



Analyse des Budgetdienstes

Förderungsbericht 2011 (III-375 d.B.)

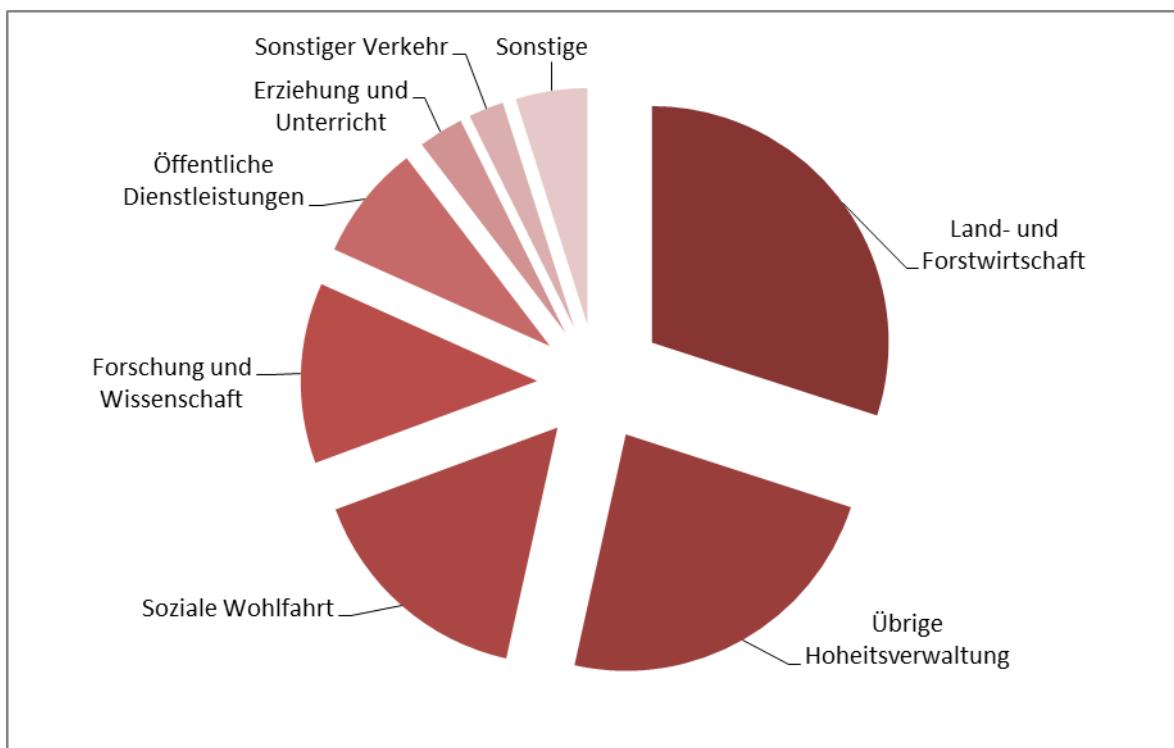
Analysegrundlage

Die nachfolgenden Erläuterungen des Budgetdienstes zu den Entwicklungen im Förderbereich basieren auf der Übersicht und dem Zahlenmaterial in der Anlage „Direkte Förderungen – Bund im Überblick“.

Direkte Förderungen

Entwicklung nach Sachbereichen

Die Übersicht weist die Anteile der direkten Förderungen am Erfolg 2011 gegliedert nach Sachbereichen aus:





Folgende **Gesamtaussagen** lassen sich treffen:

- Im Jahr 2011 wurden mit insgesamt rd. 5.377 Mio. EUR um rd. 1,9 % mehr an direkten Förderungen ausbezahlt als im Jahr 2010.
- Für das Jahr 2012 wurden insgesamt rd. 5.125,8 Mio. EUR budgetiert, somit rd. 5,2 % weniger als im Jahr 2011 bzw. rd. 10,9 % weniger als im Jahr 2010.
- Im Jahr 2011 wurden rd. 1,1 % (rd. 60,6 Mio. EUR) und im Jahr 2010 rd. 8,8 % (rd. 508,2 Mio. EUR) der veranschlagten Mittel nicht ausbezahlt.
- Der BVA 2012 liegt mit rd. 5.152,8 Mio. EUR rd. 4,2 % unter dem Erfolg 2011 und rd. 12 % unter dem Erfolg 2010.

Die drei Sachbereiche mit den betragsmäßig höchsten Förderungsauszahlungen waren unverändert die Land- und Forstwirtschaft mit rd. 30 % der ausbezahlten Förderungssumme, die Übrige Hoheitsverwaltung¹ mit rd. 23,5 % und die Soziale Wohlfahrt mit rd. 15,9 %.

Während die Förderungssumme im Bereich der Übrigen Hoheitsverwaltung um rd. 36,5 % stieg, verringerte sie sich in den anderen beiden Bereichen um rd. 8,3 % (Land- und Forstwirtschaft) und rd. 14,3 % (Soziale Wohlfahrt). Die Förderung für Forschung und Wissenschaft betrug im Jahr 2011 rd. 663,9 Mio. EUR oder rd. 12,4 % der Gesamtförderungssumme und stieg im Vergleich zum Jahr 2010 um rd. 13,6 % an.

Weitere betragsmäßig relevante Steigerungen fanden sich in den Bereichen Erziehung und Unterricht (rd. 12,7 %) und Energiewirtschaft (von Null auf rd. 29,2 Mio. EUR), betragsmäßig relevante Verringerungen wiesen die Bereiche Öffentliche Dienstleistungen (rd. 12,2 %) und Gesundheit (rd. 10,5 %) auf.

Gegenüberstellung Erfolg 2011 – BVA 2012:

Die Veränderungen der Mittelallokationen für die einzelnen Sachbereiche ist im Förderungsbericht derzeit nicht näher erläutert. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang beispielsweise darauf, dass in den beiden Sachbereichen Übrige Hoheitsverwaltung und Soziale Wohlfahrt für das Jahr 2012 weniger als im Vorjahr budgetiert wurde (rd. 27 % bzw.

¹ Unter diesen Sammelbegriff fallen z.B. Darlehen an das Ausland - die Griechenland-Hilfe als Maßnahme gemäß Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz, Zuschüsse aufgrund des Volksgruppenwesens, Förderungen im Bereich Fremdenwesen, Zuwendungen an politische Akademien, Zuschüsse im Bereich Frauenangelegenheiten und Transferzahlungen an sonstige Finanzunternehmungen.



rd. 2,6 %), obwohl der budgetierten Betrag 2011 (um rd. 9,7 % bzw. rd. 14 %) deutlich überschritten wurde. Im Bereich der Sozialen Wohlfahrt fand sich bereits im Jahr 2010 eine Überschreitung um rd. 9,1 %.

In anderen Sachbereichen wurde die Budgetierung 2012 beibehalten oder geringfügig erhöht, obwohl Budgetbeträge 2011 nicht ausgenutzt wurden (z.B. Industrie und Gewerbe).

Zweckbindung:

Bedeckt wurden die im Jahr 2011 ausbezahlten Förderungen zu rd. 19,4 % aus zweckgebundenen Einnahmen (Vergleich 2010: rd. 22,6 %) und zu rd. 80,6 % aus allgemeinen Budgetmitteln (Vergleich 2010: rd. 77,4%).

Direkte Förderungen nach Empfängern

Der Förderbericht unterscheidet mit Unternehmungen, Träger des öffentlichen Rechts, Private Haushalte und private nicht auf Gewinn berechnete Institutionen sowie den Empfängern im Ausland vier Gruppen an Förderungsempfängern.

Die Analyse zeigt eine Verschiebung zugunsten der Unternehmungen. Diese erhielten im Jahr 2011 rd. 36,7 % der ausbezahlten Gesamtfördersumme (2010: rd. 20,5%) und weisen mit rd. 1.975 Mio. EUR den höchsten Betrag aus. Zudem verzeichnet diese Empfängergruppe mit rd. 83,1 % den höchsten Zuwachs im Vergleich zum Jahr 2010. Die größten Verringerungen fanden sich im Bereich der Empfänger im Ausland. Mit rd. 88,7 % weniger ausbezahlter Fördersumme als im Jahr 2010 bezogen sie rd. 1,4 % der Gesamtfördersumme 2011. Die tatsächlichen Zahlungen wiesen gegenüber dem BVA 2011, in dem für die Unternehmungen noch rd. 17,4 % und für die Empfänger im Ausland rd. 16,8 % vorgesehen waren, deutliche Abweichungen auf.

Mittelfristige Reformmaßnahmen im Förderungsbereich

Eines der drei Ziele im Stabilitätsprogramm 2011 bis 2016 ist die Fortsetzung der Strukturreform im Bereich von Förderungen, die in den Jahren 2015 und 2016 zu Einsparungen von je 500 Mio. EUR führen soll. Durch die Einführung einer Transparenzdatenbank sollen Mehrfachförderungen vermieden werden. Effizienzsteigerungen werden durch eine strikte Kontrolle steuerlicher Begünstigungen für die Forschung und durch das Streichen von unternehmensbezogenen Arbeitsmarktförderungen angestrebt. Für die Forschungsförderung sollen bis zum Jahr 2016 Sondermittel in Höhe von 100 Mio. EUR pro Jahr zur Verfügung stehen und die Mittel für die



aktive und aktivierende Arbeitsmarktförderung auf hohem Niveau bleiben. Die familienpolitischen Förderungen sind von Kürzungen gänzlich ausgenommen.

Im Konsolidierungspaket 2012 bis 2016 führt das Bundeskanzleramt aus, dass die oben angestrebte Einsparung im Förderungsbereich primär durch eine Effizienzsteigerung sowie durch eine Koordinierung mit den Ländern und Gemeinden erfolgen soll. Konkretere Angaben, insb. in welchen Förderungsbereichen Kürzungen vorgenommen werden sollen, erfolgten nicht.

Die zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossene Art. 15a B-VG Vereinbarung über eine Transparenzdatenbank sieht vorerst die Einrichtung einer Leistungsangebotsdatenbank (Information über Bundes- und Landesförderungen und Transferzahlungen) vor. Anfang 2014 wird im Rahmen einer gemeinsamen Evaluierung über die Umsetzung einer Gebietskörperschaften übergreifenden Transparenzdatenbank, welche Bund, Länder und Gemeinden einbeziehen soll, entschieden. Der Entwurf einer Art. 15a B-VG Vereinbarung zum koordinierten Förderwesen liegt seit über einem Jahr vor, eine Beschlussfassung erfolgte seither nicht.

Indirekte Förderungen

Die indirekten Förderungen (geleistete Einzahlungsverzichte des Bundes durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen) für das Jahr 2011 belaufen sich auf rd. 10,54 Mrd. EUR, wovon rd. 7,04 Mrd. EUR auf den Bund und der Rest auf die Länder fällt.

Der betragsmäßig höchste Einnahmenausfall resultiert aus der Begünstigung für den 13. und 14. Bezug. Dieser wird für das Jahr 2011 mit 5.900 Mio. EUR (davon 3.950 Mio. EUR für den Bund) angegeben. Auf die Begünstigung anderer sonstiger Bezüge entfielen in den Jahren 2009 bis 2011 je 520 Mio. EUR. Weitere betragsmäßig relevante Bereiche waren z.B. der Freibetrag für investierte Gewinne mit 300 Mio. EUR und die Steuerbefreiung gemäß § 3 Abs. 1 EStG² mit 200 Mio. EUR Einnahmenausfall.

² Unter die Einkommenssteuerbefreiung gemäß § 3 Abs. 1 EStG fallen zahlreiche Leistungen, wie z.B. das Wochengeld, das versicherungsmäßige Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe, Leistungen auf Grund des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967, Beihilfen nach dem Studienförderungsgesetz und Versorgungsleistungen an Kriegsbeschädigte und Hinterbliebene.



Internationale Vergleiche

Der Förderungsbericht enthält auf Basis von VGR-Daten, die auf EUROSTAT-Angaben beruhen, Übersichten zur internationalen Einordnung der Förderungen in Österreich.

Österreich wendete im Jahr 2011 rd. 25 % des BIP (rd. 75,2 Mrd. EUR) für Geldleistungen an Unternehmen und Privatpersonen auf und lag damit weit über den EU27 mit rd. 19,0 % des BIP bzw. dem Euroraum mit rd. 19,8 % des BIP.

Für Subventionen und Vermögenstransfers wurden in Österreich rd. 6,1 % des BIP ausgegeben, in den EU27 rd. 2,3 % des BIP und im Euroraum rd. 2,4 % des BIP. Auch die an Unternehmen ausbezahlten Förderungen waren weit höher als in anderen Ländern.

In WIFO-Studie „Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich“ vom Februar 2010 wurde ausgeführt, dass das gesamte Förderungsvolumen schon seit Mitte der 1970er-Jahre stets deutlich über 4 % der Wirtschaftsleistung, seit 1997 sogar nicht unter 5 % des BIP lag. Österreich tätigte in nahezu allen COFOG-Kategorien höhere Förderungsausgaben als die Mehrzahl der anderen Länder.

Das WIFO bezog sich dabei auf das Förderungsvolumen des Jahres 2008 (rd. 15,6 Mrd. EUR), das 5,5 % des BIP bzw. 11,9 % der Primärausgaben des Staates entsprach. Die Subventionen und Kapitaltransfers der anderen Länder der EU 15 erreichten im Jahr 2008 im Durchschnitt nur 2,2 % des BIP.

Überprüfenswert wären laut WIFO aufgrund der anzunehmenden beträchtlichen Effizienzreserven und Mitnahmeeffekte die Förderungen bzw. Subventionen vor allem in den folgenden Bereichen:

- (nationale) Agrarsubventionen (2007 rd. 700 Mio. EUR),
- allgemeine Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungen sowie spezielle sektorale Förderungen (2007 ohne Forschungsförderung knapp 1,9 Mrd. EUR),
- Wohnbauförderung (nur teilweise defizitwirksam, da aufgrund des Darlehenscharakters überwiegend „finanzielle Transaktionen“; laut COFOG-Statistik ausgabenwirksame Förderungen im Wohnungswesen 2007 rd. 360 Mio. EUR),
- Kulturförderungen (2007: 360 Mio. EUR) sowie Freizeit- und Sportförderungen (2007: 120 Mio. EUR).



Der Budgetdienst weist darauf hin, dass unterschiedliche Zuordnungen von Subventionen und Vermögenstransfers (z.B. je nach Organisation des Gesundheitswesens) die internationale Vergleichbarkeit erschweren. Es kann jedoch nach den vorliegenden Untersuchungen jedenfalls davon ausgegangen werden, dass die Subventionen in Österreich im internationalen Vergleich im obersten Bereich liegen.

Weiterentwicklungspotenzial Förderungsbericht des Bundes aus Sicht des Budgetdienstes

Der Förderungsbericht des Bundes erfüllt die gesetzlichen Vorgaben, doch zur Erfüllung des Zwecks, die Förderungsmaßnahmen des Bundes überschaubar und transparent zu machen und eine systematisierte Grundlage für eine Effizienzkontrolle zu schaffen, wäre noch eine wesentliche Weiterentwicklung erforderlich.

Die Darstellung der direkten Förderungen ist unübersichtlich und wenig aussagekräftig. Der Bericht enthält in der Anlage III zwar eine Übersicht über Förderungsprogramme über 1 Mio. EUR, die jedoch ebenfalls lediglich Erfolgsdaten beinhaltet. Um den Förderungsbericht zu einem wirksamen Instrument der Erfolgskontrolle auch im Sinne der Wirkungsorientierung auszubauen, wäre es notwendig, die Erfolgsdaten um die festgelegten Ziele, Maßnahmen und Indikatoren zu ergänzen und mit weiteren Leistungsdaten (z.B. Anzahl FörderungsnehmerInnen, durchschnittliche Förderungshöhe) anzureichern, um einen Überblick über die mit einer Förderungsart bzw. mit einem Förderungsprogramm erwünschten Wirkungen zu gewähren und in der Folge die Effektivität des jeweiligen Programms transparent darzustellen. Die derzeitige Berichterstattung über die Erfolgsdaten der letzten drei Jahre und den Voranschlagsbetrag des laufenden Jahres ermöglicht keine Einschätzung der Effektivität eines Förderprogramms.

Im vorliegenden Förderungsbericht werden zudem ausschließlich die Erfolgszahlen der letzten Jahre gemeinsam mit dem BVA des laufenden Jahres ausgewiesen und damit ein Rückschluss auf die Ausnutzung der Vorjahresbudgets (Gegenüberstellung der Erfolgsdaten und Voranschlagsbeträge) nicht ermöglicht. Zur Steigerung der Transparenz wäre es deshalb zweckmäßig, einen 3-Jahresvergleich anhand der budgetierten Daten sowie der Erfolgsdaten aufzubereiten und bei größeren Abweichungen – analog zum Bundesrechnungsabschluss – Erläuterungen der Fachressorts hinzuzufügen.



Gemäß § 121 Abs. 19 BHG 2013 ist der (nächste) Förderungsbericht für das Finanzjahr 2012 in der Budgetstruktur des BHG, BGBl. Nr. 213/1986, zu erstellen, wobei die Voranschlagsbeträge der direkten Förderungen des laufenden Finanzjahres nicht aufzunehmen sind. Im Förderungsbericht für das Jahr 2013, der nach den Bestimmungen und in der Budgetstruktur des BHG 2013 zu erstellen ist, sind bei den direkten Förderungen die Vergleichszahlen der Finanzjahre 2011 und 2012 sowie im Förderungsbericht für das Jahr 2014 jene des Finanzjahres 2012 nicht aufzunehmen. Das bedeutet, dass ein mehrjähriger Entwicklungstrend in den nächsten beiden Jahren ebenfalls nicht transparent dargestellt und die Berichtsqualität in dieser Hinsicht vorerst nicht gesteigert wird. Deshalb wäre eine Qualitätssteigerung zumindest im Bereich der Förderungsprogramme anhand von Wirkungsaussagen anzustreben.

Die Angaben zu den indirekten Förderungen sind derzeit wenig aussagekräftig. Laut Angaben im Bericht beruhen die ausgewiesenen indirekten Förderungen ausschließlich in Einzelfällen auf genauen Ermittlungen, ansonsten auf Schätzungen und Hochrechnungen bzw. wenn auch dies nicht möglich ist, unterbleibt die Betragsangabe zur Gänze. Teilweise werden die gleichen Betragsangaben über die Jahre fortgeschritten. Die Qualität der Darstellung leidet zudem unter den wenig aussagekräftigen Anmerkungen, sodass z.B. auch eine Zuordnung, ob in den Einzelfällen eine konkrete Ermittlung oder eine Hochrechnung vorliegt, nicht durchgängig möglich ist. Eine fundierte Aussage über die Höhe der indirekten Förderungen ist somit nicht möglich.

Bei der Anpassung des Förderungsberichtes an die Struktur der wirkungsorientierten Budgetierung sollten eine Modernisierung des Layouts und eine leserInnenfreundlichere Gestaltung vorgenommen und Überblickskästen aussagekräftiger gestaltet werden.



Anlage

Direkte Förderungen

Rundungsdifferenzen; Beträge in Millionen EUR; gerundet

Sachbereich	BVA 2010	Erfolg 2010	Ausnutzung	Anteil/ Erfolg	BVA 2011	Erfolg 2011	Ausnutzung	Anteil/Erfolg	BVA 2012	BVA 2010/2012 in %
Land- und Forstwirtschaft	1.803,2	1.758,2	97,5%	33,33%	1.735,5	1.612,3	92,9%	29,99%	1.708,5	-5,25%
Übrige Hoheitsverwaltung	1.315,1	925,5	70,4%	17,54%	1.152,1	1.263,3	109,7%	23,49%	840,6	-36,08%
Soziale Wohlfahrt	913,9	996,7	109,1%	18,89%	749,3	854,3	114,0%	15,89%	729,8	-20,14%
Forschung und Wissenschaft	669,5	584,3	87,3%	11,08%	664,4	663,9	99,9%	12,35%	682,8	1,99%
Öffentliche Dienstleistungen	474,1	484,7	102,2%	9,19%	494,8	425,8	86,1%	7,92%	500,9	5,65%
Erziehung und Unterricht	171,7	146,5	85,3%	2,78%	174,9	165,1	94,4%	3,07%	191,1	11,30%
Sonstiger Verkehr	146,3	126,4	86,4%	2,40%	127,0	129,2	101,7%	2,40%	153,0	4,58%
Kunst	102,5	99,6	97,2%	1,89%	103,2	99,3	96,2%	1,85%	105,0	2,44%
Industrie und Gewerbe	83,5	62,1	74,4%	1,18%	130,4	53,9	41,3%	1,00%	134,5	61,08%
Private Dienstl. (einschl. Handel)	45,0	39,1	86,9%	0,74%	41,6	44,1	106,0%	0,82%	38,5	-14,44%
Gesundheit	45,1	44,4	98,4%	0,84%	36,3	33,9	93,4%	0,63%	44,4	-1,55%
Energiewirtschaft	10,1	0,0	0,0%	0,00%	19,6	29,2	149,0%	0,54%	19,6	94,06%
Landesverteidigung	2,2	5,3	240,9%	0,10%	3,6	1,5	41,7%	0,03%	1,7	-22,73%
Staats- und Rechtssicherheit	0,1	0,7	700,0%	0,01%	0,8	0,8	100,0%	0,01%	0,8	700,00%
Straßen	1,3	0,6	46,2%	0,01%	1,3	0,4	30,8%	0,01%	1,3	0,00%
Wohnungsbau	0,4	1,7	425,0%	0,03%	2,8	0,0	0,0%	0,00%	0,3	-25,00%
Summe	5.784,0	5.275,8	91,2%	100,00%	5.437,6	5.377,0	98,9%	100,00%	5.152,8	-10,91%



FörderungsempfängerInnen	BVA 2010	Erfolg 2010	Ausnutzung	Anteil/Erfolg	BVA 2011	Erfolg 2011	Ausnutzung	Anteil/Erfolg	BVA 2012	BVA 2010/2012 in %
Unternehmungen	1.025,9	1.078,7	105,1%	20,45%	945,6	1.975,0	208,9%	36,73%	1.456,7	41,99%
Träger des öffentlichen Rechts	2.024,9	1.973,2	97,4%	37,40%	1.995,8	1.875,7	94,0%	34,88%	1.972,7	-2,58%
Private Haushalte	1.654,4	1.541,0	93,1%	29,21%	1.583,0	1.449,2	91,5%	26,95%	1.637,4	-1,03%
Empfänger im Ausland	1.079,0	683,0	63,3%	12,95%	913,1	77,2	8,5%	1,44%	86,0	-92,03%
Summe	5.784,2	5.275,9	91,2%	100,00%	5.437,5	5.377,1	98,9%	100,00%	5.152,8	-10,92%