



Anfragebeantwortung des Budgetdienstes

Internationale Einordnung der Förderungen in Österreich im Förderungsbericht 2014

Der **Abg. Mag. Bruno Rossmann**, Mitglied des Budgetausschusses, führt in der Begründung zu seiner Anfrage an den Budgetdienst vom 13. Jänner 2016 (siehe Anhang) aus, dass in Anlage III des Förderungsberichts 2014 des BMF über die internationale Einordnung der Förderungen in Österreich weder die Auswahl der Vergleichsländer begründet wird, noch die Unterschiede zwischen den gewählten Vergleichsländern erklärt werden. Da die Förderungen in der politischen Debatte sowie im Zusammenhang mit der Budgetkonsolidierung bedeutsam sind, ersuche er um ein Kurzgutachten zum internationalen Vergleich des Förderungsberichts 2014:

- Vervollständigung der Daten für alle 28 EU-Staaten in den Übersichten 1 bis 4
- Ergänzung der Daten für die Schweiz in Übersicht 2
- Angabe der Datenquellen für alle vier Übersichten
- Erläuterungen zu wesentlichen Abweichungen zwischen den Vergleichsländern unter Berücksichtigung der Länderspezifika bei der Aufgabenerfüllung
- Prüfung, ob es vergleichbare Daten auch für andere OECD-Staaten gibt und diese gegebenenfalls ergänzen



Zusammenfassung

Der internationale Vergleich von staatlichen Förderungen gestaltet sich schwierig, weil einerseits kein einheitlicher Förderungsbegriff definiert ist und weil sich andererseits die Struktur der Förderungssysteme länderweise stark unterscheidet und zu unterschiedlichen statistischen Zuordnungen führt. Zumeist werden für internationale Vergleiche die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) herangezogen. Diese haben den Vorteil einer einheitlichen Berechnungssystematik und eines hohen Erfassungsgrades. Allerdings enthält das ESVG keinen konkreten Förderungsbegriff, weshalb die Zusammenfassung jener Transaktionen des ESVG (Subventionen, Vermögenstransfers, sonstige laufende Transfers) erforderlich ist, die einem konventionellen bzw. haushaltsrechtlichen Förderungsbegriff am ehesten entsprechen. Die angeführten Transaktionen mit Förderungscharakter gemäß dem ESVG unterscheiden sich dennoch signifikant vom haushaltsrechtlichen Förderungsbegriff gemäß § 30 Abs. 5 BHG 2013, der im Förderungsbericht zur Darstellung der direkten Förderungen herangezogen wird.

Probleme beim internationalen Vergleich bereiten einerseits vorhandene strukturelle Unterschiede, weil es z.B. von besonderer Relevanz für die statistische Zuordnung ist, wie das Gesundheits- und Verkehrswesen organisatorisch aufgebaut sind und ob die in diesen Bereichen tätigen Einheiten im jeweiligen Land dem Sektor Staat zugeordnet sind. Sobald eine Einheit dem Sektor Staat zugeordnet wird, erhält sie aus VGR-Sicht keine Förderungen mehr, sondern rein innerstaatliche Transfers. Andererseits können Verzerrungen durch temporäre Maßnahmen wie Bankenhilfen entstehen, weil diese von der Förderungsabgrenzung gemäß VGR mitumfasst werden. Auch in den Bereichen Wohnungswesen und Kulturförderung ist die Zuordnung vermutlich stark von der jeweiligen Organisationsform der Leistungserstellung abhängig.

Besonders große Auswirkungen auf die für Österreich aus der VGR ermittelten Förderungsdaten hatte die Umstellung auf das ESVG 2010. Die Förderungen an Unternehmen reduzierten sich für 2012 dadurch deutlich von 6,6 % des BIP auf 2,9 % des BIP, u.a. weil mehrere Unternehmen mit hohen Subventionen und Vermögenstransfers (insbesondere ÖBB Infrastruktur AG und Krankenanstalten der Länder und Gemeinden) zum Sektor Staat umklassifiziert wurden. Generell ist davon auszugehen, dass sich durch die Umstellung auf das ESVG 2010 die internationale Vergleichbarkeit der Daten verbessert hat.



Trotz des massiven Rückgangs weist Österreich auch nach der ESVG-Revision noch immer höhere Unternehmensförderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) als der EU-Durchschnitt auf. Mit 2,7 % des BIP lag Österreich im Jahr 2013 sowohl über dem Euroraum (2,5 %) als auch über dem EU 28-Schnitt (2,3 %), der Abstand hat sich jedoch deutlich verringert. Die Subventionen reduzierten sich in Österreich im Zeitverlauf leicht auf 1,4 %, womit der Wert nur noch 0,2 %-Punkte über dem EU 28-Schnitt liegt, während in der Vergangenheit die Differenz teilweise deutlich größer war, z.B. 0,5 %-Punkte im Jahr 2006. Die Vermögenstransfers sind durch die Bankenhilfen verzerrt, weshalb es 2009 und 2014 zu einem starken Anstieg gekommen ist.

Die Unternehmensförderungen in Deutschland zeigen eine fallende Tendenz und lagen 2013 um 0,9 %-Punkte unter jenen Österreichs. Auch die Förderungen in Norwegen, Finnland und Schweden sind für die gesamte untersuchte Zeitreihe niedriger als die in Österreich. Ebenso lagen die Unternehmensförderungen in den Vereinigten Staaten und in Japan deutlich unter dem österreichischen Niveau. In Frankreich liegen die Förderungen seit 2010 hingegen in einer ähnlichen Größenordnung wie in Österreich. Belgien und Schweiz weisen in allen beobachteten Jahren signifikant höhere Förderungen als Österreich aus. Die vergleichsweise höheren Förderungen der Schweiz sind vor allem auf hohe Subventionen des Landesektors in den COFOG-Aufgabenbereichen Gesundheit (aufgrund der strukturellen Gegebenheiten in der Schweiz außerhalb des Staatssektors) und Wirtschaftliche Angelegenheiten zurückzuführen. In mehreren Ländern (z.B. Slowenien, Griechenland) führten temporäre Maßnahmen, wie insbesondere Bankenhilfen, zuletzt zu deutlich höheren Werten.

Auch bei Einbeziehung der sonstigen laufenden Transfers in den Förderungsbegriff gemäß VGR liegen die ausgewiesenen Werte seit 2011 höher als im Euroraum und dem EU 28-Schnitt mit leicht steigender Tendenz. Im Jahr 2013 betrug die Förderungen in Österreich 5,5 % des BIP im Vergleich zu 4,8 % der EU 28 und 4,9 % des Euroraums. Für 2014 erfolgte in Österreich ein Anstieg auf gesamtstaatlicher Ebene auf 6,6 % des BIP oder rd. 21,7 Mrd. EUR. Damit liegt der Wert um 1,1 %-Punkte höher als im Vorjahr (aufgrund erhöhter Bankenhilfen).

Die in der Anlage III des Förderungsbericht 2014 für die Übersichten 1 (Gesamte Geldtransfers inklusive Sozialleistungen) und 2 (Geld- und Versicherungsleistungen an Privatpersonen) herangezogenen Abgrenzungen ermöglichen hingegen keine aussagekräftigen Ergebnisse für einen internationalen Förderungsvergleich.



Die Abgrenzung von Förderungen auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)

VGR-Transaktionen mit Förderungscharakter

Der internationale Vergleich von Förderungen gestaltet sich schwierig, weil einerseits kein einheitlicher Förderungsbegriff definiert ist und weil sich andererseits die Struktur der Förderungssysteme länderweise stark unterscheidet. Unterschiedliche Quellen und Definitionen führen zu stark voneinander abweichenden Zahlenangaben. Unterschiede ergeben sich beispielsweise bei der Abgrenzung der Förderungsgeber und -empfänger. Oftmals erfolgt auch die Abwicklung von Förderungen über speziell geschaffene Institutionen, wodurch die Vergleichbarkeit weiter erschwert wird.

Als Möglichkeit zur internationalen Vergleichbarkeit der staatlichen Förderungen bieten sich die VGR-Daten an. Diese haben den Vorteil einer einheitlichen Berechnungssystematik und eines hohen Erfassungsgrades. Allerdings enthält das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) keinen konkreten Förderungsbegriff, daher ist die Zusammenfassung jener Transaktionen des ESVG erforderlich, die einem konventionellen bzw. haushaltsrechtlichen Förderungsbegriff am ehesten entsprechen:

- Subventionen
- Vermögenstransfers
- Sonstige laufende Transfers

Subventionen werden als laufende Zahlungen des Staates ohne Gegenleistung an gebietsansässige Produzenten definiert. Ziel der Subventionsgewährung ist beispielsweise eine Beeinflussung des Produktionsumfangs, der Produktpreise oder der Entlohnung der Produktionsfaktoren. Subventionen umfassen gemäß dem ESVG 2010 unter anderem Import- sowie Exportförderungen, Subventionen für die Beschäftigten und Subventionen zur Verringerung der Umweltverschmutzung.¹

¹ Nicht unter die Subventionen fallen die laufenden Transfers des Staates an private Haushalte in ihrer Eigenschaft als Konsumenten. Diese Transfers werden entweder bei den Sozialleistungen oder bei den sonstigen laufenden Transfers verbucht.



Investitionszuschüsse fallen hingegen nicht unter den Subventionsbegriff des ESVG und werden als **Vermögenstransfers** erfasst. Investitionszuschüsse sind Geld- oder Sachvermögenstransfers des Staates, die zum Erwerb von Anlagevermögen vorgesehen sind. Die Vermögenstransfers umfassen neben den Investitionszuschüssen auch noch die sonstigen Vermögenstransfers, z.B. Entschädigungszahlungen des Staates bei Naturkatastrophen oder Haftungsübernahmen, Schuldenerhebungen und Bankenhilfen.

Förderungen an Unternehmen können auf Basis der VGR-Daten durch die Zusammenfassung von Subventionen und Vermögenstransfers analysiert werden. Die zusätzliche Berücksichtigung der **sonstigen laufenden Transfers** ermöglicht die Erfassung der Zuschüsse des Staates an private Organisationen ohne Erwerbscharakter, u.a. Vereine, konfessionelle Schulen und Ordensspitäler, private Haushalte ohne Sozialtransfers und laufende Transfers im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, wie z.B. die EU-Beiträge.

Überleitung des Förderungsbegriffs gemäß § 30 Abs. 5 BHG 2013 in VGR-Daten

Die angeführten Transaktionen mit Förderungscharakter gemäß dem ESVG unterscheiden sich signifikant vom haushaltsrechtlichen Förderungsbegriff gemäß § 30 Abs. 5 BHG 2013, der im Förderungsbericht zur Darstellung der direkten Förderungen herangezogen wird. Förderungen werden demnach als der Aufwand für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen definiert, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachte oder beabsichtigte Leistung, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt.

Um die Unterschiede zwischen diesen beiden Förderungsbegriffen aufzuzeigen, wird nachfolgend die Überleitung der direkten Förderungen **des Bundes** im Förderungsbericht 2014 zu den Subventionen und Vermögenstransfers auf VGR-Basis dargestellt und die Abweichungen beziffert.



Überleitung der direkten Bundesförderungen zu den VGR-Daten für das Jahr 2014

<i>in Mio. EUR</i>	
Direkte Bundesförderungen	5.259
Überleitung zu Förderungen gemäß VGR	
abzüglich EU-Subventionen	-1.233
plus EU-Eigenmittel	2.629
plus Bankenhilfen	5.422
plus Prämien und Erstattungen	570
plus GSBG Bund	480
plus Bundesfonds	1.114
plus sonst. Einrichtungen Bundesebene*)	211
Sonstiges = Saldo	-265
Förderungen gemäß VGR	14.188

Anmerkung: Die Förderungen für den Bund gemäß VGR wurden um innerstaatliche Transfers bereinigt

*) Bundeskammern, Hochschulsektor, sonstige ausgegliederte Einheiten

Quelle: BMF, Statistik Austria

Die Abweichungen sind insbesondere durch folgende Faktoren begründet:²

- EU-Rückflüsse Landwirtschaft: In der VGR werden diese Zahlungen als von der EU geleistet gebucht (EU-Subventionen)
- EU-Eigenmittel: Die österreichischen EU-Beiträge werden gemäß ESVG 2010 den sonstigen laufenden Transfers zugeordnet
- Bankenhilfen: Bankenhilfen sind gemäß ESVG 2010 den Vermögenstransfers zugeordnet
- Prämien und Erstattungen: Prämien, wie z.B. die Forschungs- oder Bausparprämie, werden im Förderungsbericht im Gegensatz zur VGR nicht bei den direkten Förderungen berücksichtigt³

² vgl. Aufgabenreform- und Deregulierungskommission (2015), Empfehlungen zum österreichischen Förderwesen basierend auf den Vorarbeiten der Untergruppe Förderungen. Konsolidiertes Lösungspapier 28. Jänner 2015

³ Im Förderungsbericht 2014 erfolgt jedoch eine Darstellung bei den indirekten Förderungen



- Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG): Die Rückerstattung der Mehrwertsteuer an Gesundheitseinrichtungen wird ebenfalls nur im Subventionsbegriff der VGR erfasst⁴
- Bundesfonds, Bundeskammern, Hochschulen und sonstige ausgegliederte Einheiten, die dem Bund zugeordnet sind: Subventionen und Vermögenstransfers dieser Einheiten sind in der VGR, im Gegensatz zum Förderungsbericht, in den Werten für den Bund enthalten
- Die verbleibende verhältnismäßig geringe Differenz wird unter Sonstiges ausgewiesen

Die Überleitung der direkten Bundesförderungen laut Förderungsbericht zu den Förderungen gemäß VGR liefert nicht nur wertvolle Erkenntnisse über die inhaltlichen Unterschiede der beiden Förderungsbegriffe, sondern dient auch als Basis, um internationale Vergleiche von Förderungen auf Basis von VGR-Daten besser interpretieren zu können. Insbesondere können temporäre Maßnahmen wie die Bankenhilfen oder generell die EU-Mittelflüsse die VGR-Ergebnisse erheblich verzerren. Darüber hinaus ist die Rückerstattung der Mehrwertsteuer an Gesundheitseinrichtungen ein österreichspezifischer Sondereffekt, der den internationalen Vergleich erschwert.

Ein internationaler Vergleich der Förderungen nur auf Bundesebene kann mangels aussagekräftigen Datenmaterials nicht durchgeführt werden. Grundsätzlich sind VGR-Daten für den Bundessektor zwar verfügbar,⁵ die ausgewiesenen Werte sind jedoch nicht um innerstaatliche Transfers bereinigt. Somit ist ein internationaler Vergleich nur auf gesamtstaatlicher Ebene möglich. In der nachfolgenden Tabelle werden daher die Subventionen, Vermögens- und sonstigen laufenden Transfers für den Gesamtstaat dargestellt, der die Grundlage der weiteren Analyse bildet.

⁴ Im Förderungsbericht ebenfalls unter den indirekten Förderungen ausgewiesen

⁵ Sektor S.1311 Bund gemäß ESGV 2010



Gesamtstaatliche VGR-Daten auf Basis des ESVG 2010

<i>in Mio. EUR</i>	Subventionen	Vermögens- transfers	Förderungen an Unternehmen	in % des BIP	sonst. lfd. Transfers	Förderungen gesamt	in % des BIP
Bundesebene	3.066	6.395	9.461	2,9%	4.727	14.188	4,3%
Länderebene	905	816	1.721	0,5%	2.721	4.442	1,3%
Gemeindeebene (inkl. Wien)	516	656	1.172	0,4%	1.674	2.846	0,9%
Sozialversicherung	133	8	140	0,0%	54	194	0,1%
Gesamtstaat	4.620	7.875	12.494	3,8%	9.175	21.670	6,6%

Anmerkung: Die Transaktionen wurden um innerstaatliche Transfers bereinigt.⁶

Quelle: BMF, Statistik Austria

Gemäß der VGR-Konzeption leistete der Staat im Jahr 2014 rd. 21,7 Mrd. EUR oder 6,6 % des BIP an Subventionen, Vermögens- und sonstigen laufenden Transfers. Die Förderungen an Unternehmen belaufen sich auf 12,5 Mrd. EUR oder 3,8 % des BIP. Der internationale Vergleich zu diesen Kennzahlen findet sich nachfolgend in Übersicht 2a und Übersicht 3.

Internationaler Vergleich im Förderungsbericht 2014

Der internationale Vergleich in Anlage III des Förderungsberichts 2014 wird auf Basis von VGR-Daten durchgeführt. Als Datenquelle dient hierbei die Eurostat Datenbank "gov_10a_exp", die die Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (Classification of the Functions of Government – COFOG) ausweist.⁷

Im Folgenden werden die im Förderungsbericht 2014 enthaltenen Übersichtstabellen 1 bis 4 der Anlage III entsprechend dem Ersuchen in der Anfrage um alle EU-Länder, Norwegen, Island und, sofern Daten verfügbar⁸ sind, um Japan sowie die USA erweitert.⁹ Dazu erfolgen entsprechende Erläuterungen zum zugrundeliegenden Konzept und zu den Ergebnissen.

⁶ Zu beachten ist, dass in den ESVG-Liefertabellen bei den Ergebnissen der jeweiligen Ebenen die Transfers zwischen den Ebenen noch enthalten und daher nicht bereinigt sind. Die Daten der einzelnen innerstaatlichen Ebenen weichen daher von den um die innerstaatlichen Transfers bereinigten Werten der obigen Tabelle ab.

⁷ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG

⁸ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11

⁹ In den nachfolgenden Tabellen sind die im Förderungsbericht 2014 ausgewiesenen Länder farblich gekennzeichnet.



Gesamte Geldtransfers

In **Übersicht 1** des Förderungsberichts wird ein sehr umfassender Transferbegriff verwendet. Neben den oben angeführten Subvention, Vermögenstransfers und sonstigen laufenden Transfers sind in den Werten auch die Sozialleistungen enthalten. Die Summe dieser Transaktionen bezeichnet der Bericht als gesamte Geldtransfers des Staates an Unternehmen und Privatpersonen, wobei diese Überschrift etwas irreführend ist, weil die Sozialleistungen auch soziale Sachleistungen in Form von gekaufter Marktproduktion (z.B. die Kinderbetreuung in dafür geschaffenen Einrichtungen, die Bereitstellung von Brillen oder die Unterbringung in Unterkünften) beinhalten. Grundsätzlich wird zum internationalen Vergleich des Förderungsberichts angemerkt, dass in zukünftigen Berichten die in den Übersichten dargestellten Transaktionen bzw. Quelldaten konkret angeführt werden sollten (z.B. in Fußnoten), um die Nachvollziehbarkeit der Werte zu gewährleisten.



Übersicht 1: Gesamte (Geld-)Transfers an Unternehmen und Privatpersonen

<i>in % d. BIP</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU 28	23,1	22,7	23,5	26,1	26,1	25,2	25,8	25,8	n.v.
Euroraum 19	25,0	24,3	25,0	27,6	27,9	27,0	27,7	27,9	n.v.
Euroraum 18	25,1	24,4	25,0	27,6	28,0	27,1	27,8	27,9	n.v.
Belgien	26,8	26,8	28,1	30,9	30,8	31,5	32,6	32,7	n.v.
Bulgarien	13,1	16,4	15,5	19,2	16,7	16,0	16,7	18,1	n.v.
Tschechische Republik	21,8	21,8	21,6	23,7	24,0	24,5	26,4	24,8	n.v.
Dänemark	21,9	21,7	21,9	24,5	24,8	25,2	26,7	25,3	25,2
Deutschland	28,5	27,1	27,4	29,9	30,1	27,5	27,4	27,7	n.v.
Estland	13,3	13,2	15,8	19,9	18,4	16,8	16,1	16,1	n.v.
Irland	14,5	15,3	18,7	23,6	42,5	24,0	20,4	19,5	n.v.
Griechenland	19,2	20,4	22,8	24,6	24,6	26,7	28,9	35,9	n.v.
Spanien	18,0	17,9	18,9	21,5	21,7	22,2	25,5	22,6	n.v.
Frankreich	28,2	28,1	28,7	31,2	31,2	30,9	31,6	32,0	n.v.
Kroatien	20,4	19,1	18,7	20,3	22,0	21,9	20,5	20,7	n.v.
Italien	24,1	23,4	23,8	26,2	25,7	25,6	26,6	27,2	n.v.
Zypern	14,9	14,9	15,5	16,7	17,2	17,5	17,8	19,0	n.v.
Lettland	14,9	11,8	14,0	19,8	21,5	16,1	15,0	14,9	n.v.
Litauen	13,2	14,3	15,8	20,9	18,3	21,0	15,7	16,1	n.v.
Luxemburg	24,7	24,1	25,0	28,6	27,5	26,4	27,6	28,0	n.v.
Ungarn	24,5	24,2	23,3	24,0	23,3	24,7	23,1	23,2	n.v.
Malta	16,5	16,4	16,7	16,8	16,7	15,9	16,7	17,5	n.v.
Niederlande	22,8	22,2	22,8	25,1	25,8	25,5	26,2	26,4	n.v.
Österreich	26,9	26,1	26,3	29,2	28,4	27,4	28,1	28,5	29,9
Polen	21,2	19,7	20,3	20,4	20,0	19,2	19,4	19,7	n.v.
Portugal	20,2	19,9	20,6	22,8	24,0	23,3	23,8	24,8	n.v.
Rumänien	14,1	15,0	14,5	16,0	17,3	18,4	16,6	15,2	n.v.
Slovenien	21,3	20,0	21,0	23,3	23,9	24,4	22,8	33,5	n.v.
Slowakei	19,9	19,3	19,9	24,2	23,1	21,7	22,0	22,1	n.v.
Finnland	21,6	20,5	21,0	24,4	24,6	24,3	25,2	26,3	n.v.
Schweden	22,0	20,6	21,0	22,6	21,9	21,2	22,0	22,6	n.v.
Vereinigtes Königreich	16,6	16,7	19,0	20,6	19,4	18,6	19,4	18,8	n.v.
Island	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	11,3	n.v.
Norwegen	17,9	17,5	17,2	20,2	20,1	19,5	19,2	19,5	n.v.
Schweiz	16,9	16,4	16,2	17,3	17,4	17,3	17,5	18,0	n.v.
Vereinigte Staaten	12,3	12,6	13,9	16,4	16,2	15,8	15,3	15,1	n.v.
Japan	20,4	20,6	22,3	25,3	24,8	26,0	26,1	26,1	n.v.

Anmerkung: Abweichende Werte gegenüber dem Förderungsbericht können in unterschiedlichen Abfragezeitpunkten begründet sein. Die Daten für den Förderungsbericht wurden laut Auskunft des BMF bereits im Frühjahr abgefragt.

Quelle: Eurostat (Stand 17. Dezember 2015) ; OECD für Vereinigte Staaten und Japan (Abfrage vom 27. Jänner 2016); zusammengefasste Transaktionen: "Subsidies", "Social benefits other than social transfers in kind and social transfers in kind - purchased market production", "Other current transfers", "Capital transfers"



Ländervergleiche zu staatlichen Förderungen sind auf Basis dieser Daten kaum möglich oder aussagekräftig. So entfällt für Österreich der Großteil der gesamten ausgewiesenen Transfers iHv 28,5 % des BIP im Jahr 2013 auf die Sozialleistungen an Privatpersonen (23,0 % des BIP). Dementsprechend groß ist auch die Streuung der Ergebnisse für 2013, die im EU-Raum zwischen 14,9 % des BIP für Lettland und 35,9 % für Griechenland liegen. Der Wert für Österreich liegt 2013 mit 28,5 % des BIP (im Jahr 2014 Anstieg auf 29,9 %) um 0,6 %-Punkte über dem Durchschnitt des Euroraums (27,9 % des BIP). Höhere Anteile weisen neben Griechenland, Frankreich, Belgien und Slowenien auf.

Generell entspricht die Einbeziehung von Sozialleistungen jedoch keiner herkömmlichen Abgrenzung des Förderungsbegriffs. Beispielsweise werden gemäß dieser weiteren Abgrenzung unter anderem ausbezahlte Pensionen auf Grund eines Versicherungsverhältnisses mit in der Vergangenheit liegenden Beitragszahlungen erfasst. Die Berücksichtigung solcher Zahlungen für einen Förderungsvergleich ist wenig aussagekräftig. Auch der Förderungsbericht selbst definiert auf Seite 5 den Förderungsbegriff nach VGR ohne Sozialleistungen und bezieht sich rein auf Subventionen, Vermögenstransfers und sonstige laufende Transferzahlungen.

Transfers für Soziale Sicherung (gem. COFOG)

In **Übersicht 2** des Förderungsberichts sind die Ausgaben für Sozialleistungen der COFOG-Abteilung Soziale Sicherung¹⁰ mit deren Untergliederungen angeführt. Diese betragen für 2013 insgesamt 20,0 % des BIP, wobei die höchsten Anteile für die Altersvorsorge (12,6 % des BIP), für Familien und Kinder (2,1 % des BIP sowie für Krankheit und Erwerbsunfähigkeit (1,9 % des BIP) verwendet werden. Die Sozialleistungen aus den anderen COFOG-Abteilungen (insgesamt 3,0 % des BIP für 2013), wie z.B. Gesundheitswesen, scheinen hier nicht auf.

¹⁰ Neben der COFOG Abteilung Soziale Sicherung bestehen noch folgende weitere Abteilungen (entspricht der obersten Gliederungsebene der Systematik): „Allgemeine öffentliche Verwaltung“, „Verteidigung, Öffentliche Ordnung und Sicherheit“, „Wirtschaftliche Angelegenheiten“, „Umweltschutz“, „Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste“, „Gesundheitswesen“, „Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion“ und „Bildungswesen“



Übersicht 2: Gesamte Transfers an Privatpersonen in der COFOG-Abteilung Soziale Sicherung

2013	in % d. BIP	Soziale Sicherung	Krankheit und Erwerbsunfähigkeit	Alter	Hinterbliebene	Familien und Kinder	Arbeitslosigkeit	Wohnraum	Soziale Hilfe, a.n.g.	Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Soziale Sicherung	Soziale Sicherung, a.n.g.
EU 28	17,3	2,3	9,8	1,4	1,3	1,4	0,5	0,6	0,0	0,0	
Euroraum 19	18,3	2,3	10,5	1,8	1,3	1,7	0,3	0,4	0,0	0,0	
Euroraum 18	18,4	2,3	10,5	1,8	1,3	1,7	0,3	0,4	0,0	0,0	
Belgien	17,7	2,6	8,4	1,9	2,1	2,2	0,0	0,6	0,0	0,0	
Bulgarien	12,1	0,2	9,7	n.v.	2,2	n.v.	0,0	n.v.	n.v.	0,0	
Tschechische Republik	12,3	2,0	7,6	0,6	1,2	0,2	0,3	0,4	0,0	0,0	
Dänemark	16,8	3,3	7,4	0,0	1,7	2,2	0,7	1,5	0,0	0,0	
Deutschland	17,2	2,9	9,0	1,9	1,2	1,8	0,4	0,2	0,0	0,0	
Estland	10,6	2,1	6,5	0,1	1,4	0,4	0,0	0,1	0,0	0,1	
Irland	14,1	2,4	4,1	1,0	2,5	3,0	0,6	0,6	0,0	0,0	
Griechenland	18,6	1,4	14,1	1,5	0,6	0,7	0,1	0,0	0,0	0,1	
Spanien	16,5	2,1	8,4	2,3	0,5	2,9	0,0	0,1	0,0	0,1	
Frankreich	21,1	1,8	12,6	1,6	1,8	1,7	0,8	0,8	0,0	0,0	
Kroatien	13,6	4,3	5,7	1,3	1,5	0,4	0,0	0,3	0,0	0,1	
Italien	20,1	1,7	13,7	2,6	0,9	1,2	0,0	0,1	0,0	0,0	
Zypern	11,6	0,5	5,4	1,3	1,4	1,3	0,0	1,6	0,0	0,0	
Lettland	10,4	1,6	7,4	0,0	0,7	0,3	0,1	0,2	0,0	0,0	
Litauen	10,2	2,6	5,4	0,4	0,9	0,2	0,1	0,6	n.v.	0,0	
Luxemburg	16,7	1,8	10,7	0,0	2,6	1,0	0,0	0,6	0,0	0,0	
Ungarn	15,1	3,2	7,7	1,3	1,8	0,4	0,3	0,3	0,0	0,0	
Malta	11,9	1,3	7,4	1,7	1,0	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	
Niederlande	15,3	4,0	6,8	0,1	1,0	1,8	0,4	1,3	0,0	0,0	
Österreich	20,0	1,8	12,7	1,5	2,1	1,3	0,1	0,6	0,0	0,0	
Polen	14,5	2,0	8,9	1,8	1,1	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1	
Portugal	17,6	1,5	11,7	1,9	0,7	1,6	0,0	0,2	0,0	0,0	
Rumänien	10,7	0,6	8,8	0,1	0,7	0,2	0,0	0,2	0,0	0,3	
Slovenien	17,1	2,2	10,2	1,6	1,7	0,8	0,0	0,5	0,0	0,0	
Slowakei	11,3	2,0	6,2	0,9	1,4	0,2	0,0	0,4	0,0	0,1	
Finnland	19,9	2,9	11,1	0,8	1,9	2,2	0,3	0,5	0,0	0,2	
Schweden	15,2	3,0	8,4	0,4	1,9	0,7	0,3	0,5	n.v.	n.v.	
Vereinigtes Königreich	14,5	2,2	7,6	0,1	1,1	0,3	1,4	1,7	0,0	0,0	
Island	7,1	2,0	2,0	0,0	1,2	0,8	0,7	0,3	0,0	0,0	
Norwegen	13,3	4,6	5,9	0,2	1,8	0,3	0,1	0,3	0,0	0,0	
Schweiz	11,0	2,4	6,5	0,3	0,2	0,8	0,0	0,7	0,0	0,0	
Vereinigte Staaten	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	
Japan	16,1	0,8	11,3	1,6	1,1	0,3	0,0	0,9	0,0	0,2	

Anmerkung: Abweichende Werte im Vergleich zum Förderungsbericht, können in unterschiedlichen Abfragezeitpunkten begründet sein. Die Daten für den Förderungsbericht wurden laut Auskunft des BMF bereits im Frühjahr abgefragt. Rundungsdifferenzen führen teilweise zu Abweichungen zwischen der Summe für die Soziale Sicherung und den aggregierten Unterkategorien.

Quelle: Eurostat (Stand 17. Dezember 2015); OECD für Vereinigte Staaten und Japan (Abfrage vom 27. Jänner 2016); zusammengefasste Transaktionen: "Social benefits other than social transfers in kind and social transfers in kind – purchased market production"



Wie die Übersicht 1 ist auch die Übersicht 2 wenig für die Analyse des Förderwesens geeignet. Die Tabelle bietet vielmehr Ansatzpunkte für einen internationalen Vergleich von staatlichen Sozialleistungen im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, wengleich auch hier Verzerrungen durch strukturelle Unterschiede der Länder zu beachten sind. Die mit 20,0 % des BIP im internationalen Vergleich hohen Ausgaben Österreichs im Bereich Soziale Sicherung (Euroraum 18,3 % des BIP; höher liegen nur Frankreich und Italien), werden insbesondere durch die relativ hohen Alterssicherungsausgaben bedingt. Mit 12,7 % des BIP sind die Ausgaben in Österreich dafür höher als in allen Vergleichsländern. Länder in denen die staatliche Alterssicherung eine vergleichsweise geringere Rolle spielt sind beispielsweise Island, das Vereinigte Königreich und Irland. Auch die Transfers für Kinder und Familien liegen in Österreich im obersten Bereich.

Förderungsbegriffe nach VGR-Abgrenzung

Für einen internationalen Vergleich von Förderungen informativer als die in den Übersichten 1 und 2 des Förderungsberichts enthaltenen Darstellungen ist die Heranziehung der VGR-Aggregate Subventionen, Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers, die für Österreich bereits dargestellt wurde (siehe oben Tabelle VGR-Daten auf Basis des ESVG 2010). Auf diese Begriffsabgrenzung wird zwar in der Einleitung des Förderungsberichts 2014 hingewiesen (Seite 5), in der Folge wird darauf jedoch nicht mehr Bezug genommen und es werden dafür keine Aggregate ausgewiesen. In der nachfolgenden Übersicht 2a, die keine Entsprechung im Förderungsbericht 2014 hat, werden diese Transaktionen daher aggregiert dargestellt.



Übersicht 2a: VGR-Aggregat Subventionen, Vermögens- und sonstige laufende Transfers

<i>in % d. BIP</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU 28	4,5	4,4	4,7	5,1	5,3	4,7	5,0	4,8	n.v.
Euroraum 19	4,6	4,3	4,5	5,0	5,4	4,8	5,1	4,9	n.v.
Euroraum 18	4,6	4,3	4,5	5,0	5,4	4,8	5,1	4,9	n.v.
Belgien	5,4	5,5	5,8	6,6	6,9	7,4	7,9	7,5	n.v.
Bulgarien	2,0	6,0	4,2	5,9	2,8	2,8	3,5	4,0	n.v.
Tschechische Republik	5,2	5,0	4,8	5,1	5,3	5,7	7,5	5,7	n.v.
Dänemark	5,2	5,3	5,6	6,1	5,8	6,2	7,5	6,0	5,9
Deutschland	4,1	3,9	4,2	4,5	5,5	4,0	3,9	4,0	n.v.
Estland	3,4	3,4	3,9	4,3	3,9	3,7	3,5	3,6	n.v.
Irland	3,4	3,5	4,6	6,4	25,1	7,2	3,4	3,1	n.v.
Griechenland	2,7	3,2	3,9	3,9	3,6	4,0	6,2	14,9	n.v.
Spanien	4,1	4,0	4,0	4,2	3,7	4,1	6,8	3,7	n.v.
Frankreich	5,3	5,3	5,7	6,3	6,2	6,0	6,3	6,2	n.v.
Kroatien	5,1	4,5	4,7	4,4	6,3	5,8	4,2	4,8	n.v.
Italien	5,1	4,3	4,2	4,8	4,2	4,3	4,6	4,6	n.v.
Zypern	3,6	4,2	4,3	4,3	4,1	4,0	4,4	5,1	n.v.
Lettland	6,3	4,0	5,1	5,9	7,4	3,8	3,7	3,7	n.v.
Litauen	2,4	3,1	2,6	2,7	2,1	6,5	2,0	3,2	n.v.
Luxemburg	5,8	5,7	5,7	6,4	6,3	6,1	6,6	6,5	n.v.
Ungarn	6,2	6,1	5,0	5,0	5,0	6,7	5,6	6,0	n.v.
Malta	4,1	3,9	4,4	3,6	3,9	3,2	3,9	4,8	n.v.
Niederlande	3,7	3,6	3,9	4,3	4,6	4,1	4,1	3,9	n.v.
Österreich	5,5	5,2	5,1	6,3	5,3	5,1	5,5	5,5	6,6
Polen	4,1	3,8	4,3	3,9	3,5	3,5	3,5	3,4	n.v.
Portugal	3,9	3,7	3,9	4,0	5,4	4,4	4,3	4,5	n.v.
Rumänien	4,5	5,0	3,5	2,8	3,6	5,3	4,5	3,5	n.v.
Slovenien	4,3	4,0	4,7	5,0	4,9	5,0	3,5	14,3	n.v.
Slowakei	3,5	3,2	3,7	5,1	3,6	3,1	3,2	3,2	n.v.
Finnland	4,1	3,9	4,1	4,6	4,6	4,5	4,5	4,6	n.v.
Schweden	5,0	4,4	4,6	4,6	4,7	4,5	4,6	4,8	n.v.
Vereinigtes Königreich	4,4	4,3	6,1	5,9	4,8	4,1	4,6	4,2	n.v.
Island	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	4,2	n.v.
Norwegen	3,9	3,8	3,9	4,6	4,6	4,3	4,1	4,3	n.v.
Schweiz	6,0	5,9	6,1	6,2	6,3	6,4	6,4	6,8	n.v.
Vereinigte Staaten	0,7	0,8	1,2	1,7	1,2	1,1	0,9	0,7	n.v.
Japan	2,5	2,3	3,2	3,9	3,1	3,4	3,3	3,3	n.v.

Quelle: Eurostat (Stand 17. Dezember 2015); OECD für Vereinigte Staaten und Japan (Abfrage vom 27. Jänner 2016); zusammengefasste Transaktionen: "Subsidies", "Other current transfers", "Capital transfers"

Die österreichischen Werte bleiben in den letzten 9 Jahren auf relativ konstantem Niveau mit Ausnahme der Jahre 2009 und 2014, in denen temporäre Maßnahmen zu deutlich höheren BIP-Anteilen führen. So steigen die Bankenhilfen in Österreich ausgehend von knapp 1,8 Mrd. EUR¹¹ im Jahr 2013 auf rd. 5,4 Mrd. EUR im Jahr 2014 an, wodurch sich die auf VGR-Basis ermittelten Förderungsaggregate im Jahr 2014 auf rd. 21,7 Mrd. EUR oder 6,6 % des BIP (gegenüber 5,5 % im Vorjahr) erhöhten.

¹¹ Quelle: Aufgabenreform- und Deregulierungskommission (2015, Seite 17), Empfehlungen zum österreichischen Förderwesen basierend auf den Vorarbeiten der Untergruppe Förderungen. Konsolidiertes Lösungspapier 28. Jänner 2015



Österreich liegt gemäß diesem VGR-Aggregat seit 2011 über dem Euroraum und über dem EU 28-Schnitt mit leicht steigender Tendenz. Nur für das Jahr 2010 lag der Wert für Österreich unter dem Durchschnittswert des Euroraums und gleich hoch wie die EU 28. Dies ist speziellen Entwicklungen vor allem in Irland, Deutschland, Kroatien und Portugal geschuldet, welche im Jahr 2010 starke, aber nur temporäre Anstiege der Vermögenstransfers verbuchten. Zurückzuführen sind diese „Ausreißer“ höchstwahrscheinlich auf Bankenhilfen in diesen Ländern. Diese erklären auch den vergleichsweise hohen Wert für Österreich im Jahr 2009. Eine Bereinigung der Daten um temporäre Maßnahmen, wie z.B. um Bankenhilfen, ist auf Grund des derzeit vorliegenden Datenmaterials nicht möglich und führt deshalb zu Verzerrungen beim Ländervergleich.

Förderungen an Unternehmen

Die im Förderungsbericht in **Übersicht 3** verwendete Definition von Förderungen an Unternehmen entspricht der klassischen Abgrenzung von Unternehmensförderungen gemäß der VGR, die die Subventionen und die Vermögenstransfers umfasst.



Übersicht 3: Förderungen an Unternehmen

<i>in % d. BIP</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU 28 Subventionen	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	n.v.
EU 28 Vermögenstransfers	1,2	1,1	1,4	1,4	1,6	1,1	1,5	1,1	n.v.
EU 28 gesamt	2,3	2,2	2,5	2,7	2,9	2,4	2,7	2,3	n.v.
Euroraum 19	2,5	2,3	2,4	2,8	3,2	2,6	2,9	2,5	n.v.
Euroraum 18	2,5	2,3	2,4	2,8	3,2	2,6	2,9	2,5	n.v.
Belgien	3,1	3,4	3,6	4,0	4,3	4,8	5,3	4,8	n.v.
Bulgarien	1,0	4,2	1,5	1,5	1,6	1,2	1,6	1,8	n.v.
Tschechische Republik	3,7	3,4	3,1	3,3	3,4	3,8	5,5	3,7	n.v.
Dänemark	2,1	2,1	2,5	2,6	2,5	3,0	4,0	2,5	2,6
Deutschland	2,4	2,2	2,4	2,6	3,5	2,1	1,9	1,8	n.v.
Estland	1,6	1,8	2,3	2,3	2,1	1,9	1,7	1,7	n.v.
Irland	1,6	1,9	2,7	4,8	23,6	5,8	2,0	1,5	n.v.
Griechenland	1,2	1,5	2,0	1,9	1,7	2,3	4,7	13,1	n.v.
Spanien	2,4	2,4	2,3	2,3	2,0	2,3	5,2	2,0	n.v.
Frankreich	2,3	2,3	2,6	2,9	2,8	2,7	2,9	2,7	n.v.
Kroatien	3,9	3,7	3,6	3,4	5,4	5,2	3,4	3,2	n.v.
Italien	3,7	2,8	2,6	3,1	2,6	2,7	3,0	2,9	n.v.
Zypern	1,2	1,4	1,2	1,4	1,6	1,3	1,7	2,9	n.v.
Lettland	1,7	0,8	1,2	2,3	3,2	1,5	0,8	1,0	n.v.
Litauen	1,1	1,8	1,1	1,0	0,9	4,9	0,6	1,6	n.v.
Luxemburg	2,9	3,0	2,8	3,2	3,1	2,7	3,0	2,7	n.v.
Ungarn	3,4	3,3	2,5	2,3	2,5	4,1	3,0	2,8	n.v.
Malta	2,4	2,3	2,6	1,7	2,0	1,4	2,0	2,4	n.v.
Niederlande	1,5	1,7	1,8	2,7	2,7	2,2	2,1	2,0	n.v.
Österreich Subventionen	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Österreich Vermögenstransfer	1,4	1,2	1,1	2,2	1,1	1,1	1,4	1,3	2,4
Österreich gesamt	3,0	2,7	2,7	3,8	2,7	2,6	2,9	2,7	3,8
Polen	1,8	1,5	1,9	1,8	1,5	1,4	1,3	1,2	n.v.
Portugal	1,4	1,3	1,6	1,3	2,6	1,6	1,5	1,5	n.v.
Rumänien	3,6	3,1	2,1	1,4	1,8	3,3	2,1	1,6	n.v.
Slovenien	2,2	2,3	2,6	2,6	2,5	2,5	1,3	11,5	n.v.
Slowakei	2,0	1,7	2,5	3,3	2,0	1,6	1,6	1,5	n.v.
Finnland	1,6	1,5	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	n.v.
Schweden	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	n.v.
Vereinigtes Königreich	1,6	1,6	3,4	2,9	1,7	1,3	1,9	1,4	n.v.
Island	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	2,6	n.v.
Norwegen	2,0	1,8	1,9	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	n.v.
Schweiz	4,5	4,4	4,3	4,1	4,2	4,3	4,3	4,6	n.v.
Vereinigte Staaten	0,5	0,6	1,0	1,4	0,8	0,7	0,6	0,4	n.v.
Japan	1,3	1,1	1,9	1,8	1,6	1,9	1,8	1,8	n.v.

Quelle: Eurostat (Stand 17. Dezember 2015); OECD für Vereinigte Staaten und Japan (Abfrage vom 27. Jänner 2016), zusammengefasste Transaktionen: "Subsidies", "Capital transfers"

Die Entwicklung der Unternehmensförderung ähnelt stark der Entwicklung der zuvor dargestellten VGR-Gesamtförderungen, weil hier wiederum die Bankenhilfen einfließen und dadurch in denselben Jahren zu außergewöhnlichen Entwicklungen führen.



Mit 2,7 % des BIP lag Österreich im Jahr 2013 sowohl über dem Euroraum (2,5 %) als auch über dem EU 28-Schnitt (2,3 %). Auch im gesamten Betrachtungszeitraum lag Österreich zumeist über den jeweiligen Referenzwerten (Ausnahme wieder 2010). Die Subventionen reduzierten sich in Österreich im Zeitverlauf leicht auf 1,4 %, womit der Wert 2013 nur noch 0,2 %-Punkte über dem EU 28-Schnitt lag, während in der Vergangenheit die Differenz teilweise deutlich größer war, z.B. 0,5 %-Punkte im Jahr 2006. Die Vermögenstransfers sind durch die Bankenhilfen verzerrt, weshalb es 2009 und 2014 zu einem starken Anstieg gekommen ist.

Während die Unternehmensförderungen im Verhältnis zum BIP in Österreich (mit Ausnahme der Sondereffekte durch die Bankenhilfe) im Betrachtungszeitraum weitgehend konstant geblieben sind, zeigen diese für Deutschland eine fallende Tendenz und lagen 2013 um 0,9 %-Punkte unter jenen Österreichs. Die Unternehmensförderungen Frankreichs befinden sich seit 2010 in derselben Größenordnung wie die Österreichs. Gemäß VGR sind die Förderungen in Norwegen, Finnland und Schweden für die gesamte Zeitreihe niedriger als die in Österreich. Ebenso lagen die Unternehmensförderungen in den Vereinigten Staaten und in Japan deutlich unter dem österreichischen Niveau. Belgien und die Schweiz hingegen weisen in allen Jahren signifikant höhere Förderungen als Österreich aus. Die hohen Förderwerte der Schweiz sind insbesondere durch die Struktur des Gesundheitswesens in der Schweiz bedingt, wie im folgenden Abschnitt näher ausgeführt wird. In mehreren Ländern (z.B. Slowenien, Griechenland) führten temporäre Maßnahmen, wie insbesondere Bankenhilfen, zuletzt zu deutlich höheren Werten.

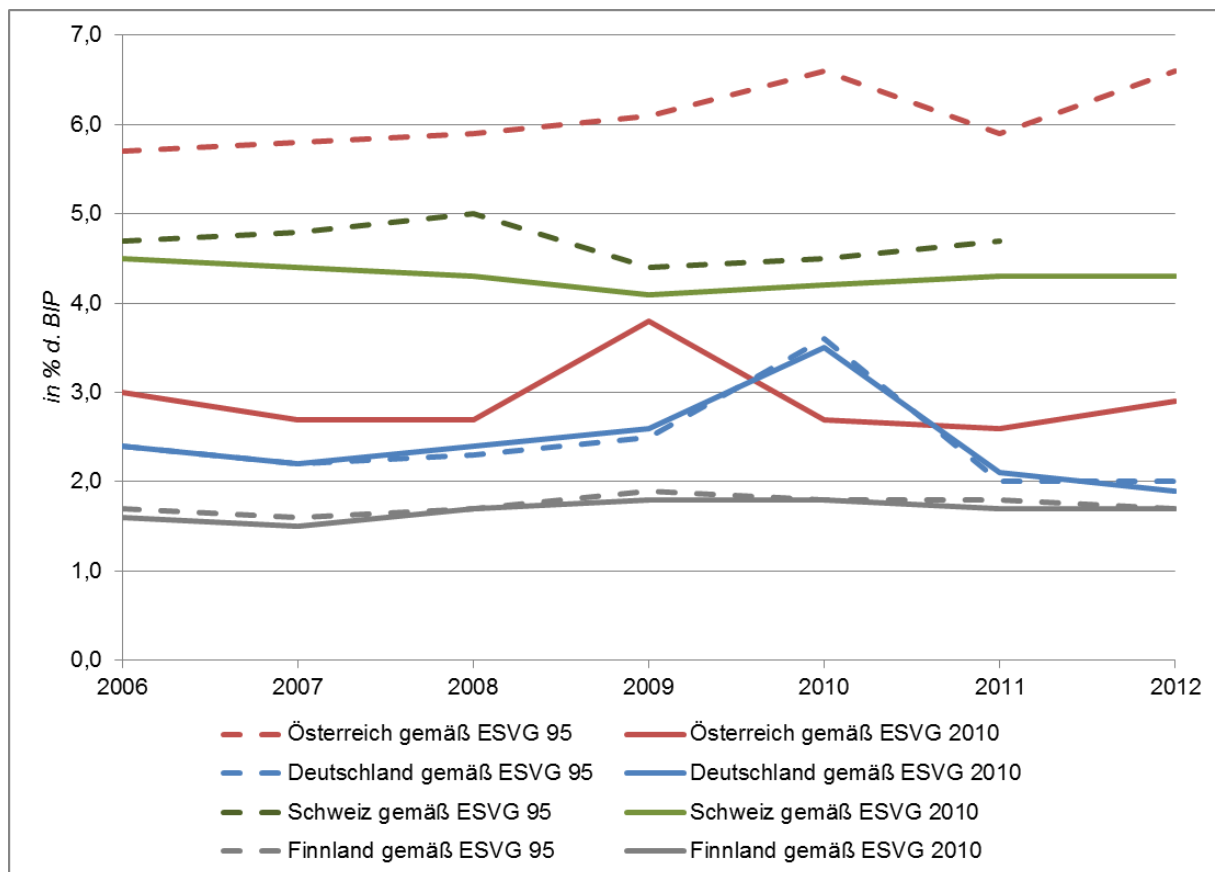
Veränderungen aufgrund der VGR-Revision

Ein grundsätzliches Manko der VGR-Daten in Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit wird aus der Umstellung vom ESVG 95 auf das ESVG 2010 deutlich. Die Höhe der auf Basis von VGR-Daten ermittelten Förderungen ist stark von den strukturellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern abhängig bzw. welche Einheiten dem Sektor Staat zugeordnet werden. Für Österreich wurden bedingt durch adaptierte ESVG-Regeln und eine veränderte Abgrenzung des Sektors Staat mit dem ESVG 2010 u.a. mehrere Unternehmen mit hohen Subventionen und Vermögenstransfers (insbesondere die ÖBB Infrastruktur AG und die Krankenanstalten der Länder und Gemeinden) zum Sektor Staat umklassifiziert. Vormalig als Subventionen und Vermögenstransfers verbuchte Ströme dieser Unternehmen werden nunmehr als laufende Transfers innerhalb des Staatssektors verbucht. Als Resultat der VGR-Revision reduzieren sich die Subventionen und Vermögenstransfers Österreichs gemäß VGR-Daten ungefähr um die Hälfte. In anderen Ländern hat es diesen Effekt in deutlich geringerem Umfang oder gar nicht gegeben.



Ein Vergleich der Förderungen an Unternehmen auf Basis von VGR-Daten vor und nach der ESVG-Revision Österreichs mit Deutschland Schweiz und Finnland verdeutlicht die Problematik.

Internationaler Vergleich der Förderungen an Unternehmen vor und nach der ESVG-Revision für Österreich, Deutschland, Schweiz und Finnland



Anmerkung: Der Förderungsbericht 2013 weist auf Grund von nicht vorhandenem Datenmaterial bei der Berichtserstellung hierzu keine Werte aus. Für die Schweiz im Jahr 2012 ist kein Wert gemäß ESVG 95 verfügbar

Quelle: Förderungsbericht 2012 und Eurostat (Stand 17. Dezember 2015)



Durch die ESVG-Revision sinken die ausgewiesenen Förderungen für Österreich deutlich, während z.B. für die Schweiz nur ein vergleichsweise leichter Rückgang zu beobachten ist. Nach ESVG 95 waren die Unternehmensförderungen in Österreich in den beobachteten Jahren um etwa 1 % des BIP höher als in der Schweiz. Die VGR-Daten nach ESVG 2010 zeigen jedoch ein deutlich verändertes Bild. Demnach förderte die Schweiz ihre Unternehmen, ausgenommen 2009, um über 1 % des BIP jährlich stärker. Die vergleichsweise höheren Förderungen der Schweiz gemäß dem ESVG 2010 sind vor allem auf hohe Subventionen des Landesektors¹² im Aufgabenbereich Gesundheit (aufgrund der strukturellen Gegebenheiten in der Schweiz außerhalb des Staatssektors) und Wirtschaftliche Angelegenheiten gemäß COFOG zurückzuführen. An den Beispielen Deutschland und Finnland ist erkennbar, dass die ESVG-Revision nicht in allen Ländern die Förderungsdaten gemäß VGR signifikant änderte, in diesem Fall blieben die Werte relativ konstant.

Die wirtschaftliche Realität der Unternehmensförderungen in den vier betrachteten Ländern hat sich, im Gegensatz zu den ermittelten Förderungswerten auf Basis der VGR-Daten, nicht grundsätzlich verändert. Um mit Hilfe von VGR-Daten fundierten Aussagen treffen zu können, wären daher jeweils detaillierte Länderstudien mit einem erheblichen zusätzlichen Informationsbedarf erforderlich. Beispielsweise ist von besonderer Relevanz wie das Gesundheits- und das Verkehrswesen aufgebaut sind und ob die in diesen Bereichen tätigen Einheiten dem Sektor Staat im jeweiligen Land zugeordnet sind. Sobald eine Einheit dem Sektor Staat zugeordnet wird, erhält sie aus VGR-Sicht keine Förderungen mehr sondern einen rein innerstaatlichen Transfer. Auch in den Bereichen Wohnungswesen und Kulturförderung ist die Klassifizierung als Unternehmensförderung vermutlich stark von der jeweiligen Organisationsform der Leistungserstellung abhängig.

¹² Sektor S.1312 Länder gemäß ESVG 2010



Dennoch ist die Analyse von Förderungen auf Basis der VGR-Daten momentan eine der wenigen praktikablen internationalen Vergleichsmöglichkeiten, muss aber mit Vorsicht erfolgen, weil ein reiner Zahlenvergleich zu falschen Interpretationen führen kann. Generell ist auch davon auszugehen, dass sich durch die Umstellung auf das ESVG 2010 die internationale Vergleichbarkeit der Daten verbessert hat. Die Werte in Übersicht 3 liefern daher durchaus relevante Informationen über den Umfang staatlicher Förderungen.

Förderungen an Unternehmen nach COFOG-Abteilungen

In **Übersicht 4** werden die in Übersicht 3 ausgewiesenen Förderungen an Unternehmen im Jahr 2013 weiter aufgeschlüsselt und nach COFOG-Abteilungen dargestellt.



Übersicht 4: Förderungen an Unternehmen im Jahr 2013 nach COFOG-Abteilungen

2013	in % d. BIP	Summe	COFOG-Abteilungen									
			Allgemeine öffentliche Verwaltung	Verteidigung	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	Wirtschaftliche Angelegenheiten	Umweltschutz	Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	Gesundheitswesen	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	Bildungswesen	Soziale Sicherung
EU 28		2,3	0,1	0,0	0,0	1,6	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Euroraum 19		2,5	0,1	0,0	0,0	1,8	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Euroraum 18		2,5	0,1	0,0	0,0	1,8	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Belgien		4,8	0,1	0,0	0,0	3,4	0,3	0,1	0,3	0,0	0,0	0,4
Bulgarien		1,8	0,5	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Tschechische Republik		3,7	0,0	0,0	0,0	2,7	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Dänemark		2,5	0,1	0,0	0,0	1,3	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,7
Deutschland		1,8	0,2	0,0	0,0	1,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Estland		1,7	0,0	0,0	0,0	1,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Irland		1,5	0,0	0,0	0,0	1,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2	-0,1
Griechenland		13,1	0,1	0,0	0,0	12,8	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
Spanien		2,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Frankreich		2,7	0,1	0,0	0,0	1,7	0,0	0,4	0,0	0,1	0,2	0,1
Kroatien		3,2	0,7	0,0	0,0	2,0	0,0	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1
Italien		2,9	0,3	0,0	0,0	2,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Zypern		2,9	1,8	0,0	0,0	0,7	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Lettland		1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Litauen		1,6	n.v.	n.v.	0,0	0,4	0,1	0,0	n.v.	n.v.	0,0	0,1
Luxemburg		2,7	0,4	0,0	0,0	1,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,5
Ungarn		2,8	0,2	0,0	0,0	2,2	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1
Malta		2,4	0,0	0,0	0,0	1,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Niederlande		2,0	0,1	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,4	0,0
Österreich Subventionen		1,4	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2
Österreich Vermögenstransfer		1,3	0,2	0,0	0,0	0,7	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Österreich		2,7	0,2	0,0	0,0	1,7	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Polen		1,2	0,1	0,0	0,0	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Portugal		1,5	0,6	0,0	0,0	0,4	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0
Rumänien		1,6	0,4	0,0	0,0	0,8	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Slovenien		11,5	0,0	0,0	0,0	10,8	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Slowakei		1,5	0,0	0,0	0,0	1,0	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Finnland		1,6	0,0	n.v.	0,0	1,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Schweden		2,0	0,2	0,0	0,0	1,4	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Vereinigtes Königreich		1,4	0,1	0,0	0,0	0,8	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Island		2,6	0,0	0,0	0,0	1,3	0,1	0,2	0,0	0,3	0,4	0,0
Norwegen		2,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Schweiz		4,6	0,0	0,0	0,0	2,2	0,1	0,0	1,7	0,0	0,3	0,2
Vereinigte Staaten		0,4	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Japan		1,8	0,2	0,0	0,0	0,9	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1

Anmerkung: Rundungsdifferenzen führen teilweise zu Abweichungen zwischen der Summe und den aggregierten COFOG-Abteilungen

Quelle: Eurostat (Stand 17. Dezember 2015); OECD für Vereinigte Staaten und Japan (Abfrage vom 27. Jänner 2016); zusammengefasste Transaktionen: "Subsidies", "Capital transfers"



Die Unternehmensförderungen Österreichs (2,7% des BIP) befinden sich leicht über dem EU 28-Schnitt (2,3 %). Die extrem hohen Werte für Griechenland (13,1 %) und Slowenien (11,5 %) sind zum Großteil mit getätigten Bankenhilfen im Jahr 2013 erklärbar. Nicht direkt aus dem internationalen Vergleich ableitbar sind die bereits erläuterten strukturellen Unterschiede im Gesundheitswesen oder im Verkehrsbereich, der in der Abteilung „wirtschaftlichen Angelegenheiten“ enthalten ist.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass in allen Ländern mit Ausnahme von Zypern und Portugal der überwiegende Anteil der Unternehmensförderungen im Aufgabenbereich „wirtschaftliche Angelegenheiten“ erfolgt. Diese COFOG-Abteilung umfasst neben dem Verkehrsbereich beispielsweise allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten, den Arbeitsmarkt, Brennstoffe und Energie, Nachrichtenübermittlung sowie angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung.

Im Bereich „wirtschaftliche Angelegenheiten“ befinden sich die Förderungen Österreichs (1,7 % des BIP) leicht unter dem EU 28-Schnitt (1,6 %) und leicht unter dem Euroraum (1,8 %). Hohe Werte weisen in diesem Bereich, abseits der Länder deren Werte durch temporäre Maßnahmen stark beeinflusst werden, Belgien (3,4 %), Tschechien (2,7 %) und Italien (2,4 %) aus.

Weitere internationale Vergleichsdaten

Neben den VGR-Daten werden manchmal die direkten staatlichen Beihilfen nach dem EU-Beihilfenrecht verwendet, um internationale Vergleiche durchzuführen, wie zum Beispiel im 25. Subventionsbericht Deutschlands. Im Beihilfenanzeiger der EU werden jährlich alle genehmigungspflichtigen staatlichen Förderungen erfasst, wobei die rigidere Abgrenzung einer Beihilfe und eine andere Erfassungsmethode in Relation zu den VGR-Daten zu deutlich niedrigeren Förderungsvolumina führt (ohne Schienenverkehr und Krisenbewältigungsmaßnahmen).



Österreich lag 2013 mit Beihilfen von 0,6 % des BIP knapp unter dem EU-Schnitt von 0,7 % des BIP. Erfasst werden nur Beihilfen, die den Handel im europäischen Binnenmarkt und den Wettbewerb beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen. Darüber hinaus wird in gewissen Fällen ein Substitutionsäquivalent eines privaten Investors, Kreditgebers oder Vertragspartners berechnet, um rein das Beihilfeelement auszuweisen.¹³

Die Daten zu den staatlichen Beihilfen gemäß dem EU-Beihilfenrecht liefern bestimmte vergleichbare Informationen für alle Mitgliedsstaaten, wie z.B. die Anteile sektorspezifischer Förderungen oder die Schwerpunkte horizontaler Förderungen, bieten aber darüber hinaus zur internationalen Vergleichbarkeit von Förderungen wenig zusätzliche Anhaltspunkte.

Studien und Literatur

Studien zur internationalen Vergleichbarkeit von Förderungen werden aufgrund der vielfältigen Probleme bei der Datenbeschaffung und -interpretation selten durchgeführt. In Österreich analysierte zuletzt das WIFO umfassender die österreichischen Förderungen im internationalen Vergleich.¹⁴ Allerdings stammen diese Studien aus den Jahren 2008 und 2010 und basieren somit noch auf VGR Daten gemäß ESVG 95. Da die ESVG-Revision zu einer deutlichen Reduktion der Unternehmensförderungen in Österreich führte, können die Ergebnisse nicht mehr ohne weiteres auf die heutige Situation umgemünzt werden. Die Grundaussagen der WIFO Studien stimmen zwar weiterhin, aber in einer etwas abgemilderten Form. So weist Österreich nach VGR Daten gemäß ESVG 2010 keine außerordentlich hohen Unternehmensförderungen mehr aus, allerdings befinden sich diese weiterhin über dem EU-Durchschnitt und deutlich über dem deutschen Niveau.

Fast alle wissenschaftlichen Kommentare gehen davon aus, dass das Subventionsvolumen in Österreich in bedeutenden funktionalen Ausgabenfeldern weiterhin über dem Durchschnitt der anderen EU-Länder liegt und dass Ineffizienzen beim Mitteleinsatz bestehen.

¹³ vgl. 25. Subventionsbericht Deutschland (S. 48ff und S. 110f) Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016

¹⁴ WIFO (2008), Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung – Ergebnisse einer international vergleichenden Analyse und WIFO (2010) Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich



Fazit

Zur internationalen Vergleichbarkeit von staatlichen Förderungen bieten sich die VGR-Daten an, die den Vorteil einer einheitlichen Berechnungssystematik und eines hohen Erfassungsgrades haben. Allerdings gestaltet sich der internationale Vergleich aufgrund struktureller Unterschiede schwierig. Beispielsweise ist von besonderer Relevanz wie das Gesundheits- und Verkehrswesen aufgebaut sind und ob die in diesen Bereichen tätigen Einheiten dem Sektor Staat im jeweiligen Land zugeordnet sind. Sobald eine Einheit dem Sektor Staat zugeordnet wird erhält sie aus VGR-Sicht keine Förderungen mehr sondern rein innerstaatlichen Transfers. Verzerrungen können auch durch temporäre Maßnahmen wie Bankenhilfen entstehen, da diese von der Förderungsabgrenzung gemäß VGR umfasst werden.

Besonders große Auswirkungen auf die für Österreich aus der VGR ermittelten Förderungsdaten hatte die Umstellung auf das ESVG 2010. Die Förderungen an Unternehmen reduzierten sich für 2012 dadurch deutlich von 6,6 % des BIP auf 2,9 % des BIP, u.a. weil mehrere Unternehmen mit hohen Subventionen und Vermögenstransfers (insbesondere ÖBB Infrastruktur AG und Krankenanstalten der Länder und Gemeinden) zum Sektor Staat umklassifiziert wurden. Trotz des massiven Rückgangs weist Österreich auch nach der ESVG-Revision noch immer höhere Unternehmensförderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) als der EU-Durchschnitt auf. Mit 2,7 % des BIP lag Österreich im Jahr 2013 sowohl über dem Euroraum (2,5 %) als auch über dem EU 28-Schnitt (2,3 %), der Abstand hat sich jedoch deutlich verringert. Das Förderwesen bietet daher weiterhin ein entsprechendes Potenzial für Strukturreformen und Einsparungen.



**Anfrage an den Budgetdienst:
Abg. Mag. Bruno Rossmann
Budgetsprecher des Grünen Klubs**

(13. Jänner 2016)

Sehr geehrter Herr Dr. Berger,

im Förderungsbericht 2014 des BMF befindet sich in Anlage III ein statistischer Überblick über die internationale Einordnung der Förderungen in Österreich. Für die internationale Einordnung müssen die Daten gemäß ESVG 2010 herangezogen werden. Für den internationalen Vergleich in Übersicht 1 „Gesamte Geldtransfers“ (Seite 201) wurden lediglich fünf Länder (Österreich, Frankreich, Finnland, Schweden, Schweiz) ausgewertet. Genaue Angaben über die Quelle der Daten werden nicht gemacht. Es fehlen damit aussagekräftige Vergleichswerte über die EU 28 bzw. die Euroraum-Länder. Weder wird die Auswahl der Vergleichsländer begründet, noch werden die Unterschiede zwischen den gewählten Vergleichsländern erklärt. Insbesondere der Vergleich mit der Schweiz ist in hohem Maße aufklärungsbedürftig. Das auch deshalb, weil in der medialen Berichterstattung (basierend auf einer APA-Meldung) genau jene Tabelle verwendet wurde, um Österreich neben Frankreich als die Länder mit den höchsten direkten Förderungen hinzustellen. Unklar bleibt auch der Zusammenhang zwischen der Übersicht 1 und den Übersichten 2 und 3, die - wenn ich es richtig sehe - Teilmengen von Übersicht 1 sind.

Bei den Übersichten 2 bis 4 wurde zumindest ein Vergleichswert der EU 28 sowie der Euroraum-Länder angegeben. Dennoch fehlen auch hier die Werte für einzelnen EU-Länder bzw. die Erläuterungen wesentlicher Abweichungen, die für einen genaueren und differenzierten Vergleich nötig sind. Bemerkenswert ist, dass in Übersicht 2 die Schweiz nicht als Vergleichsland herangezogen wurde. Begründung dafür gibt es keine.



Internationale Vergleiche sind grundsätzlich problematisch, weil es in vielen Ländern Spezifika gibt, weil die Aufgabenerfüllung durchaus unterschiedlich organisiert sein kann. Diese Spezifika müssen daher bei Vergleichen jedenfalls erläutert und berücksichtigt werden. Da die Förderungen in der politischen Debatte sowie im Zusammenhang mit der Budgetkonsolidierung bedeutsam sind, ersuche ich um ein Kurzgutachten zum internationalen Vergleich des Förderungsberichts 2014:

- Vervollständigung der Daten für alle 28 EU-Staaten in den Übersichten 1 bis 4
- Ergänzung der Daten für die Schweiz in Übersicht 2
- genaue Angabe der Datenquellen für alle 4 Übersichten
- Erläuterungen zu wesentlichen Abweichungen zwischen den Vergleichsländern unter Berücksichtigung der Länderspezifika bei der Aufgabenerfüllung
- prüfen, ob es vergleichbare Daten auch für andere OECD-Staaten gibt und gegebenenfalls ergänzen

Vielen Dank,
mit besten Grüßen
Bruno Rossmann