	99,60	97,20%	1,89%	103,20	99,30	96,20%	1,85%	105,00	102,40	97,52%	2,21%	2,81%
Industrie und Gewerbe	83,50	62,10	74,40%	1,18%	130,40	53,90	41,30%	1,00%	134,50	80,00	59,48%	1,72%	28,82%
Private Dienstl. (einschl. Handel)	45,00	39,10	86,90%	0,74%	41,60	44,10	106,00%	0,82%	38,50	39,90	103,64%	0,86%	2,05%
Gesundheit	45,10	44,40	98,40%	0,84%	36,30	33,90	93,40%	0,63%	44,40	39,70	89,41%	0,86%	-10,59%
Energiewirtschaft	10,10	0,00	0,00%	0,00%	19,60	29,20	149,00%	0,54%	19,60	44,40	226,53%	0,96%	-
Landesverteidigung	2,20	5,30	240,90%	0,10%	3,60	1,50	41,70%	0,03%	1,70	1,40	82,35%	0,03%	-73,58%
Staats- und Rechtssicherheit	0,10	0,70	700,00%	0,01%	0,80	0,80	100,00%	0,01%	0,80	1,60	200,00%	0,03%	128,57%
Straßen	1,30	0,60	46,20%	0,01%	1,30	0,40	30,80%	0,01%	1,30	1,00	76,92%	0,02%	66,67%
Wohnungsbau	0,40	1,70	425,00%	0,03%	2,80	0,00	0,00%	0,00%	0,30	0,00	0,00%	0,00%	-100,00%
Summe	5.784,20	5.275,80	91,20%	100,00%	5.437,60	5.377,00	98,90%	100,00%	5.152,80	4.639,50	90,04%	100,00%	-12,06%

FörderungsempfängerInnen	BVA 2010	Erfolg 2010	Ausnutzung	Anteil/ Erfolg	BVA 2011	Erfolg 2011	Ausnutzung	Anteil/ Erfolg	BVA 2012	Erfolg 2012	Ausnutzung	Anteil/ Erfolg	Erfolg 2010/2012 in %
Unternehmungen	1.025,90	1.078,70	105,10%	20,45%	945,60	1.975,00	208,90%	36,73%	1.456,70	1.114,90	76,54%	24,03%	3,36%
Träger des öffentlichen Rechts	2.024,90	1.973,20	97,40%	37,40%	1.995,80	1.875,70	94,00%	34,88%	1.972,70	1.992,30	100,99%	42,94%	0,97%
Private Haushalte	1.654,40	1.541,00	93,10%	29,21%	1.583,00	1.449,20	91,50%	26,95%	1.637,40	1.454,20	88,81%	31,34%	-5,63%
Empfänger im Ausland	1.079,00	683,00	63,30%	12,95%	913,10	77,20	8,50%	1,44%	86,00	78,10	90,81%	1,68%	-88,57%
Summe	5.784,20	5.275,90	91,20%	100,00%	5.437,50	5.377,10	98,90%	100,00%	5.152,80	4.639,50	90,04%	100,00%	-12,06%