



Analyse des Budgetdienstes

Förderungsbericht 2015 (III-333 d.B.)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Inhalte und Neuerungen im Förderungsbericht 2015	6
Gesamtübersicht	8
Direkte Förderungen	9
Indirekte Förderungen	16
Förderungen im internationalen Vergleich	22
Transparenzdatenbank.....	28
Weiterentwicklung des Förderungsberichts	34
Evaluierung des Förderungssystems.....	36



Zusammenfassung

- Das Gesamtvolumen der im Förderungsbericht 2015 ausgewiesenen direkten und indirekten Förderungen betrug 19,6 Mrd. EUR, davon entfielen rd. 4,9 Mrd. EUR auf die direkten Förderungen und rd. 14,8 Mrd. EUR auf Einnahmenausfälle durch Steuervergünstigungen. Gegenüber 2014 entspricht dies einer Steigerung von 283,4 Mio. EUR bzw. 1,5 %.
- Den weiteren Darstellungen im Förderungsbericht liegen unterschiedliche Förderungsbegriffe, Quellen und Erhebungsmethoden zugrunde, die zu stark voneinander abweichenden Zahlenangaben über die staatlichen Förderungen führen. Die Förderungen des Bundes gemäß den VGR-Daten beliefen sich 2015 auf rd. 10,6 Mrd. EUR, in der Transparenzdatenbank waren Bundesförderungen iHv rd. 8,7 Mrd. EUR erfasst.
- Die **direkte Förderungen** entwickelten sich mit rd. 4,9 Mrd. EUR (1,4 % des BIP bzw. 6,5 % der Gesamtauszahlungen des Bundes) im Jahr 2015 rückläufig (-382,6 Mio. EUR bzw. -7,3 %), jedoch geht dieser Rückgang primär auf eine zeitliche Verschiebung der Auszahlungen von EU-Mitteln im Bereich der Land- und Forstwirtschaft zurück. In den Bundesvoranschlägen für 2016 und 2017 sind mit jeweils 5,6 Mrd. EUR wieder deutlich höhere Auszahlungen vorgesehen.
- Rund 85 % des Volumens der direkten Förderungen entfielen auf die vier großen Förderungsressorts. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) hat trotz des starken Rückgangs gegenüber 2014 (-445,8 Mio. EUR) mit 37,1 % bzw. 1,8 Mrd. EUR weiterhin den deutlich größten Anteil, gefolgt vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) mit 20,7 % bzw. 1 Mrd. EUR und dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) mit 18,0 % bzw. 879,3 Mio. EUR. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) folgt mit 9,3 % bzw. 453,3 Mio. EUR mit deutlichem Abstand.



- Nach Aufgabengebieten gegliedert wies im Jahr 2015 der Bereich „Land- und Forstwirtschaft“ mit 1,3 Mrd. EUR oder 26,0 % des Förderungsvolumens den höchsten Anteil an den direkten Förderungen des Bundes auf, gefolgt vom Bereich „Soziale Sicherung“ mit 1,1 Mrd. EUR oder 22,1 % sowie dem „Forschungsbereich“ mit 654 Mio. EUR oder 13,4 %. Für den Aufgabenbereich „Umweltschutz“ wurden 544 Mio. EUR oder 11,1 % der direkten Förderungen aufgewendet. In einer mittelfristigen Betrachtung steigt der Förderungsanteil für die Soziale Sicherung kontinuierlich an und auch für die Forschung werden tendenziell steigende Förderungsanteile verwendet. Eher rückläufig entwickeln sich die Anteile für die Land- und Forstwirtschaft und den Umweltschutz. Die Anteile für den Verkehr schwanken um einen Wert von 5,2 % der Gesamtförderungen. Die Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft werden zu einem hohen Anteil aus dem EU-Budget finanziert.
- Der Förderungsbericht weist für 2015 **indirekte Förderungen** iHv 14,8 Mrd. EUR aus (4,3 % des BIP). Gegenüber dem Jahr 2014 entspricht dies einer Steigerung um 666 Mio. EUR bzw. 4,7 %. Der Anstieg ist in erster Linie auf einen höheren Einnahmeausfall aus der Negativsteuer (+150 Mio. EUR) und der ermäßigten Umsatzsteuer (+100 Mio. EUR) sowie auf die Zahlungen im Rahmen des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetzes (+223 Mio. EUR) zurückzuführen. Knapp 42,5 % des Gesamtförderungsvolumens betreffen Steuerbegünstigungen im Bereich der Einkommensteuer. Die Begünstigungen im Rahmen der Umsatzsteuer aus den ermäßigten Steuersätzen werden mit 4,6 Mrd. EUR angegeben (31,2 % des Gesamtförderungsvolumens), jene im Bereich des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz mit 2,1 Mrd. EUR (14,0 % des Gesamtförderungsvolumens). Bei 21 von insgesamt 70 angeführten Förderungsmaßnahmen erfolgten keine Angaben zu den finanziellen Auswirkungen auf das Bundesbudget, dadurch reduziert sich die Aussagekraft des ausgewiesenen Förderungsvolumens.
- Mit knapp 60 % entfällt der Großteil der indirekten Förderungen auf den Unternehmensbereich, private Haushalte und private, nicht auf Gewinn ausgerichtete Institutionen erhalten rd. 37 %. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe werden hingegen überwiegend durch direkte Förderungen unterstützt.



- Mit 5,4 % des BIP liegen die Transaktionen mit Förderungscharakter gemäß ESVG (Subventionen, Vermögenstransfers, sonstige laufende Transfers) im Jahr 2015 nach dem außerordentlichen Anstieg im Vorjahr durch die Umwandlung der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG in eine Abbaugesellschaft wieder im Rahmen des mehrjährigen Trends. Österreich liegt damit im **internationalen Vergleich** weiterhin sowohl deutlich über dem EU-Schnitt (4,7 %) als auch über dem Schnitt des Euroraums (4,9 %). Beim VGR-Aggregat Subventionen und Vermögenstransfers, das der klassischen Abgrenzung von Unternehmensförderungen entspricht, hat sich mit 2,7 % des BIP der Abstand gegenüber dem EU 28-Schnitt (2,4 %) deutlich verringert. In Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Finnland und im Vereinigten Königreich waren die Unternehmensförderungen für die gesamte untersuchte Zeitreihe unter jenen Österreichs. Der internationale Vergleich von staatlichen Förderungen gestaltet sich jedoch schwierig, weil sich die Struktur der Förderungssysteme länderweise stark unterscheidet und zu unterschiedlichen statistischen Zuordnungen führt.
- Die Bundesdienststellen melden ihre Leistungs-/Förderungsangebote sowie ihre Einzelförderungen seit 1. Jänner 2013 an die **Transparenzdatenbank**, die für das Jahr 2015 gemeldeten Förderungen umfassten ein Förderungsvolumen von rd. 8,7 Mrd. EUR. Seitens der Länder wurden zunächst nur die Förderungsangebote jedoch keine Einzelfälle gemeldet. Im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 wurde nunmehr vereinbart, dass die Länder die Transparenzdatenbank in den Bereichen Umwelt und Energie mit Einzelförderungen ab dem 1. Jänner 2017 befüllen. Von den im Transparenzportal Ende 2016 ausgewiesenen 2.393 Leistungs-/Förderungsangeboten sind 695 oder rd. 29 % dem Bund und 1.698 den Ländern zuzurechnen. Diese sind in 24 Bereiche und weiter in zahlreiche Teilbereiche unterteilt, die je nach Förderungsgeber wieder unterschiedlich aufgegliedert werden. Die hohe Komplexität und Unübersichtlichkeit erschwert Analysen. Die Informationen aus der Transparenzdatenbank bzw. aus dem Förderungsbericht ermöglichen weder einebeitragsmäßige Darstellung noch eine Verbindung zu den anderen Teilen des Förderungsberichts. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die seit 2013 erfolgte Kategorisierung und Erfassung der Förderungsangebote des Bundes und der Länder bereits konkrete Erkenntnisse oder mögliche Ansätze für eine Reform oder bessere Steuerung und Koordinierung des Förderwesens erbracht hat. Dazu wären hier raschere Fortschritte und erste Ergebnisse wünschenswert, zumal dafür auch keine Informationen über konkrete Einzelförderungen erforderlich sind.



- Zur Gegenfinanzierung der Steuerreform sind bei der Verwaltung und bei den Förderungen für Bund, Länder und Gemeinden jährliche Einsparungen von insgesamt 1,1 Mrd. EUR vorgesehen. Eine gebietskörperschaftenübergreifende Förderungsreform wurde im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen mit den Ländern Seiten des Bundes zwar in Aussicht genommen, letztlich jedoch nicht vereinbart. Die hohe Gesamtanzahl an Förderungsangeboten von Bund und Ländern belegt die Unübersichtlichkeit des österreichischen Förderungssystems. Aus ökonomischer Sicht sollten Förderungen vor allem dann gewährt werden, wenn damit Effizienzsteigerungspotentiale oder bestimmte Verteilungsziele erreicht werden können. Auch bestimmte wirtschafts- oder umweltpolitische Ziele (z.B. Start-up-Förderung) oder gesellschaftspolitische Ziele (z.B. Familienförderung, Absetzbarkeit von Spenden) können über Förderungen verfolgt werden. Der Einsatz von Förderungen kann somit ökonomisch begründet werden, allerdings nur dann, wenn diese sehr gezielt zur Erreichung von klar definierten Zielen eingesetzt werden und dadurch Effizienzsteigerungspotentiale realisiert werden können. Auch dann ist jeweils zu hinterfragen, ob eine Förderung die geeignete Maßnahme darstellt. Insbesondere bei den indirekten Förderungen sind die Förderungsziele vielfach nicht definiert, aufgrund fehlender Evaluierungen können auch kaum Aussagen über die Wirkung der gewährten Begünstigungen getroffen werden. Eine Überprüfung der bestehenden Ausnahmebestimmungen sollte daher zeitnah erfolgen, beispielsweise im Rahmen von Spending Reviews.
- Im Förderungsbericht 2015 wurden gegenüber dem letzten Förderungsbericht einige **Änderungen und Verbesserungen** vorgenommen (z.B. Erläuterungen der Veränderungen zum Vorjahr bei den direkten Förderungen, neue Übersichtstabelle über die im Bericht enthaltenen indirekten Förderungen, getrennte Darstellung der einzelnen Förderungsinstrumente bei der Pendlerförderung und der Familienförderung, Quantifizierung von 2 der 14 Förderungsmaßnahmen im Körperschaftsteuergesetz). Diese Änderungen sind zu begrüßen, aber auch in der überarbeiteten Form bietet der Förderungsbericht noch keine zufriedenstellende Grundlage für eine inhaltliche Auseinandersetzung im Nationalrat. Die Darstellungen und Erläuterungen sollten u.a. auch qualitative Aussagen zur Entwicklung wesentlicher Förderungsbereiche ermöglichen, die Förderungsziele der ausgewiesenen indirekten Förderungen aussagekräftiger beschreiben und Hinweise zur Evaluierung einzelner Maßnahmen umfassen.



Inhalte und Neuerungen im Förderungsbericht 2015

Darstellungen nach drei unterschiedlichen Förderungsbegriffen

Der Förderungsbericht enthält neben dem analytischen Teil und der gesetzlich geforderten zahlenmäßigen Übersicht über die aus Bundesmitteln gewährten direkten Förderungen (Anlage I) und die geleisteten Einnahmeverzichte durch Ausnahmeregelungen von allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen (Anlage II) auch einen internationalen Vergleich auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) gemäß ESVG 2010 (Anlage III) und eine Darstellung auf Basis von Daten aus der Transparenzdatenbank (Anlage IV).

Dem Bericht liegen dabei drei unterschiedliche Förderungsbegriffe zugrunde:

1. Förderungsbegriff des BHG 2013 (für die direkten Förderungen im Förderungsbericht)
2. Förderungsbegriffe, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) gemäß ESVG 2010 verwendet werden
3. Förderungsbegriff gemäß dem Transparenzdatenbankgesetz (TDBG) 2012

Die unterschiedlichen Förderungsbegriffe, Quellen und Erhebungsmethoden führen zu teilweise stark differierenden Zahlenangaben über die staatlichen Förderungen.¹ Während die direkten Förderungen des Bundes gemäß der Abgrenzung in § 30 Abs. 5 BHG 2013 im Förderungsbericht 2015 mit insgesamt rd. 4,9 Mrd. EUR ausgewiesen werden, beliefen sich die Förderungen des Bundes an Unternehmen (Subventionen und Vermögenstransfers) gemäß den VGR-Daten auf 5,8 Mio. EUR (unter Einbeziehung der sonstigen laufenden Transfers² sogar auf rd. 10,6 Mrd. EUR). In der Transparenzdatenbank waren im Jahr 2015 Bundesförderungen iHv rd. 8,7 Mrd. EUR erfasst.

¹ Eine detaillierte Darstellung der Begriffsabgrenzungen und Unterschiede ist folgender Kurzstudie des Budgetdienstes zu entnehmen: [Anfragebeantwortung zur Internationalen Einordnung der Förderungen im Förderungsbericht 2014](#).

² 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.



Die Definition der Förderungen im Transparenzdatenbankgesetz umfasst seit der Novelle 2016 alle im Förderungsbericht umfassten Förderungen nach dem BHG, ist teilweise jedoch weiter gefasst sowie zeitlich und inhaltlich anders abgegrenzt (siehe Abschnitt zur Transparenzdatenbank). Das BMF weist im Förderungsbericht 2015 darauf hin, dass derzeit an einer Vereinheitlichung der Förderungsbegriffe gearbeitet wird.

Neuerungen im Förderungsbericht 2015

Im Förderungsbericht 2015 wurden gegenüber dem letzten Förderungsbericht einige Änderungen und Ergänzungen vorgenommen.

Bei den direkten Förderungen erfolgten Veränderungen im analytischen Teil:

- Der Fokus wurde von der Ressortgliederung auf die Untergliederungen und die Rubriken verlagert.
- Die Erläuterungen der Veränderungen zum Vorjahr bei den einzelnen Untergliederungen und Aufgabenbereichen sowie die Beschreibung der Förderungen nach Empfängergruppen wurden deutlich erweitert und verbessert.
- Die Überblicksdarstellung über die zweckgebundene Finanzierung von Förderungen ist entfallen.
- Entfallen ist auch die Darstellung über die angestrebten Effizienzsteigerungen im Förderungswesen.

Bei den indirekten Förderungen erfolgten ebenfalls einige wesentliche Neuerungen und Verbesserungen:

- Der neu gestaltete analytische Teil bietet in einer Übersicht einen guten Überblick über die im Bericht enthaltenen indirekten Förderungen und enthält auch eine Zuordnung zu den begünstigten Wirtschaftsbereichen (Empfängergruppen)³, wobei jedoch weder nach den erfassten Gesetzesmaterien noch nach Empfängergruppen Summenbildungen ausgewiesen werden.

³ Es wird zwischen den folgenden Empfängergruppen unterschieden: Unternehmungen (einschließlich freie Berufe), private Haushalte (inkl. private, nicht auf Gewinn ausgerichtete Institutionen) und land- und forstwirtschaftliche Betriebe.



- Bei der Pendlerförderung und der Familienförderung waren bisher mehrere Förderungsinstrumente unter einer Position zusammengefasst, wodurch eine gesonderte Bewertung nicht möglich war.⁴ Auf Anregung des Budgetdienstes erfolgte nunmehr eine getrennte Darstellung der einzelnen Maßnahmen.
- Bei den Ausnahmen im Körperschaftsteuergesetz wurde nun zumindest bei der Gruppenbesteuerung und bei der Befreiung von Sanierungsgewinnen eine Quantifizierung vorgenommen, bei den übrigen Ausnahmen werden weiterhin keine Beträge angegeben.

Gesamtübersicht

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

Förderungsübersicht

<i>in Mio. EUR</i>	Erfolg 2012	Erfolg 2013	Erfolg 2014	Erfolg 2015	BVA 2016	BVA 2017
Direkte Förderungen	4.639,5	5.157,2	5.259,2	4.876,6	5.613,4	5.617,1
%-Veränderung	-13,7	11,2	2,0	-7,3	15,1	0,1
Indirekte Förderungen	13.934,0	13.878,0	14.099,0	14.765,0	-	-
%-Veränderung	7,1	-0,4	1,6	4,7	-	-
Summe	18.573,5	19.035,2	19.358,2	19.641,6	-	-
%-Veränderung	1,0	2,5	1,7	1,5	-	-

Quellen: Förderungsberichte 2012, 2013, 2014 und 2015, BVA 2017

Im Jahr 2015 belief sich das Volumen der direkten und indirekten Förderungen auf insgesamt rd. 19,6 Mrd. EUR, das entspricht einer Steigerung von 283,4 Mio. EUR bzw. 1,5 % gegenüber dem Vorjahr. Im Zeitraum von 2012 bis 2015 stieg das Gesamtvolumen der Förderungen um 5,8 % bzw. rd. 1,1 Mrd. EUR.

Die direkten Förderungen entwickelten sich 2015 mit einem Minus von 382,6 Mio. EUR (-7,3 %) rückläufig. Die indirekten Förderungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 666 Mio. EUR (+4,7 %). Während die direkten Förderungen insbesondere durch Darlehen an Griechenland und zeitliche Verschiebungen bei den Landwirtschaftsförderungen im zeitlichen Verlauf deutliche Schwankungen aufwiesen, entwickelten sich die indirekten Förderungen erheblich konstanter.

⁴ Unter der Position Pendlerförderung waren im Förderungsbericht die Pendlerpauschale, der Pendlereuro, der Pendlerzuschlag und die doppelte Haushaltsführung zusammengefasst, unter der Position Familienförderungen der Kinderabsetzbetrag, der Alleinverdienerabsetzbetrag, der Alleinerzieherabsetzbetrag und der Unterhaltsabsetzbetrag.



Direkte Förderungen

Gesamtentwicklung der direkten Förderungen

Die direkten Förderungen entwickelten sich seit 2012 gemäß der nachstehenden Tabelle, die jeweils auch den Anteil an den Gesamtauszahlungen des Bundes ausweist:

Direkte Förderungen des Bundes

in Mio. EUR	Erfolg 2012	Erfolg 2013	Erfolg 2014	Erfolg 2015	BVA 2016	BVA 2017
Direkte Förderungen	4.639,5	5.157,2	5.259,2	4.876,6	5.613,4	5.617,1
%-Veränderung	-13,7	11,2	2,0	-7,3	15,1	0,1
Gesamtauszahlungen Bund	72.880,4	75.566,7	74.652,5	74.589,5	76.452,2	77.457,2
%-Veränderung	7,5	3,7	-1,2	-0,1	2,5	1,3
Anteil "Direkte Förderungen" in %	6,4	6,8	7,0	6,5	7,3	7,3
%-Veränderung	-19,7	7,2	3,2	-7,2	12,3	-1,2

Quellen: Förderungsbericht 2015, BVA 2017

Die Auszahlungen für die direkten Förderungen des Bundes waren im Jahr 2015 mit 4.876,6 Mio. EUR (1,4 % des BIP) um 382,6 Mio. EUR bzw. 7,3 % geringer als im Vorjahr, daher fiel auch der Anteil an den Gesamtauszahlungen von 7,0 % auf 6,5 %. Dieser Rückgang ist allerdings in erster Linie auf zeitliche Verschiebungen bei den Auszahlungsmodalitäten bei EU-Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft (-390,2 Mio. EUR) zurückzuführen und wird im Folgejahr kompensiert werden.

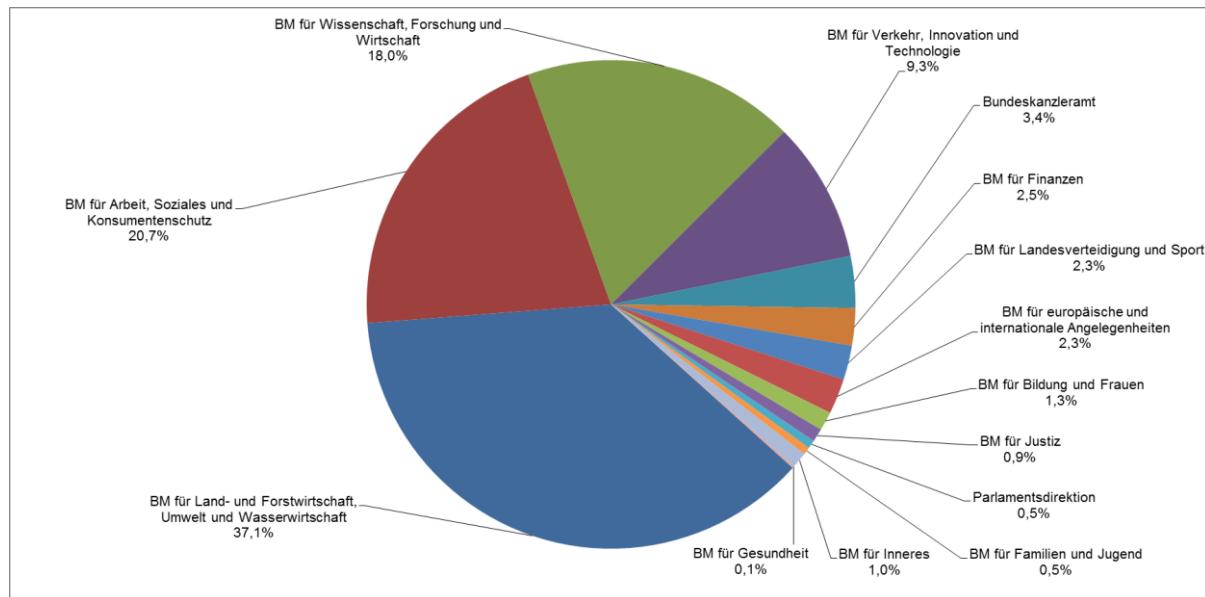
In den Bundesvoranschlägen für 2016 und 2017 sind daher mit jeweils 5,6 Mrd. EUR wieder deutlich höhere Auszahlungen vorgesehen und auch der Anteil an den Gesamtauszahlungen würde dadurch wieder auf 7,3 % ansteigen.



Entwicklung nach Ressorts und Untergliederungen

Im Jahr 2015 waren die Förderungen gemäß der nachfolgenden Abbildung auf die einzelnen Ressorts verteilt:

Direkte Förderungen nach Bundesministerien



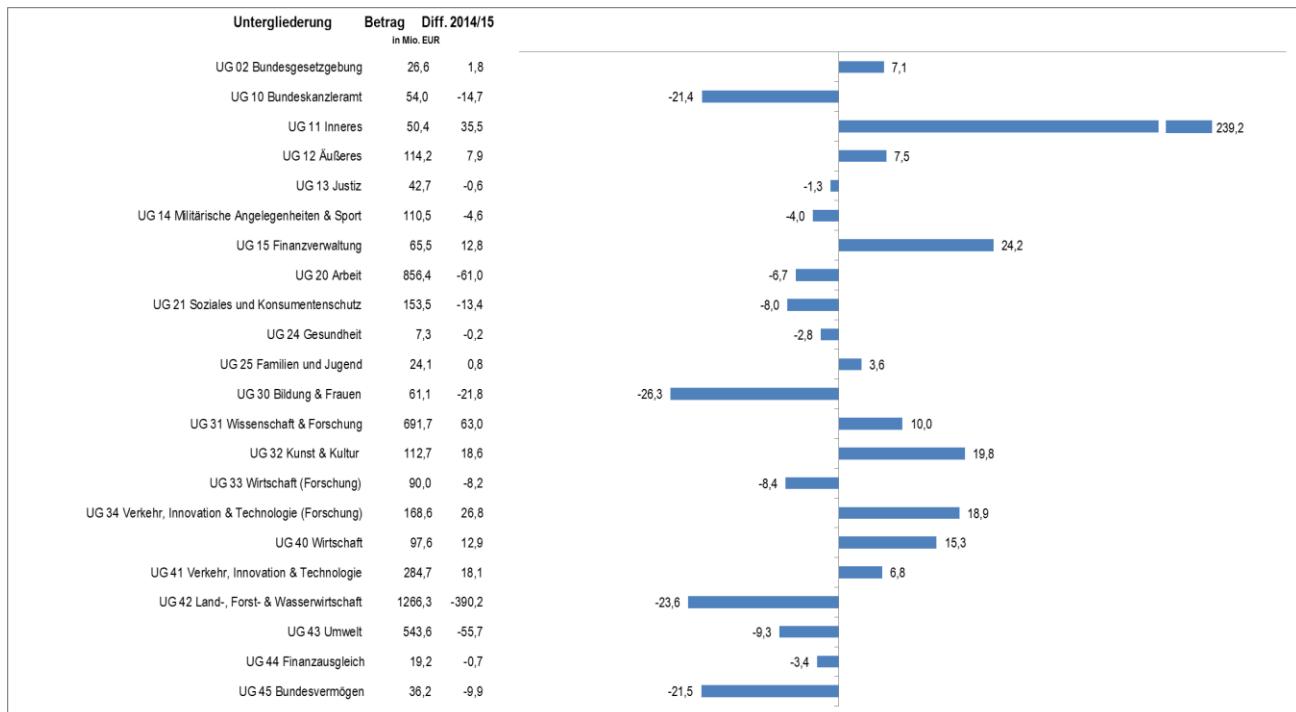
Quelle: Förderungsbericht 2015

Rund 85 % des Volumens der direkten Förderungen des Jahres 2015 entfielen auf die vier großen Förderungsressorts. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) hat trotz der zeitlichen Verschiebungen bei den Landwirtschaftsförderungen bedingten starken Rückgang gegenüber 2014 (-445,8 Mio. EUR bzw. um -5,8 %-Punkte) mit 37,1 % bzw. 1,8 Mrd. EUR weiterhin den deutlich größten Anteil, gefolgt vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) mit 20,7 % bzw. 1 Mrd. EUR und dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) mit 18,0 % bzw. 879,3 Mio. EUR. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) folgt mit 9,3 % bzw. 453,3 Mio. EUR bereits mit deutlichem Abstand. Gegenüber dem Vorjahr steigende Anteile am Gesamtförderungsvolumen verzeichneten jene Ressorts, die mit Forschungsagenden oder mit der Bewältigung der Flüchtlingsströme befasst waren.



Die nachfolgende Übersicht stellt dazu die absolute und prozentuelle Veränderung der Förderungsvolumina gegenüber dem Vorjahr nach Untergliederungen dar:

Entwicklung der direkten Förderungen nach Untergliederungen (Veränderungen zu 2014)



Quelle: Förderungsbericht 2015

Die wesentlichsten Veränderungen gegenüber dem Vorjahr betrafen folgende Untergliederungen:

- Die UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft verzeichnete mit einem Minus von 390,2 Mio. EUR (-23,6 %) den größten absoluten Rückgang. Diese Minderauszahlungen sind auf die Verschiebung der Auszahlungsmodalitäten in der neuen EU-Finanzperiode zurückzuführen, weshalb im Herbst 2015 lediglich eine Vorauszahlung erfolgte und die Restzahlung im Frühjahr 2016 durchgeführt wurde.
- Der Rückgang in der UG 20-Arbeit von 61,0 Mio. EUR (-6,7 %) ist auf Förderungen des AMS zurückzuführen und wird mit der verstärkten Verlagerung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf Werkverträge sowie einem geringeren Bedarf für Lehrlingsbeihilfen begründet.
- In der UG 43-Umwelt reduzierten sich die Auszahlungen um 55,7 Mio. EUR (-9,3 %) wegen eines geringeren Liquiditätsbedarfs für die thermische Gebäudesanierung und die Altlastensanierung.



- Den prozentuell größten Zuwachs verzeichnete mit einem Plus von 239,2 % (35,5 Mio. EUR) die UG 11-Inneres; dieser geht in erster Linie auf Erhöhungen der Förderungen an NGOs im Zuge der Flüchtlingskrise zurück.
- Die Zuwächse in der UG 31-Wissenschaft und Forschung um 63,0 Mio. EUR (+10,0 %) sowie in der UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) um 26,8 Mio. EUR (+18,9 %) sind insbesondere durch höhere Förderungen für Forschungsinstitutionen und Forschungsprogramme sowie für Fachhochschulen bedingt.
- Der Anstieg in der UG 40-Wirtschaft um 12,9 Mio. EUR (+15,3 %) ist auf höhere Förderungen gemäß Wärme- und Kälteleitungsausbau gesetz zur Unterstützung der Errichtung von Fernwärmeknoten und Fernkälteinfrastruktur und vermehrte Tourismusförderungen zurückzuführen.
- Der größte prozentuelle Rückgang mit einem Minus von 26,3 % (-21,8 Mio. EUR) betrifft die damalige UG 30-Bildung und Frauen. Durch eine Änderung des Bundesministeriengesetzes wurden 16 Mio. EUR an Förderungsvolumen an die UG 32-Kunst und Kultur übertragen. Ein weiterer Teil des Rückgangs betrifft die geringeren Förderungsverpflichtungen gegenüber der Vienna International School (-5,1 Mio. EUR).

Bei einer Betrachtung der mittelfristigen Veränderungen zwischen den Untergliederungen gewinnt die UG 20-Arbeit am stärksten an Gewicht. Auch die Förderungsanteile der UG 31-Wissenschaft und Forschung sind kontinuierlich angestiegen, während sich die Förderungsanteile der UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft tendenziell verringern.

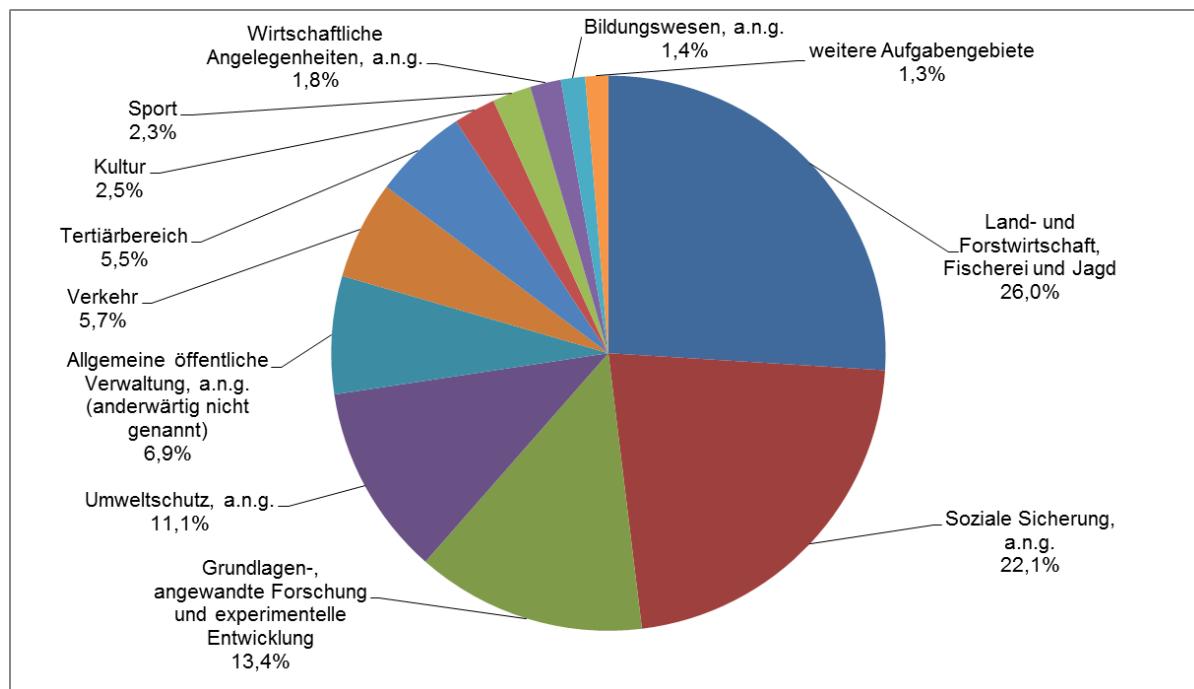
Im Budget für das Jahr 2016 sind im Vergleich zum Erfolg 2015 vor allem bei den Untergliederungen 20-Arbeit (+174,6 Mio. EUR), 41-Verkehr, Innovation und Technologie (+258,6 Mio. EUR) und 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft (+431,9 Mio. EUR) deutliche Anstiege vorgesehen. Das BMF weist jedoch darauf hin, dass „ein Vergleich mit den Planwerten für 2016 (BVA) wenig aussagekräftig ist, da sich im Vollzug durch Rücklagenentnahmen (Mehrauszahlungen) oder Zahlungsverschiebungen (Einsparungen) noch deutliche Abweichungen ergeben können“. Dies erscheint im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Budgetierung von Förderungen problematisch. Ein Vergleich der Voranschlagswerte mit den Erfolgen für das Jahr 2015 zeigt, dass die Abweichungen in 9 von den insgesamt 23 Untergliederungen mit direkten Förderungen größer als +/-10 % waren.



Entwicklung nach Aufgabenbereichen

Die Entwicklung nach Aufgabenbereichen ist für die ökonomische Betrachtung der Förderungen die relevantere Gliederung. Aus der nachstehenden Abbildung ist die Verteilung der direkten Förderungen nach staatlichen Aufgabenbereichen gemäß COFOG (Classification of the Functions of Government) im Jahr 2015 ersichtlich:

Anteile der direkten Förderungen nach Aufgabenbereichen 2015



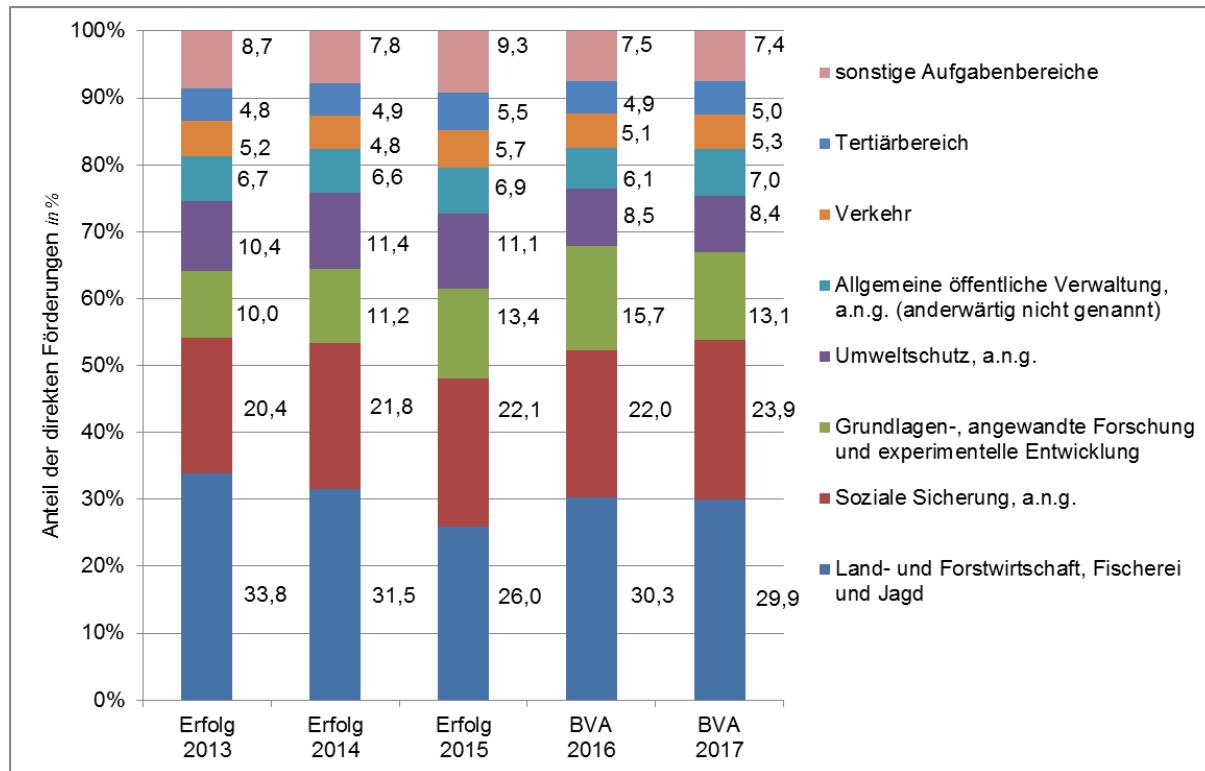
Quelle: Förderungsbericht 2015

Im Jahr 2015 wies der Bereich „Land- und Forstwirtschaft“ mit 1,3 Mrd. EUR oder 26 % des Förderungsvolumens den höchsten Anteil an den direkten Förderungen auf, gefolgt vom Bereich „Soziale Sicherung“ mit 1,1 Mrd. EUR oder 22,1 % sowie dem Forschungsbereich mit 654 Mio. EUR oder 13,4 %. Für den Aufgabenbereich „Umweltschutz“ wurden 544 Mio. EUR oder 11,1 % der direkten Förderungen aufgewendet. Die Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft wurden zu einem hohen Anteil aus dem EU-Budget finanziert und national über das BMLFUW verteilt.



Die nachfolgende Grafik zeigt die mittelfristige Entwicklung der Förderungsanteile nach Aufgabenbereichen, indem neben den Erfolgen der Jahre 2013 bis 2015 auch die Voranschlagsbeträge für die beiden Folgejahre herangezogen werden.

Förderungsanteile nach Aufgabenbereichen 2013 bis 2017



Quelle: Förderungsbericht 2015

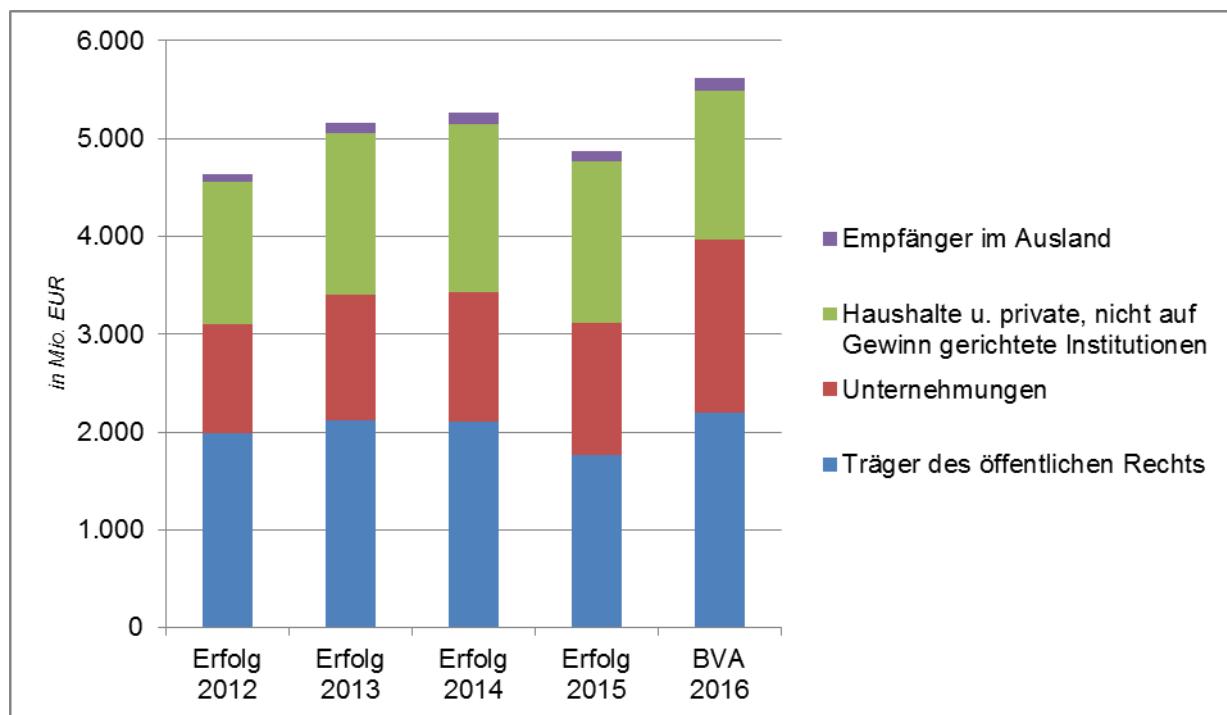
Daraus ist ersichtlich, dass der Förderungsanteil für die Soziale Sicherung kontinuierlich ansteigt und dass auch für die Forschung tendenziell steigende Förderungsanteile verwendet werden. Eher rückläufig entwickeln sich die Anteile für die Land- und Forstwirtschaft und den Umweltschutz. Die Anteile für den Verkehr schwanken um einen Wert von 5,2 % der Gesamtförderungen.



Direkte Förderungen nach Empfängergruppen

Der Förderungsbericht unterscheidet bei den Förderungsempfängern entsprechend der VGR-Gliederung nach Unternehmungen, Trägern des öffentlichen Rechts, privaten Haushalten und privaten, nicht auf Gewinn gerichteten Institutionen sowie den EmpfängerInnen im Ausland. Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Empfängerstruktur direkter Förderungen:

Direkte Förderungen nach Empfängergruppen



Quellen: Förderungsberichte 2013, 2014 und 2015

Mit einem Plus von 18,4 Mio. EUR stiegen im Jahr 2015 lediglich die direkten Förderungen an Unternehmungen, deren Anteil sich von 25,3 % auf 27,7 % erhöhte. Stark rückläufig entwickelten sich mit einem Minus von 343,4 Mio. EUR die direkten Förderungen an Träger des öffentlichen Rechts, deren Anteil sich um 3,9 %-Punkte auf 36,1 % reduzierte, weil ein großer Teil der Förderungen der UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft als EU-Mittel über die AMA abgewickelt werden und sich die Auszahlungen auf 2016 verschieben.

Die über die AMA (teilweise auch über das AMS) abgewickelten Förderungen werden gemäß VGR-Systematik den „Trägern öffentlichen Rechts zugeordnet“. Die Abgrenzung der Begünstigten anhand der Rechtspersönlichkeit des unmittelbaren Empfängers sagt vielfach nichts über Endempfänger aus, weshalb die Aussagekraft der Verteilung der direkten Förderungen nach Empfängergruppen stark eingeschränkt ist und nur sehr bedingt eine ökonomische Analyse ermöglicht.



Zweckbindung

Der Förderungsbericht 2015 weist den Anteil der aus zweckgebundenen Einnahmen bedeckten direkten Förderungen nicht mehr aus. Berechnungen des Budgetdienstes zeigen, dass der Anteil im Jahr 2015 weiter auf rd. 28 % (2012 betrug dieser Anteil noch 23 %) angestiegen ist (hohe zweckgebundene Förderungsbeträge bestehen z.B. zugunsten der Aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Wildbach- und Lawinenverbauung, des Schutzwasserbaus, der Siedlungswasserwirtschaft und der Altlastensanierung). Diese deutliche Zunahme von Zweckbindungen steht im Widerspruch zum Gesamtbedeckungsgrundsatz des BHG (§ 48 BHG 2013) und erschwert tendenziell Einsparungen im Förderungsbereich.

Indirekte Förderungen

Die im Förderungsbericht dargestellten indirekten Förderungen sind Einnahmeverzichte des Bundes aus Steuervergünstigungen, die einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten erbrachten Leistung, an der ein vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt werden. Je nach Steuerart sind auch Länder und Gemeinden von den daraus resultierenden Steuerausfällen betroffen. Die im Förderungsbericht ausgewiesenen Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der einzelnen Begünstigungen beruhen zum größten Teil auf Schätzungen und Hochrechnungen und sind daher mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Bei knapp einem Drittel der dargestellten Förderungen erfolgten keine Angaben zu den finanziellen Auswirkungen, weshalb das ausgewiesene Gesamtförderungsvolumen nur begrenzt aussagekräftig ist.



Finanziellen Auswirkungen der indirekten Förderungen

Gemäß Förderungsbericht 2015 betrug das Volumen der im Förderungsbericht ausgewiesenen insgesamt 70 indirekten Förderungen im Jahr 2015 rd. 14,8 Mrd. EUR (4,3 % des BIP). Gegenüber dem Jahr 2014 entspricht dies einer Steigerung um 666 Mio. EUR bzw. 4,7 %. Der Anstieg ist in erster Linie auf einen höheren Einnahmeausfall aus der Negativsteuer (+150 Mio. EUR)⁵, dem Kinderabsetzbetrag (+54 Mio. EUR) und der ermäßigten Umsatzsteuer (+100 Mio. EUR) sowie auf die Zahlungen im Rahmen des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetzes⁶ (+223 Mio. EUR) zurückzuführen. Auch der begünstigte Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer für Übertragungen innerhalb der Familie führte aufgrund der Vorzieheffekte im Jahr 2015 zu einem deutlich höheren Einnahmeausfall (+45 Mio. EUR).

In der nachstehenden Tabelle wird dargestellt, wie sich das Volumen der indirekten Förderungen auf die einzelnen gesetzlichen Bestimmungen aufteilt:

Finanzielle Auswirkungen der indirekten Förderungen

Gesetzliche Grundlagen in Mio. EUR	2013		2014		2015	
	Gesamt	Bund	Gesamt	Bund	Gesamt	Bund
Einkommensteuergesetz 1988 (EStG)	5.949	3.989	5.991	4.015	6.269	4.197
Elektrizitätsgesetz (ElAbG)	100	65	100	65	100	65
Energieabgabevergütungsgesetz (EnAbgVergG)	425	285	425	285	425	285
Erdgasabgabegesetz (ErdgasAbgG)	50	35	50	35	50	35
Gebührengesetz 1957 (GebG)	5	5	5	5	5	5
Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG)	1.927	1.280	1.845	1.220	2.068	1.380
Grunderwerbsteuergesetz 1987 (GrEStG)	51	2	61	2	105	4
Körperschaftssteuergesetz 1988 (KStG)	260	175	260	175	260	175
Kraftfahrzeugssteuergesetz 1992 und Versicherungssteuergesetz 1953	85	57	86	58	87	58
Mineralölsteuergesetz 1995 (MinStG)	710	477	760	512	780	522
Neugründungs-Förderungsgesetz (NeuFöG)	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Normverbrauchsabgabegesetz 1991 (NoVAG)	15	10	15	10	15	10
Umsatzsteuergesetz 1994 (UStG)	4.301	2.901	4.501	3.001	4.601	3.101
Werbeabgabengesetz 2000 (WerbeAbgG)	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Summe	13.878	9.281	14.099	9.383	14.765	9.837

Anmerkung: Auch die Werte für die Jahre 2013 und 2014 wurden dem aktuellen Förderungsbericht entnommen. Diese weichen von den in den Förderungsberichten 2013 bzw. 2014 ausgewiesenen Werten ab.

Quelle: Förderungsbericht 2015

⁵ Der Anstieg bei der Negativsteuer ist auf die im Zuge der Steuerreform beschlossene Erhöhung zurückzuführen. Die Negativsteuer wurde schrittweise von 110 EUR auf 220 EUR im Jahr 2015 und auf 400 EUR ab 2016 angehoben (für Pensionisten von 0 auf 55 EUR und ab 2016 auf 110 EUR).

⁶ Sozialversicherungsträger, Krankenfürsorgeeinrichtungen und weitere Anbieter gesundheitlicher Dienstleistungen sind unecht umsatzsteuerbefreit. Um die Mehrbelastungen durch nicht abziehbare Vorsteuern auszugleichen gibt es eine Abgeltung für bestimmte nicht abziehbare Vorsteuern.



Etwa zwei Drittel des gesamten Einnahmeausfalls aus den indirekten Förderungen entfallen auf den Bund, ein Drittel auf die Länder und Gemeinden. Knapp 42,5 % des Gesamtförderungsvolumens betreffen Steuerbegünstigungen im Bereich der Einkommensteuer⁷. Die Begünstigungen im Rahmen der Umsatzsteuer werden mit 4,6 Mrd. EUR angegeben (31,2 % des Gesamtförderungsvolumens), jene im Bereich des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz mit 2,1 Mrd. EUR (14,0 % des Gesamtförderungsvolumens). Die ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen für die Jahre 2013 und 2014 wurden gegenüber dem letzten Förderungsbericht in einigen Fällen geändert, eine Begründung erfolgte nicht.⁸

Während in den Vorjahren bei den Begünstigungen im Rahmen des Körperschaftsteuergesetzes für keine einzige Maßnahme eine Quantifizierung erfolgte, werden im Förderungsbericht 2015 nunmehr 2 von 14 Förderungsmaßnahmen quantifiziert und der Einnahmeausfall mit 260 Mio. EUR beziffert. Der Großteil entfällt mit 250 Mio. EUR auf die Gruppenbesteuerung, bei der erstmals seit dem Förderungsbericht 2011 eine Quantifizierung vorgenommen wurde. Damals wurde noch ein Einnahmeausfall iHv 450 Mio. EUR ausgewiesen, allerdings wurden seitdem gewisse Einschränkungen bei der Gruppenbesteuerung beschlossen⁹, die Mehreinnahmen aus diesen Maßnahmen wurden in den diesbezüglichen Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen mit 125 Mio. EUR pro Jahr beziffert. Das BMF weist im Förderungsbericht darauf hin, dass eine Schätzung des Steuerausfalls aus der Gruppenbesteuerung sehr schwierig ist und der ausgewiesene Wert daher nur eine ungefähre Größenordnung darstellt.

⁷ Die steuerliche Begünstigung des 13. und 14. Monatsbezugs ist dabei nicht einbezogen.

⁸ Beispielsweise wurde die Begünstigung sonstiger Bezüge für 2014 zuletzt mit 850 Mio. EUR beziffert, im neuen Förderungsbericht wird ein Einnahmeausfall iHv 770 Mio. EUR ausgewiesen. Bei der ermäßigten Umsatzsteuer wurde der Wert für 2014 um 100 Mio. EUR nach unten revidiert (auf 4,5 Mrd. EUR).

⁹ Mit dem 1. Stabilitätsgesetz wurde die ausländische Verlustabschreibung dahingehend eingeschränkt, dass ausländische Verluste zwar weiterhin nach österreichischen Gewinnermittlungsvorschriften anzurechnen sind, diese aber nunmehr höchstens in Höhe der ausländischen (nicht umgerechneten) Verluste von der österreichischen Steurbemessungsgrundlage abgezogen werden dürfen. Mit dem Abgabenänderungsgesetz 2014 wurde beschlossen, dass nur noch dann ausländische Körperschaften in eine österreichische Unternehmensgruppe aufgenommen werden, wenn sie in einem EU-Mitgliedstaat oder in einem Staat ansässig sind, mit dem umfassende Amtshilfe besteht.



Eine Gliederung der indirekten Förderungen nach Empfängergruppen ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Finanzielle Auswirkungen nach Empfängergruppen

Empfängergruppen <i>in Mio. EUR</i>	2013	2014	2015
Unternehmen (einschließlich freie Berufe)	8.185	8.431	8.794
Priv. Haushalte und priv. nicht auf Gewinn ausgerichtete Inst.	5.281	5.216	5.520
Land- und forstwirtschaftliche Betriebe	412	452	451
Summe	13.878	14.099	14.765

Quelle: Förderungsbericht 2015

Mit knapp 60 % entfällt der Großteil der indirekten Förderungen auf den Unternehmensbereich. Der Rest entfällt größtenteils auf private Haushalte und private, nicht auf Gewinn ausgerichtete Institutionen. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe erhalten kaum indirekte Förderungen, dieser Bereich wird überwiegend durch direkte Förderungen unterstützt.

Die hohe Anzahl der Förderungen, zu denen keine Angaben zu den finanziellen Auswirkungen gemacht werden, reduziert die Aussagekraft der dargestellten finanziellen Auswirkungen. Die nachstehende Tabelle weist sowohl die Gesamtzahl der im Förderungsbericht angeführten Steuerbegünstigungen als auch die Anzahl der Steuerbegünstigungen, zu denen keine finanziellen Angaben gemacht wurden, aus.

Anzahl der indirekten Förderungen

Gesetzliche Grundlagen	2013			2014			2015		
	Anzahl k.A.	Anzahl gesamt	in %	Anzahl k.A.	Anzahl gesamt	in %	Anzahl k.A.	Anzahl gesamt	in %
Einkommensteuergesetz 1988 (EStG)	6	30	20%	6	30	20%	6	38	16%
Körperschaftssteuergesetz 1988 (KStG)	13	13	100%	13	13	100%	12	14	86%
Neugründungs-Förderungsgesetz (NeuFöG)	1	1	100%	1	1	100%	1	1	100%
Werbeabgabengesetz 2000 (WerbeAbgG)	2	2	100%	2	2	100%	2	2	100%
Sonstige	0	16	0%	0	16	0%	0	15	0%
Gesamt	22	62	35%	22	62	35%	21	70	30%

Quellen: Förderungsberichte 2013, 2014 und 2015

Die Gesamtzahl der ausgewiesenen indirekten Förderungen ist gegenüber den Vorjahren von 62 auf 70 angestiegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Förderungsbericht 2015 bei der Pendlerförderung und der Familienförderung eine stärkere Differenzierung nach den einzelnen Förderungsmaßnahmen erfolgte. Da die zusätzlichen Einzelmaßnahmen jeweils quantifiziert werden, sinkt der Anteil der Maßnahmen für die keine Quantifizierung vorgenommen wird gegenüber den Förderungsberichten der Vorjahre. Im



Förderungsbericht 2015 werden jedoch noch immer 30 % der angeführten Begünstigungen nicht quantifiziert. Der im BHG § 47 Abs. 3 bis Abs. 5 festgelegten Verpflichtung, eine zahlenmäßige Übersicht zu den gewährten Förderungen bereitzustellen, wird daher nur ungenügend nachgekommen.

Ein erheblicher Teil der Maßnahmen mit fehlender Quantifizierung betrifft die Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz. Auch der Rechnungshof merkt in einer jüngst veröffentlichten Follow-up-Überprüfung zur Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht kritisch an, dass das BMF seiner haushaltrechtlich normierten Informationspflicht gegenüber dem Nationalrat nicht ausreichend nachkommt, weil zu den Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz keine Zahlangaben gemacht werden.¹⁰

Die fehlenden Angaben zu den finanziellen Auswirkungen führen zu einer Unterschätzung des Gesamtförderungsvolumens, wobei damit die aus der Addition der Aufkommenswirkungen der einzelnen Bestimmungen bei der Einkommensteuer resultierende Überschätzung mehr als kompensiert werden dürfte.¹¹ Die fehlende Quantifizierung ist zum Teil auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil vonseiten des BMF bei einigen Maßnahmen, für die im Förderungsbericht keine Angaben gemacht werden, im Rahmen von Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen finanzielle Auswirkungen ausgewiesen wurden. Dies betrifft etwa die Mitarbeiterbeteiligung oder die Besteuerung von Privatstiftungen.

Gesetzliche Änderungen

Bei einigen der ausgewiesenen indirekten Förderungen wird es ab dem Berichtsjahr 2016 aufgrund der Steuerreform 2015/2016 zu Änderungen kommen. Die wesentlichen Änderungen sind die folgenden:

- Bei der ermäßigten Umsatzsteuer wurde ein neuer Steuersatz iHv 13 % eingeführt sowie Änderungen bei den zu begünstigenden Produktgruppen vorgenommen. Dadurch wird das ausgewiesene Förderungsvolumen bei der Umsatzsteuer insgesamt sinken.

¹⁰ Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2017/3, Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung; Follow-up-Überprüfung, TZ 3

¹¹ Im Förderungsbericht wird auf S. 18 auf diesen Aspekt hingewiesen. Gemeint ist, dass es zu einer Überschätzung kommt wenn bei einer progressiven Steuer einzelnen Begünstigungen jeweils getrennt betrachtet werden, da dann ein höherer Grenzsteuersatz zur Anwendung kommt als wenn mehrere Ausnahmen gleichzeitig betrachtet werden.



- Die Negativsteuer wurde per 1. Jänner 2016 weiter erhöht, zudem wurde der Kreis der Bezugsberechtigten um PensionsbezieherInnen und Selbständige erhöht. Der Einnahmeausfall bei der Einkommensteuer wird sich dadurch erhöhen.
- Die steuerliche Absetzbarkeit von Topf-Sonderausgaben wird für die Jahre 2016 bis 2020 eingeschränkt und ist ab 2021 nicht mehr möglich. Bereits ab 2016 ist ein etwas geringerer Einnahmeausfall zu erwarten, in den Folgejahren wird dieser weiter abnehmen und ab 2021 gänzlich wegfallen.
- Die Forschungsprämie wurde von 10 % auf 12 % erhöht, dadurch wird sich das Förderungsvolumen aus der Einkommensteuer weiter erhöhen. Eine weitere Erhöhung auf 14 % per 1. Jänner 2018 wurde im aktualisierten Arbeitsprogramm der Bundesregierung für 2017/2018 angekündigt.
- Der Freibetrag bei der Mitarbeiterbeteiligung wurde von 1.460 EUR auf 3.000 EUR erhöht. Das Förderungsvolumen aus dieser Maßnahme wird im Förderungsbericht nicht quantifiziert, in der WFA zur Steuerreform 2015/2016 wurden die Kosten aus der Erhöhung mit 25 Mio. EUR pro Jahr beziffert.
- Bei der Grunderwerbsteuer wurde eine Änderung der Bemessungsgrundlage bei der unentgeltlichen/teilentgeltlichen Übertragung von Grundstücken beschlossen.
- Der Bildungsfreibetrag und die Bildungsprämie wurden abgeschafft, der ausgewiesene Einnahmeausfall bei der Einkommensteuer von insgesamt 29 Mio. EUR entfällt daher ab 2016.

Für diese Änderungen ist gemäß BHG eine interne Evaluierung durchzuführen, bei der Steuerreform 2015/2016 ist eine solche Evaluierung für 2020 vorgesehen. Inwieweit die internen Evaluierungen eine Schlussfolgerung über die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen zulassen werden, ist derzeit noch unklar. Vor allem bei großen Gesetzesvorhaben wie beispielsweise der Steuerreform 2015/2016 besteht zudem die Gefahr, dass einzelne kleinere Maßnahmen nicht ausreichend beleuchtet werden.



Förderungen im internationalen Vergleich

Der Budgetdienst hat sich mit der Einordnung der Förderungen in Österreich im internationalen Vergleich im Rahmen einer Anfrage zum vorjährigen Förderungsbericht intensiv auseinandergesetzt (Link: [Anfragebeantwortung zur Internationalen Einordnung der Förderungen im Förderungsbericht 2014](#)). Darin sind auch wesentliche Hintergründe eingehend erörtert, die zum Verständnis der verfügbaren Statistiken dienen. Das BMF hat die Darstellung im Förderungsbericht 2015 angepasst und damit aussagekräftiger gestaltet.

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. Aus diesen Gründen werden für internationale Vergleiche die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) herangezogen, auf die auch in der Anlage III des Förderungsberichts Bezug genommen wird. Diese beruhen auf einer einheitlichen Berechnungssystematik und weisen einen hohen Erfassungsgrad auf. 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.



Die nachstehende Aufstellung zeigt die Überleitung der direkten Förderungen des Bundes aus dem Förderungsbericht in die Transaktionen mit Förderungscharakter gemäß der VGR (Subventionen im weiteren Sinn: VGR-Aggregat Subventionen, Vermögens- und sonstige laufende Transfers) für die Jahre 2014 und 2015.¹²

Überleitung der direkten Bundesförderungen zu den VGR-Subventionen

	<i>in Mio. EUR</i>	2014	2015
Direkte Bundesförderungen		5.259	4.877
Überleitung zu Subventionen gemäß VGR			
abzüglich EU-Subventionen		-1.233	-890
plus EU-Eigenmittel		2.629	2.806
plus Bankenhilfen		5.422	1.709
plus Prämien und Erstattungen*)		570	581
plus GSBG Bund**)		480	536
plus Bundesfonds***)		1.114	1.078
plus sonst. Einrichtungen Bundesebene****)		211	182
Sonstiges = Saldo		-265	-254
Subventionen i.w.S. gemäß VGR		14.188	10.625

*) z.B. die Forschungs- oder Bausparprämie, werden im Förderungsbericht nicht bei den direkten Förderungen berücksichtigt

**) Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG): Rückerstattung der Mehrwertsteuer an Gesundheitseinrichtungen

***) Bundesfonds, Bundeskammern, Hochschulen und sonstige ausgegliederte Einheiten, die dem Bund zugeordnet sind

****) Bundeskammern, Hochschulsektor, sonstige ausgegliederte Einheiten

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

Quellen: BMF, Statistik Austria

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Transaktionen des Bundes mit Förderungscharakter gemäß der VGR im Jahr 2015 deutlich geringer waren als 2014. Die Ursache liegt in den deutlich geringeren Bankenhilfen 2015 (1,7 Mrd. EUR gegenüber 5,4 Mrd. EUR), dafür erfolgten 2015 geringere Abzüge für die zeitlich verschobenen EU-Landwirtschaftsförderungen (werden in der VGR als EU-Leistungen verbucht). Diese Reduktion führt dazu, dass auch gesamtstaatlich die Subventionen im weiteren Sinn gemäß VGR-Daten von 6,6 % des BIP im Jahr 2014 auf 5,4 % des BIP im Jahr 2015 zurückgegangen sind.

¹² Eine detailliertere Darstellung zu diesem Thema und eine nähere Erläuterung der einzelnen Positionen findet sich in der Anfragebeantwortung des Budgetdienstes betreffend die internationale Einordnung der Förderungen in Österreich im Förderungsbericht 2014 (Link: [Anfragebeantwortung zur Internationalen Einordnung der Förderungen im Förderungsbericht 2014](#)).



Die Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen für 2015 ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Gesamtstaatliche VGR-Daten auf Basis des ESVG 2010

<i>in Mio. EUR</i>	Subven-tionen	Vermögens-transfers	Förderungen an Unternehmen	in % des BIP	sonst. Ifd. Transfers	Förderungen gesamt	in % des BIP
Bundesebene	3.179	2.591	5.770	1,7%	4.855	10.625	3,1%
Länderebene	889	881	1.770	0,5%	2.513	4.283	1,3%
Gemeindeebene (inkl. Wien)	486	880	1.366	0,4%	1.756	3.122	0,9%
Sozialversicherung	127	7	134	0,0%	54	187	0,1%
Gesamtstaat	4.680	4.359	9.040	2,7%	9.177	18.216	5,4%

*) Zu beachten ist, dass in den ESVG-Liefertabellen bei den Ergebnissen der jeweiligen Ebenen die Transfers zwischen den Ebenen enthalten sind.

Quelle: Statistik Austria; Stand: 22. September 2016

Mit 5,4 % des BIP liegen die Subventionen i.w.S. 2015 nach dem außerordentlichen Anstieg im Vorjahr wieder im Rahmen des mehrjährigen Trends (siehe die nachfolgende Tabelle zum internationalen Vergleich). Ursache für den Sprung im Jahr 2014 war die Umwandlung der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG in die Abbaubank HETA Asset Resolution AG, weil in der VGR die Differenz zwischen den Vermögenswerten der Bank und den Verbindlichkeiten als Zuschuss (Vermögenstransfer) des Staates erfasst wird.



Vergleich auf Basis des VGR-Aggregats Subventionen, Vermögens- und sonstige laufende Transfers

Die nachstehende Tabelle gibt für ausgewählte Länder einen Überblick über die Subventionen i.w.S., das sind Förderungen an Unternehmungen (Subventionen und Vermögenstransfers) plus sonstige laufende Transfers:

Subventionen, Vermögens- und sonstige laufende Transfers (VGR-Daten)

in % d. BIP	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Österreich gesamt	6,3	5,3	5,1	5,5	5,4	6,4	5,4
EU 28 gesamt	5,1	5,3	4,8	5,0	4,7	4,7	4,7
Europaum 19	5,1	5,5	4,9	5,1	5,1	5,0	4,9
Belgien	6,7	6,9	7,5	7,9	7,6	7,2	6,7
Deutschland	4,7	5,6	4,2	4,1	4,2	4,2	4,0
Finnland	4,6	4,6	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6
Frankreich	6,3	6,2	6,0	6,2	6,2	6,6	6,8
Italien	4,8	4,2	4,2	4,6	4,6	5,0	5,0
Niederlande	4,2	4,5	4,0	4,0	3,9	3,7	3,7
Schweden	4,6	4,7	4,5	4,6	4,8	4,7	4,5
Slowenien	4,7	4,6	4,7	3,6	14,8	5,2	4,2
Slowakei	5,2	3,7	3,2	2,9	3,1	3,0	3,7
Spanien	4,2	3,7	4,1	7,0	3,8	3,5	3,3
Vereinigtes Königreich	5,7	4,9	4,2	4,6	4,0	3,7	3,8
Schweiz	6,2	6,3	6,4	6,5	7,2	6,9	n.v.
Vereinigte Staaten	1,8	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6
Japan	3,9	3,1	3,4	3,3	3,3	3,1	n.v.

Quellen: Eurostat (Stand 22. Juli 2016), OECD für Vereinigte Staaten und Japan (Abfrage vom 30. Jänner 2017)

Österreich liegt im Jahr 2015 im internationalen Vergleich der Subventionen i.w.S. mit einem Anteil von 5,4 % des BIP weiterhin deutlich sowohl über dem EU-Schnitt (4,7 %) als auch über dem Schnitt des Euroraums (4,9 %). Von den Vergleichsländern liegen insbesondere Deutschland (4,0 %), die Niederlande (3,7%) und Schweden (4,5 %) deutlich unter dem österreichischen Wert, Frankreich (6,8 %) und Belgien (6,7 %) verfügen über höhere Förderungsraten.

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 das 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.



Vergleich der Förderungen an Unternehmen (VGR-Aggregat Subventionen und Vermögenstransfers)

Während im vorhergehenden Vergleich auch die sonstigen laufenden Transfers umfasst waren, entspricht das VGR-Aggregat Subventionen und Vermögenstransfers der klassischen Abgrenzung von Unternehmensförderungen gemäß VGR.

Besonders große Auswirkungen auf die für Österreich aus der VGR ermittelten Förderungsdaten hatte dabei die Umstellung vom ESVG 1995 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 (werden nunmehr als innerstaatliche Transfers behandelt). Generell ist davon auszugehen, dass sich durch die Umstellung auf das ESVG 2010 die internationale Vergleichbarkeit der Daten verbessert hat.

Die nachstehende Tabelle gibt für ausgewählte Länder einen Überblick über die Förderungen an Unternehmen:

Förderungen an Unternehmen (VGR-Daten)

in % d. BIP	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Österreich gesamt	3,8	2,7	2,6	2,9	2,7	3,8	2,7
EU 28 gesamt	2,7	2,9	2,5	2,7	2,3	2,4	2,4
Europaum 19	2,9	3,3	2,7	2,9	2,7	2,7	2,7
Belgien	4,5	4,8	5,4	5,8	5,4	5,1	4,7
Deutschland	2,8	3,6	2,3	2,1	2,0	2,1	1,9
Finnland	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,8
Frankreich	2,9	2,8	2,7	2,8	2,7	3,2	3,5
Italien	3,1	2,6	2,6	3,0	2,9	3,3	3,5
Niederlande	2,6	2,6	2,1	2,1	2,1	1,8	1,8
Schweden	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9
Slowenien	2,4	2,4	2,6	1,4	12,5	3,2	2,2
Slowakei	3,3	2,0	1,6	1,3	1,3	1,2	1,6
Spanien	2,3	2,0	2,3	5,4	2,1	1,9	1,8
Vereinigtes Königreich	2,7	1,8	1,4	1,9	1,3	1,3	1,4
Schweiz	4,1	4,2	4,3	4,3	4,8	4,6	n.v.
Vereinigte Staaten	1,4	0,8	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4
Japan	1,8	1,6	1,9	1,8	1,8	1,6	n.v.

Quellen: Eurostat (Stand 22. Juli 2016), OECD für Vereinigte Staaten und Japan (Abfrage vom 30. Jänner 2017), zusammengefasste Transaktionen: "Subsidies", "Capital transfers"

Nicht zuletzt aufgrund eines massiven Rückgangs nach der ESVG-Revision weist Österreich mit 2,7 % des BIP Unternehmensförderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) in gleicher Höhe wie der Europaum aus. Gegenüber dem EU 28-Schnitt (2,4 %) hat sich der Abstand dadurch ebenfalls deutlich verringert.



Die Unternehmensförderungen in Deutschland zeigen eine fallende Tendenz und lagen 2015 um 0,8 %-Punkte unter jenen Österreichs. Auch die Förderungen in Finnland, den Niederlanden, Schweden, Slowakei und im Vereinigten Königreich waren für die gesamte untersuchte Zeitreihe niedriger als 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 Landessektors in den COFOG-Aufgabenbereichen Gesundheit (aufgrund der besonderen strukturellen Gegebenheiten des Gesundheitssektors in der Schweiz außerhalb des Sektors Staat) und Wirtschaftliche Angelegenheiten zurückzuführen. In mehreren Ländern (z.B. Slowenien) führten temporäre Maßnahmen, wie insbesondere Bankenhilfen, zuletzt zu deutlich höheren Werten. Eine deutlich steigende Tendenz ist in Italien festzustellen, wo die Förderungen an Unternehmungen während des gesamten Beobachtungszeitraums steigen. In den Vereinigten Staaten und in Japan lagen die Unternehmensförderungen deutlich unter dem europäischen Durchschnittsniveau.

Förderungen an private Organisationen ohne Erwerbscharakter und im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (VGR-Aggregat Sonstige laufende Transfers)

Die sonstigen laufenden Transfers erfassen Zuschüsse des Staates an private Organisationen ohne Erwerbscharakter (private Haushalte, Vereine, konfessionelle Schulen, Ordensspitäler, etc.) sowie laufende Transfers im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (Zahlungen des Bundes an das Ausland und EU-Beiträge).

Auch bei den sonstigen laufenden Transfers lagen die für Österreich ausgewiesenen Werte seit 2011 höher als im Euroraum und dem EU 28-Schnitt. Im Jahr 2015 betragen die Förderungen an private Organisationen ohne Erwerbscharakter und im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit in Österreich 2,7 % des BIP im Vergleich zu 2,3 % der EU 28 und 2,2 % des Euroraums.



Transparenzdatenbank

Umsetzung der Transparenzdatenbank

Durch die Transparenzdatenbank sollen alle Förderungen des Bundes und der Länder (in weiterer Folge auch der Gemeinden) erfasst und die Grundlagen für eine Reform des Förderwesens in Österreich geschaffen werden. Die Art der Leistung/Förderung wird dabei nach bestimmten einheitlichen Leistungskategorien in einer Leistungsangebotsdatenbank erfasst und kann ebenso wie die gewährten Einzelleistungen-/förderungen im Transparenzportal abgefragt werden. Damit sollen die Steuerungsmöglichkeiten verbessert und durch Abfragemöglichkeiten der Förderungsstellen ungerechtfertigte (Mehrfach-)Förderungen vermieden werden.

Die Bundesdienststellen melden ihre Förderungsangebote sowie ihre Einzelförderungen seit 1. Jänner 2013 an die Transparenzdatenbank. Seitens der Länder wurden zunächst nur die Förderungsangebote jedoch keine Einzelfälle gemeldet. Dies wurde entsprechend der diesbezüglichen Art. 15a B-VG-Vereinbarung von einer positiv abgeschlossenen gemeinsamen Evaluierung durch Bund und Länder abhängig gemacht. Die Evaluierung der Transparenzdatenbank sollte ursprünglich mit Februar 2014 abgeschlossen werden, wurde auf Wunsch der Länder aber verschoben und ausgeweitet. Gleichzeitig wurde die Frist für die Einsichtnahme der Länder in die personenbezogenen Bundesdaten aus der Transparenzdatenbank um ein Jahr auf den 31. Dezember 2015 verlängert. Zusätzlich zur Evaluierung wurde von den Ländern eine Kosten-Nutzen-Rechnung der Transparenzdatenbank bei der Universität Innsbruck und eine Studie zu deren Beurteilung unter verwaltungswissenschaftlicher und föderalistischer Perspektive beauftragt. Ein positiver Nutzen der Transparenzdatenbank für die Länder wurde darin nicht erkannt.

Die Landesfinanzreferentenkonferenz hat am 20. November 2015 dennoch beschlossen, dass die Transparenzdatenbank nunmehr anhand von rund fünf zu definierenden Tätigkeitsbereichen (die Transparenzdatenbank umfasst 18 Tätigkeitsbereiche) getestet werden soll. Im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 wurde nunmehr vereinbart, dass „die Transparenzdatenbank in den Bereichen Umwelt und Energie und unabhängig von der internen Organisation der auszahlenden Stelle von den Ländern mit Leistungsmittelungen befüllt und sodann gemeinsam mit dem Bund analysiert wird. Die Einmeldungen beziehen sich auf Daten der Länder ab 1. Jänner 2017 und nur aus den



Pilotbereichen; die Daten des Bundes liegen ab 2013 vor. Die Arbeiten an diesem Pilotprojekt beginnen mit 1. Jänner 2017 und werden ab Ende 2017 evaluiert.¹³ Wenn die Übermittlung erfolgt, erhalten die Förderungsstellen der Länder auch wieder die Möglichkeit personenbezogene Daten abzufragen.

Leistungs-/Förderungsangebote in der Transparenzdatenbank

Die Anlage IV des Förderungsberichts 2015 fasst die Anzahl der Förderungsangebote nach Bundesministerien und nach einheitlichen Kategorien zusammen, wobei jedes Förderungsangebot einem Tätigkeitsbereich sowie einem Teilbereich gemäß der E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung zugeordnet wird.

Der Bericht weist auf den „dynamischen Wechsel“ dieser Angebote hin und führt weiters aus, dass der Detailierungsgrad der eingemeldeten Förderungsangebote sehr unterschiedlich ist und ein ganzes Förderungsprogramm oder aber auch nur eine spezifische Einzelförderung umfassen kann. Der Förderungsbericht weist die Anzahl der Förderungsangebote des Bundes für 2015 mit 581 Förderungen¹⁴ aus, während Abfragen aller Leistungs-/Förderungsangebote im Transparenzportal eine deutlich höhere Anzahl von 669 Leistungen/Förderungen ergeben.¹⁵

Da im Förderungsbericht 2015 nur Daten des Bundes ausgewiesen sind, ermittelte der Budgetdienst durch Abfrage aus dem Transparenzportal den Stand aller erfassten Leistungs-/Förderungsangebote sowohl des Bundes als auch der Länder für die Jahre 2014 bis 2016 (umfasst sind sämtliche im Transparenzportal ausgewiesenen Leistungsarten).

¹³ Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017, S. 19, https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/Paktum_FAG_2017.pdf?5s3q73

¹⁴ Entspricht den im Transparenzportal ausgewiesenen Förderungen und Transferzahlungen.

¹⁵ Umfasst zusätzlich bestimmte im Transparenzdatenbankgesetz definierte Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge sowie bestimmte ertragssteuerliche Ersparnisse.



Anzahl der erfassten Leistungs-/Förderungsangebote nach Ressorts und Ländern

	Anzahl	Stand zum 31. Dezember		
		2014	2015	2016
Ressort				
BKA – Bundeskanzleramt	80	81	82	
BMASK – BM für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	125	127	131	
BMBF - BM Bildung und Frauen	59	59	59	
BMEIA – BM für europäische und internationale Angelegenheiten	19	19	19	
BMF – BM für Finanzen	43	45	47	
BMG – BM für Gesundheit	67	67	67	
BMI – BM für Inneres	20	22	26	
BMJ – BM für Justiz	7	7	7	
BMLFUW – BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	20	35	45	
BMLVS – BM für Landesverteidigung und Sport	6	6	6	
BMVIT – BM für Verkehr, Innovation und Technologie	21	38	40	
BMFJ – BM für Familie und Jugend	31	31	31	
BMWFW - BM für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	110	129	132	
Parlamentsdirektion	3	3	3	
Summe Leistungs-/Förderangebote Ressorts	611	669	695	
Land				
Burgenland	141	141	142	
Kärnten	235	241	250	
Niederösterreich	128	130	130	
Oberösterreich	241	247	267	
Salzburg	280	288	292	
Steiermark	192	195	197	
Tirol	184	203	205	
Vorarlberg	151	155	163	
Wien	47	50	52	
Summe Leistungs-/Förderungsangebote Länder	1.599	1.650	1.698	
Gesamtsumme	2.210	2.319	2.393	

Quelle: Abfrage Transparenzportal, eigene Darstellung; Abfrage am 14. Februar 2016

Von den im Transparenzportal Ende 2016 ausgewiesenen 2.393 Leistungs-/Förderungsangeboten sind 695 oder rd. 29 % dem Bund und 1.698 den Ländern zuzurechnen. Förderungen von Gemeinden und Sozialversicherungsträgern werden in der Transparenzdatenbank derzeit nicht erfasst. Mit 52 Förderungsangeboten ist die Anzahl der Förderungen in Wien daher sehr niedrig, weil viele Förderungen der Gemeinde Wien zuzurechnen sind.

Für eine Analyse, Konsolidierung und Steuerung des Förderungssystems aussagekräftiger ist die Darstellung der Förderungen nach Förderungskategorien (=Tätigkeitsbereichen). Die nachstehende Tabelle zeigt die jeweilige Anzahl der Leistungs-/Förderungsangebote des Bundes und der Länder nach Kategorien gemäß der E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung.



Anzahl der Leistungen/Förderungen je Förderungskategorie

Kategorie	Bezeichnung Anzahl	2014			2015			2016		
		Bund	Länder	Gesamt	Bund	Länder	Gesamt	Bund	Länder	Gesamt
AR	Arbeit	39	35	74	40	45	85	41	45	86
BF	Bildung und Forschung	151	175	326	176	179	355	180	179	359
BR	Bereichsübergreifender Rechtsschutz	6	12	18	6	12	18	6	12	18
BW	Bauen und Wohnen	4	68	72	4	73	77	5	73	78
EA	EU und auswärtige Angelegenheiten	12	10	22	12	10	22	12	10	22
GH	Gesundheit	26	79	105	26	80	106	26	88	114
GS	Gesellschaft und Soziales	105	556	661	107	559	666	109	560	669
JZ	Justiz/Zivilrechtswesen	5		5	5		5	5		5
KL	Kultus	1	4	5	1	4	5	1	4	5
KU	Kunst und Kultur	55	155	210	55	156	211	55	170	225
LF	Land- und Forstwirtschaft	7	110	117	22	116	138	31	120	151
LV	Landesverteidigung	2		2	2		2	2		2
OA	Öffentlichkeitsarbeit	2	1	3	2	1	3	2	1	3
PB	Personenidentität und Bürgerrechte			1	1		1	0	1	1
PV	Personalverwaltung			3	3		3	3		3
RT	Rundfunk und sonstige Medien sowie Telekommunikation	11	5	16	13	5	18	13	5	18
SA	Steuern und Abgaben	29		29	32		32	32	0	32
SF	Sport und Freizeit	4	72	76	3	72	75	4	72	76
SO	Sicherheit und Ordnung	12	60	72	49	60	109	16	60	76
SV	Sozialversicherung	73	1	74	37	1	38	73	1	74
UW	Umwelt	16	103	119	16	108	124	17	123	140
VT	Verkehr und Technik		31	31	10	31	41	10	31	41
VV	Vermögensverwaltung	12	2	14	2	2	4	2	2	4
WT	Wirtschaft	36	119	155	46	135	181	50	141	191
	Summe	611	1.599	2.210	669	1.650	2.319	695	1.698	2.393

Quellen: Förderungsbericht 2015, Transparenzportal; Abfrage am 14. Februar 2016

Die angeführten 24 Bereiche werden weiter in zahlreiche Teilbereiche unterteilt, wobei diese Teilbereiche im Transparenzportal je nach Förderungsgeber wieder unterschiedlich aufgegliedert werden, wodurch die Übersichtlichkeit sehr erschwert wird.

Bestimmten Unterkategorien (wie z.B. Gesellschaft und Soziales – Familie, Kinder, Jugend mit 232 Angeboten, Kunst und Kultur – Kultur- und Kunstförderung mit 189 Angeboten, Gesellschaft und Soziales – Soziale Hilfe und Einrichtungen, soziale und gesellschaftliche Projekte mit 188 Angeboten) weisen eine starke Häufung der Förderungsangebote auf. Darüber hinaus sind jedoch keine tiefergehenden Aussagen über Struktur und Entwicklung der Förderungen möglich, weil sich die allgemein zugänglichen Angaben im Transparenzportal derzeit auf die reine Auflistung von Förderungsangeboten ohne Angabe der Gesamtbeträge oder der mittelfristigen Auszahlungsentwicklung der jeweiligen Förderung beschränken. Ein externer Benutzer hat damit keine Möglichkeit bestimmte Metadaten, wie z.B. jährliche Gesamtkosten, Umfang oder Nutzung einer Förderung oder einer Förderungsaktion für Analysezwecke abzufragen.



Auch die Informationen zur Transparenzdatenbank im Förderungsbericht ermöglichen weder einebeitragsmäßige Darstellung noch eine Verbindung zu den anderen Teilen des Förderungsberichts und sind in der vorliegenden Form ohne wesentlichen Mehrwert. Auf Ersuchen des Budgetdienstes bezifferte das BMF den Gesamtumfang der in der Transparenzdatenbank gemeldeten Förderungen des **Bundes** für das Jahr 2015 mit rd. 8,7 Mrd. EUR. Die Unterschiede zum Betrag der direkten Förderungen des Bundes 2015 ergeben sich aus unterschiedlichen Förderungsbegriffen im Haushaltrecht und im Transparenzdatenbankgesetz. Insbesondere sind in der Transparenzdatenbank Zahlungen für die ÖBB, die Bankenhilfen und Zahlungen an internationale Organisationen und internationale Finanzinstitutionen enthalten, die im Förderungsbericht nicht erfasst sind. Weiters sind in der Transparenzdatenbank nicht budgetwirksame Förderungen, wie z.B. die Tarifförderung gem. Ökostromgesetz, ausgewiesen. Andererseits sind im Förderungsbericht auch Förderungen enthalten, die in der Transparenzdatenbank nicht als Förderung ausgewiesen sind (z.B. Zahlungen an Gebietskörperschaften, Selbstverwaltungsträger und Kammern). Durch eine zwischenzeitliche Novelle zum Transparenzdatenbankgesetz¹⁶ wurden zumindest alle Förderungen im Sinne des Haushaltrechts in die Transparenzdatenbank aufgenommen. Weiters wurden einzelne indirekte Förderungen nach dem Einkommensteuergesetz und bestimmte Leistungen aus der Sozialversicherung ebenfalls als Förderungen im Sinne des Transparenzdatenbankgesetzes qualifiziert, allerdings ist auch hier keine Vollständigkeit oder klare Systematik erkennbar. Das BMF weist im Förderungsbericht darauf hin, dass es derzeit an einer Vereinheitlichung der Förderungsbegriffe arbeitet.

Die hohe Gesamtzahl an Förderungsangeboten von Bund und Ländern belegt jedenfalls die Unübersichtlichkeit des österreichischen Förderungssystems. Der ganz unterschiedliche Detaillierungsgrad der Förderungen erschwert auch einem qualifizierten internen Benutzer die Analyse der Informationen. Es wird auch zu prüfen sein, ob die E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung in der Praxis eine taugliche Abgrenzung für die angestrebten Zwecke der Transparenzdatenbank bildet, weil die derzeitige Systematik eine hohe Komplexität und Unübersichtlichkeit aufweist, die Analysen erschwert.

¹⁶ BGBl. I Nr. 117/2016



Nutzung der Transparenzdatenbank zur Effizienzsteigerung

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Konzeption der Transparenzdatenbank sollte darauf Bedacht genommen werden, dass die Informationen aus der Transparenzdatenbank für die Erstellung eines aussagekräftigeren Förderungsberichts genutzt werden, der ausreichende Beurteilungs- und Steuerungsmöglichkeiten eröffnet. Derzeit wird daraus lediglich eine Information über die Anzahl von Förderungsangeboten des Bundes ermittelt, die nicht mit den Haushaltsdaten des Bundes über die direkten Förderungen verknüpft oder in Bezug gebracht werden.

Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien zur Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014) verpflichten die Bundesstellen zur Vermeidung von Mehrfachförderungen zur Abfrage der relevanten personenbezogenen Daten aus der Transparenzdatenbank. Der Förderungsbericht gibt keinen Hinweis auf einen bereits realisierten Nutzen aus dieser Möglichkeit. Derzeit besteht allerdings weiterhin die unbefriedigende Situation, dass die Länder zwar die Leistungsangebote und Förderungsprogramme, jedoch die einzelnen Förderungen nur als Pilotprojekt in Einzelbereichen in die Transparenzdatenbank einspeisen.

Aus dem Bericht ist auch nicht ersichtlich, dass die seit 2013 erfolgte Kategorisierung und Erfassung der Förderungsangebote des Bundes und der Länder bereits konkrete Erkenntnisse oder mögliche Ansätze für eine Reform oder bessere Steuerung und Koordinierung des Förderwesens erbracht hat. Aus Sicht des Budgetdienstes sind dazu keine Informationen über die Einzelförderungen erforderlich, weil die Übersicht über alle Förderungsmöglichkeiten, wie sie auch dem Förderungswerber zur Verfügung steht, dafür ausreichend Anhaltspunkte bietet. Im Hinblick auf die erheblichen Kosten, die mit der Errichtung der Transparenzdatenbank bisher verbunden waren, wären hier raschere Fortschritte und erste Ergebnisse wünschenswert.



Weiterentwicklung des Förderungsberichts

Die Erläuterungen zum BHG gehen davon aus, dass der Förderungsbericht als wesentliche Beurteilungsgrundlage für budget- und konjunkturpolitische Entscheidungen dienen soll.¹⁷ Die für den Förderungsbericht 2015 vorgenommenen Änderungen sind zu begrüßen, aber auch in der überarbeiteten Form bietet der Förderungsbericht noch keine zufriedenstellende Grundlage, um die Förderungsmaßnahmen des Bundes überschaubar und ausreichend transparent zu machen und eine fundierte inhaltliche Auseinandersetzung im Nationalrat zu ermöglichen. Auch eine kritische Prüfung bzw. Effizienzkontrolle der gewährten direkten und indirekten Förderungen ist anhand der dem Nationalrat zur Verfügung gestellten Informationen kaum möglich. Insgesamt bietet der Förderungsbericht noch ein sehr unvollständiges ökonomisches Abbild der Förderungslandschaft des Bundes.

Bei der Weiterentwicklung des Förderungsberichts sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Die Darstellungen und Erläuterungen sollten qualitative Aussagen zur Entwicklung wesentlicher Förderungsbereiche ermöglichen. Der Bericht sollte einen Rückschluss auf die zugrundeliegenden Förderungsprogramme, deren Zielsetzungen und deren Ausnutzung ermöglichen und wesentliche Entwicklungen erläutern. Besonderes Augenmerk wäre auf die Darstellung von angestrebten Wirkungen und auf die Eignung der Informationen für ökonomische Analysen zu legen.
- Für die Erstellung eines aussagekräftigen Förderungsberichts wären die Daten aus der Transparenzdatenbank stärker zu nutzen und mit den ausgewiesenen direkten Förderungen bzw. der Haushaltsverrechnung zu verknüpfen. Dazu wäre die Angleichung der verwendeten Förderungsbegriffe voranzutreiben. Weiters könnten auch die bislang wenig transparenten Länderförderungen in die Überblicksdarstellungen zur Transparenzdatenbank aufgenommen werden.
- Verbesserungsmöglichkeiten bestehen bei der Beschreibung der ausgewiesenen indirekten Förderungen. Die Beschreibung der Förderungsziele besteht in der Regel nur aus einzelnen Stichworten, die meistens nur wenig aussagekräftig sind. Eine klare Formulierung der Förderungsziele wäre allerdings erforderlich, um Schlussfolgerungen treffen zu können, ob das genannte Ziel weiterhin aufrecht ist und ob ein Fortbestehen der Maßnahme daher gerechtfertigt ist.

¹⁷ Siehe Erläuterungen zum § 47 Abs. 3 bis 5 BHG 2013



- Auch Angaben zu einer allfälligen Evaluierung und ein Ausblick zur Fortsetzung der Maßnahmen, wie sie etwa im deutschen Förderungsbericht enthalten sind¹⁸, würden den Nutzen des Förderungsberichts wesentlich erhöhen. Dabei sollte dargelegt werden, ob Evaluierungen vorhanden bzw. geplant sind und allfällige Evaluierungsergebnisse sollten kurz dargestellt werden. Seit 2013 sieht das BHG für Regelungsvorhaben verpflichtende interne Evaluierungen der Zielerreichung und der tatsächlich eingetretenen Wirkungen nach längstens fünf Jahren vor. Auf die Zeitpunkte und Ergebnisse dieser Evaluierungen, über die die Wirkungscontrollingstelle dem Nationalrat berichtet, könnte künftig im Förderungsbericht verwiesen werden (bis zum Förderungsbericht 2012 war ein Anhang mit einem „Überblick über Evaluierungen und Studien zu Förderprogrammen und Förderaktionen des Bundes“ enthalten).
- Bei Förderungen und Steuerbegünstigungen, die vor diesem Zeitpunkt beschlossen wurden, sind interne Evaluierungen nicht verpflichtend vorgesehen.¹⁹ Eine Überprüfung der bestehenden Steuerbegünstigungen sollte dennoch in angemessenen Zeitabständen durchgeführt werden, diese könnte beispielsweise im Rahmen von Spending Reviews erfolgen. Auch hier sollten die wesentlichen Ergebnisse in den Förderungsbericht aufgenommen werden.
- Bei den indirekten Förderungen sollten die Berechnungen, Schätzungen und Hochrechnungen laufend verbessert werden (teilweise fehlen Betragsangaben, teilweise werden gleiche Beträge über Jahre fortgeschrieben).
- Im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform sollte eine zeitliche Vorverlegung des Berichts angestrebt werden, weil derzeit die Daten zum Vorlagezeitpunkt bereits älter als ein Jahr sind.

¹⁸ Unter dem Punkt Ausblick wird im deutschen Förderungsbericht etwa dargestellt, ob Pläne zur Änderung einer Maßnahme vorgesehen sind bzw. eine Maßnahme zukünftig weiter als erforderlich eingestuft wird. Die Evaluierung gibt Aufschluss, inwiefern die Effizienz der Maßnahmen bereits erhoben wurde bzw. ob zukünftige Evaluierungen vorgesehen sind.

¹⁹ Da der Großteil der Steuerbegünstigungen bereits vor 2013 eingeführt wurde, ist nur ein kleiner Teil von einer verpflichtenden Evaluierung umfasst.



Evaluierung des Förderungssystems

Gemäß dem Konsolidierungspaket 2012 – 2016 sollten Verbesserungen im Förderwesen in den Jahren 2015 und 2016 Einsparungen von je 500 Mio. EUR ermöglichen. Zur Gegenfinanzierung der Steuerreform sind bei der Verwaltung (Personal- und Sachaufwendungen) und bei den Förderungen für Bund, Länder und Gemeinden jährliche Einsparungen von insgesamt 1,1 Mrd. EUR vorgesehen. Für den Bund beträgt das Einsparungsziel daher 700 Mio. EUR, davon 500 Mio. EUR in der Verwaltung und 200 Mio. EUR bei den Förderungen.

Eine gebietskörperschaftenübergreifende Förderungsreform wurde im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen mit den Ländern Seiten des Bundes zwar in Aussicht genommen, letztlich jedoch nicht vereinbart. Im Paktum über den Finanzausgleich wurde die Befüllung der Transparenzdatenbank als Pilotprojekt bezeichnet, das ab Ende 2017 evaluiert werden soll. Auch im Arbeitsprogramm der Bundesregierung für 2017/2018 ist grundsätzlich nur eine One in-One out-Regelung für Gesetze und Förderungen vorgesehen.

Aber auch bei den Förderungen des Bundes besteht Reformbedarf, etwa im Hinblick auf Strategie und daraus abgeleiteter Wirkungsziele und Indikatoren. So stellte der Rechnungshof (RH) bezüglich der Förderungen eines Ressorts erst jüngst fest, dass schriftlich dokumentierte Förderungsstrategien fehlen, weshalb sich Evaluierungen der Förderungsmaßnahmen lediglich auf Vorjahresvergleiche und statistische Auswertungen beschränken mussten. Weiters wurde angemerkt, dass Absprachen mit anderen Gebietskörperschaften bzw. Förderungsstellen nicht nachvollziehbar dokumentiert sind.²⁰ In der nachfolgenden Zusammenstellung fasste der RH die wesentlichen Problemfelder des Förderwesens in einer Tabelle zusammen.²¹

²⁰ Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2016/12, Förderungen des BMGF

²¹ Bericht des Rechnungshofes, Reihe Positionen 2016/2, für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs



Problemfelder im Förderungswesen aus Sicht des Rechnungshofes

Tabelle 10: Problemfelder Förderungswesen

1.	Institutionelle Vielfalt und Unüberschaubarkeit der Förderungslandschaft
	kein Gesamtüberblick – keine Gesamt-Förderungsdatenbank
	keine Kompetenzabgrenzung
	Vielzahl von Fördergebern, Fördertöpfen und Förderungsprogrammen
	keine Gesamtstrategie zwischen den Gebietskörperschaften/Fördergebern
	uneinheitliche Terminologie
2.	Steuerung und Wirkungsorientierung
	tw. keine Abstimmung der Zielgruppen und Förderungsvoraussetzungen
	tw. Fehlen (quantifizierter) Zielfestlegungen (einschließlich Wirkungszielen)
	tw. keine (aussagekräftigen) Evaluierungen der Förderungsprogramme
	unzureichende Auseinandersetzung mit Mitnahmeeffekten
	kein regelmäßiges Hinterfragen der Zweckmäßigkeit des Weiterbestehens von Förderungsmaßnahmen
3.	Förderungsabwicklung
	keine einheitlichen Mindeststandards für die Förderungsabwicklung;
	kein einheitlich konzipiertes Kontrollsysteem für Förderungen; kein durchgängiges Sanktionierungssystem und Rückforderungssystem bei Fehlangaben und widmungswidriger Verwendung
	tw. parallele Abwicklung von Förderungen durch mehrere Förderstellen – nur tw. gemeinsame Abwicklungsstellen
	bisweilen Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten beim Fördergeber
4.	Administrativaufwand
	unzureichende Berücksichtigung des Administrativaufwands bei der Konzeption der Förderungen
	kein Benchmarking zum Administrativaufwand

Quelle: Rechnungshof

Auch bezüglich der indirekten Förderungen ist das österreichische Steuersystem durch eine hohe Anzahl an Ausnahmen und Sonderregelungen charakterisiert. Insbesondere das Einkommensteuergesetz und das Körperschaftsteuergesetz enthalten zahlreiche Ausnahmebestimmungen und sind daher sehr komplex. Der RH weist in seinen Berichten 558 Begünstigungsmaßnahmen im Einkommensteuerrecht²² sowie 110 Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht²³ aus (jeweils Stand 2011). In beiden Berichten wird angemerkt, dass für die gewährten Förderungen keine konkreten Ziele und messbare Kriterien vorhanden sind. Aufgrund fehlender Evaluierungen kann zudem nicht beurteilt werden, ob

²² Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2013/3, Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

²³ Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2013/6, Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht



die finanziellen Mittel bestmöglich eingesetzt werden. Die Ausnahmebestimmungen sind vielfach historisch gewachsen, aufgrund fehlender Evaluierungen ist in vielen Fällen die Notwendigkeit der gewährten Begünstigungen nicht mehr klar.

Aus ökonomischer Sicht sollten Förderungen vor allem dann gewährt werden, wenn damit Effizienzsteigerungspotentiale oder bestimmte Verteilungsziele erreicht werden können. Auch bestimmte wirtschafts- oder umweltpolitische Ziele (z.B. Start-up-Förderung) oder gesellschaftspolitische Ziele (z.B. Familienförderung, Absetzbarkeit von Spenden) können über Förderungen verfolgt werden, wobei jeweils zu hinterfragen ist, ob eine Förderung das geeignete Instrument ist. Durch bestimmte Begünstigungen sollen auch Verwaltungsvereinfachungen erreicht werden. Dies betrifft etwa die Pendlerpauschale oder die pauschalierte Besteuerung bestimmter Berufsgruppen. Die ökonomische Wirkung von direkten und indirekten Förderungen ist grundsätzlich sehr ähnlich, ob eine Zahlung direkt erfolgt oder über eine ermäßigte Steuerschuld spielt für die Anreizwirkung kaum eine Rolle. In der Praxis besteht allerdings ein wesentlicher Unterschied darin, dass für direkte Förderungen in der Regel eine Auszahlungsobergrenze vorgegeben ist. Indirekte Förderungen werden hingegen nicht veranschlagt, das Ausmaß der Förderung ist daher nach oben hin nicht begrenzt. Auch im Verwaltungsaufwand und in der Kontrollintensität unterscheiden sich die beiden Förderungsarten teilweise erheblich.

Eine Effizienzsteigerung kann durch eine Förderung in erster Linie dann erreicht werden, wenn bedeutende positive externe Effekte vorhanden sind, die ohne einen staatlichen Eingriff von den privaten Akteuren nicht ausreichend berücksichtigt werden.²⁴ Dies trifft beispielsweise auf Forschungsausgaben im privaten Sektor zu. Der externe Effekt entsteht dadurch, dass von Forschungsinnovationen auch andere Akteure profitieren (Spill over Effekte), dieser zusätzliche (externe) Nutzen jedoch nicht in die Entscheidung miteinbezogen wird, weshalb ohne staatlichen Eingriff die Ausgaben nicht ihr effizientes Niveau erreichen. Ein weiteres Beispiel sind Maßnahmen im Bereich der Landschaftspflege, von denen nicht nur die Landwirte selbst, sondern etwa auch der Tourismus profitiert. Naheliegend sind die positiven externen Effekte auch bei verschiedensten umweltfördernden Maßnahmen. Steuerbegünstigungen können aber auch dann zu einer Effizienzsteigerung beitragen, wenn sie dazu genutzt werden, bestehende Verzerrungen im Steuersystem zu minimieren. So wird

²⁴ Die Grundüberlegung ist, dass private Akteure bei ihren Entscheidungen die entstehenden Kosten nur ihrem eigenen Nutzen gegenüberstellen, ein allfälliger zusätzlicher Nutzen für Dritte (externer Effekt) fließt in die Entscheidung nicht ein, weshalb das effiziente Niveau nicht erreicht wird. In der Praxis besteht allerdings das Problem, dass das Ausmaß des externen Effekts kaum beobachtbar bzw. quantifizierbar ist.



etwa eine Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen immer wieder von der Europäischen Kommission gefordert, um eine Verzerrung zugunsten von fremdfinanzierten Investitionen (aufgrund der Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen) zu verhindern.²⁵

Auch Verteilungsziele können mit Förderungsmaßnahmen verfolgt werden. Beispielsweise steht der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Güter des täglichen Bedarfs (z.B. Lebensmittel, Mieten, Medikamente) in diesem Zusammenhang. Allerdings haben steuerliche Begünstigungen zur Erreichung von Verteilungszielen auch Nachteile, weil sie wenig treffsicher sind und zu zusätzlichen Verzerrungen des Steuersystems führen. Eine progressive Einkommensteuer und gezielte Transferleistungen sind daher zur Erreichung von Verteilungszielen grundsätzlich eher geeignet, als differenzierte Steuersätze auf Konsumgüter.

Der Einsatz von Förderungen kann somit ökonomisch begründet werden, allerdings nur wenn diese sehr gezielt zur Erreichung von klar definierten Zielen eingesetzt werden und dadurch Effizienzsteigerungspotentiale realisiert werden können. Auch dann ist jeweils zu hinterfragen, ob eine Förderung die geeignete Maßnahme darstellt. Insbesondere bei den indirekten Förderungen sind die Förderungsziele vielfach nicht definiert, aufgrund fehlender Evaluierungen können auch kaum Aussagen über die Wirkung der gewährten Begünstigungen getroffen werden. Eine Überprüfung der bestehenden Ausnahmebestimmungen sollte daher zeitnah erfolgen, beispielsweise im Rahmen von Spending Reviews. Auch eine Durchforstung der Steuerbegünstigungen im Hinblick auf ihre ökologischen Wirkungen wäre sinnvoll, eine WIFO-Studie²⁶ gibt dazu erste Aufschlüsse. Um einen Wildwuchs von Ausnahmebestimmungen zu vermeiden, sind auch Befristungen ein geeignetes Instrument. Im neuen Regierungsprogramm für die Jahre 2017 und 2018 wird in diesem Zusammenhang die Einführung einer Sunset Clause und einer One in-One out Regelung angekündigt. Das Ziel sollte jedenfalls weiterhin eine Vereinfachung des Steuerrechts sein. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch eine Reduktion der Ausnahmen bei gleichzeitiger Senkung der Steuersätze würde zu einer effizienteren Steuerstruktur beitragen.

²⁵ Dieser Aspekt wird auch im kürzlich neu aufgelegten Vorschlag der EK für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage berücksichtigt.

²⁶ Siehe Kletzan-Slamanig/Köppl (2016): Umweltschädliche Subventionen in den Bereichen Energie und Verkehr.