



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlament

Budgetdienst

Analyse des Budgetdienstes

Förderungsbericht 2016 (III-77 d.B.)

20. Februar 2018



Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	5
2	Inhalte und Neuerungen im Förderungsbericht 2016.....	9
2.1	Inhalte und herangezogene Förderungsbegriffe im Förderungsbericht.....	9
2.2	Neuerungen im Förderungsbericht 2016	11
2.3	Notwendige Weiterentwicklung des Förderungsberichts	12
3	Gesamtübersicht	13
4	Direkte Förderungen	14
4.1	Gesamtentwicklung der direkten Förderungen	14
4.2	Entwicklung nach Untergliederungen	15
4.3	Vorjahres- und Voranschlagsvergleich	18
4.4	Entwicklung nach Aufgabenbereichen.....	20
4.5	Angaben zur Evaluierung und Wirkung der direkten Förderungen.....	21
5	Indirekte Förderungen.....	23
5.1	Anzahl und Förderungsvolumen der indirekten Förderungen	24
5.2	Auswirkungen der Steuerreform 2015/2016	29
6	Förderungen im Bereich Forschung & Entwicklung (F&E)	31
6.1	Indirekte Förderungen (Forschungsprämie)	31
6.2	Direkte Förderungen für Forschung und Entwicklung	32
7	Förderungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und im internationalen Vergleich	36
7.1	Darstellung der Förderungen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).....	36
7.2	VGR-Subventionen auf Ebene der österreichischen Gebietskörperschaftsebenen.....	39
7.3	Förderungen gemäß VGR-Systematik im internationalen Vergleich	42
8	Transparenzdatenbank	46
8.1	Umsetzung der Transparenzdatenbank.....	46
8.2	Leistungs-/Förderungsangebote in der Transparenzdatenbank.....	47
8.3	Auszahlungen der Bundes für 2016 je einheitlicher Kategorie.....	51
8.4	Nutzung der Transparenzdatenbank zur Effizienzsteigerung.....	52
9	Evaluierung und Weiterentwicklung des Förderungssystems	54
9.1	Förderungen im Regierungsprogramm und in der Budgetplanung	54
9.2	Grundlegende Überlegungen zur Gestaltung des Förderungssystems.....	58



Abkürzungsverzeichnis

BFG	Bundesfinanzgesetz
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
COFOG	Classification of the Functions of Government (Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates)
EK	Europäische Kommission
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
F&E	Forschung und Entwicklung
HETA	HETA Asset Resolution AG
Hypo	Hypo-Alpe-Adria Bank International AG
IHS	Institut für höhere Studien
iHv	in Höhe von
iZm	im Zusammenhang mit
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TDB	Transparenzdatenbank
TDBG	Transparenzdatenbankgesetz
UG	Untergliederung
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Förderungsübersicht	13
Tabelle 2:	Direkte Förderungen des Bundes.....	14
Tabelle 3:	Direkte Förderungen des Bundes (wesentliche Förderungsbereiche)	16
Tabelle 4:	Untergliederungen mit den größten absoluten Veränderungen zum Vorjahr ...	18
Tabelle 5:	Anzahl und Förderungsvolumen der indirekten Förderungen	24
Tabelle 6:	Anzahl der indirekten Förderungen ohne Angaben zu den finanziellen Auswirkungen.....	25
Tabelle 7:	Finanzielle Auswirkungen nach begünstigenden Bestimmungen	27
Tabelle 8:	Finanzielle Auswirkungen nach Empfängergruppen.....	29
Tabelle 9:	Direkte Förderungen – UG 31-Wissenschaft und Forschung.....	33
Tabelle 10:	Direkte Förderungen – UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	34
Tabelle 11:	Direkte Förderungen – UG 33-Wirtschaft (Forschung)	34
Tabelle 12:	Überleitung der direkten Bundesförderungen zu den VGR-Subventionen i.w.S.	37
Tabelle 13:	Gesamtstaatliche VGR-Daten auf Basis des ESVG 2010	39
Tabelle 14:	VGR-Subventionen nach COFOG Abteilungen	40
Tabelle 15:	VGR-Subventionen – Veränderungen der gegenüber dem Vorjahr (2015).....	41
Tabelle 16:	Subventionen i.w.S. (Subventionen, Vermögens- und sonstige laufende Transfers).....	43
Tabelle 17:	Unternehmensförderungen (Subventionen und Vermögenstransfers).....	44
Tabelle 18:	Anzahl der erfassten Förderungsangebote nach Ressorts und Ländern	48
Tabelle 19:	Anzahl der Förderungen je Förderungskategorie	49
Tabelle 20:	Auszahlungen des Bundes nach Förderungskategorien.....	51
Tabelle 21:	Förderungen nach COFOG in der TDB und im BHG	52

Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Direkte Förderungen nach Untergliederungen	15
Grafik 2:	Entwicklung der direkten Förderungen 2016 nach Untergliederungen (Veränderungen zu 2015).....	18
Grafik 3:	Förderungsanteile nach Aufgabenbereichen.....	21
Grafik 4:	Anteil VGR-Unternehmensförderungen an den Subventionen i.w.S.....	42



1 Zusammenfassung

- Das Gesamtvolumen der im Förderungsbericht 2016 ausgewiesenen direkten und indirekten Förderungen betrug 20,7 Mrd. EUR, davon entfielen rd. 5,8 Mrd. EUR auf die direkten Förderungen und rd. 14,9 Mrd. EUR auf Einnahmehausfälle durch Steuervergünstigungen. Gegenüber 2015 entspricht dies einer Steigerung von 1,1 Mrd. EUR bzw. 5,8 %.
- Den weiteren Darstellungen im Förderungsbericht liegen unterschiedliche Förderungsbegriffe, Quellen und Erhebungsmethoden zugrunde, die zu stark voneinander abweichenden Zahlenangaben über staatliche Förderungen führen. Die Förderungen des Bundes gemäß den VGR-Daten beliefen sich 2016 auf rd. 9,6 Mrd. EUR, in der Transparenzdatenbank waren Bundesförderungen iHv rd. 10,4 Mrd. EUR erfasst.
- Das Volumen der **direkten Förderungen** stieg im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um rd. 912 Mio. EUR bzw. 18,7 % auf 5,8 Mrd. EUR (1,6 % des BIP bzw. 7,6 % der Gesamtauszahlungen des Bundes). Diese hohe Zuwachsrate 2016 ergibt sich insbesondere aus zeitlichen Verschiebungen bei den Auszahlungsmodalitäten von EU-Förderungen im Bereich Land- und Forstwirtschaft (insbesondere die Ländliche Entwicklung und die Marktordnungsmaßnahmen) in das Jahr 2016 sowie höheren Förderungen für ältere Personen, Langzeitarbeitslose und Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte in der UG 20-Arbeit. Im Bundesvoranschlag (BVA) 2017 ist ein moderater Rückgang der direkten Förderungen um rd. 142 Mio. EUR bzw. -2,5 % veranschlagt.
- Rund 72 % des Volumens der direkten Förderungen entfielen auf vier Untergliederungen. Den mit Abstand größten Anteil an den direkten Förderungen des Bundes weist die UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft mit 34 % bzw. 1.966,3 Mio. EUR auf. Es folgen die UG 20-Arbeit mit 18 % bzw. 1.019,7 Mio. EUR, die UG 31-Wissenschaft und Forschung mit 12 % bzw. 701,4 Mio. EUR und die UG 43-Umwelt mit 9 % bzw. 505,7 Mio. EUR.
- Auch bei einer Aufteilung der direkten Förderungen nach staatlichen Aufgabenbereichen gemäß COFOG (Classification of the Functions of Government) wies der Bereich „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd“ im Berichtsjahr 2016 mit rd. 2 Mrd. EUR oder 34 % den höchsten Anteil auf. Die Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft wurden zu einem hohen Anteil aus dem EU-Budget finanziert und



national über das BMLFUW verteilt. Weitere große Aufgabenbereiche sind „Soziale Sicherung“ mit 1,3 Mrd. EUR oder 22 % und „Grundlagen-, angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung“ mit 702,6 Mio. EUR oder 12 %. In der mittelfristigen Betrachtung seit 2013 sind die Förderungsanteile für die „Soziale Sicherung“ (+3,4 %-Punkte) und die „Grundlagen-, angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung“ (+3,0 %-Punkte) kontinuierlich angestiegen, während sich die Förderungsanteile für „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd“ (-4,0 %-Punkte) und den „Umweltschutz“ (-2,1 %-Punkte) eher rückläufig entwickelten.

- Der Förderungsbericht wies für 2016 **indirekte Förderungen** iHv 14,9 Mrd. EUR aus (4,2 % des BIP). Gegenüber dem Jahr 2015 entsprach dies einer Steigerung um 227 Mio. EUR bzw. 1,5 %. Im Berichtsjahr 2016 wirkten sich erstmals die im Rahmen der Steuerreform 2015/2016 beschlossenen Änderungen in vollem Umfang aus, die auch den vergleichsweise höheren Entfall von Steuereinnahmen aus der Negativsteuer (+220 Mio. EUR), dem Kinderfreibetrag (+90 Mio. EUR) und aus der Begünstigung für Grundstücksübertragungen innerhalb der Familie (+60 Mio. EUR) erklären. Gleichzeitig bewirkte die Senkung der Grenzsteuersätze (z.B. Eingangssteuersatz von 36,5 % auf 25 %), dass es bei indirekten Förderungen in Form von Freibeträgen (Verminderung der Bemessungsgrundlage) zu einem geringeren Ausfall von Steuereinnahmen kommt. Auch die Änderungen beim ermäßigten Umsatzsteuersatz führten zu einem niedrigeren Einnahmenausfall (-100 Mio. EUR).
- Knapp 43 % des Gesamtförderungsvolumens betrafen Steuerbegünstigungen im Bereich der Einkommensteuer. Die Begünstigungen im Rahmen der Umsatzsteuer aus den ermäßigten Umsatzsteuersätzen werden mit 4,5 Mrd. EUR angegeben (30 % des Gesamtförderungsvolumens), jene im Bereich des Gesundheits- und Sozialbereich Beihilfengesetz mit 2,2 Mrd. EUR (14,5 % des Gesamtförderungsvolumens). Bei 22 von insgesamt 66 angeführten Förderungsmaßnahmen erfolgten keine Angaben zu den finanziellen Auswirkungen, dadurch reduziert sich die Aussagekraft des ausgewiesenen Förderungsvolumens.
- Der Großteil der indirekten Förderungen (rd. 60 %) kam den Unternehmen zugute, auf private Haushalte und private, nicht auf Gewinn ausgerichtete Institutionen entfielen rd. 38 %. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe werden hingegen überwiegend durch direkte Förderungen unterstützt.
- Förderungen können auch anhand der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen –



ESVG 2010) dargestellt werden, wobei zwischen **Unternehmensförderungen** (Subventionen und Vermögenstransfers) und **VGR-Subventionen i.w.S.** unterschieden wird (umfassen auch die sonstigen laufenden Transfers an private Organisationen ohne Erwerbscharakter, Zahlungen aus internationaler Zusammenarbeit und die EU-Beiträge). Die VGR-Daten werden auch für **internationale Vergleiche** herangezogen, wobei sich der internationale Vergleich von staatlichen Förderungen jedoch schwierig gestaltet, weil sich die Struktur der Förderungssysteme länderweise stark unterscheidet. Die Förderungsquote entwickelte sich in Österreich zuletzt rückläufig, mit 17,4 Mrd. EUR oder 4,9 % des BIP lag Österreich im internationalen Vergleich aber weiterhin sowohl über dem EU-Schnitt (4,5 %) als auch über dem Schnitt des Euroraums (4,8 %), zuletzt ist jedoch eine Annäherung insbesondere an den Durchschnitt im Euroraum festzustellen.

- Die Bundesdienststellen melden ihre Leistungs-/Förderungsangebote sowie ihre Einzelförderungen seit 1. Jänner 2013 an die **Transparenzdatenbank**. Der Förderungsbegriff im Transparenzdatenbankgesetz ist weiter gefasst und inhaltlich sowie zeitlich anders abgegrenzt als die Förderungen nach dem Bundeshaushaltsgesetz (BHG). Die Auszahlungen 2016 für die 573 Förderungsangebote betragen insgesamt rd. 10,4 Mrd. EUR und waren damit um 4,6 Mrd. EUR höher als die direkten Förderungen des Bundes, weil z.B. auch Zahlungen an die ÖBB-Infrastruktur AG und die ÖBB-Personenverkehr AG, die Leistungen zu Schüler- und Lehrlingsfreifahrten, Leistungen im Bereich „Arbeit“ und Zahlungen an internationale Finanzinstitutionen mitumfasst waren. Seitens der Länder wurden zunächst nur die Förderungsangebote jedoch keine Einzelfälle gemeldet. Im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 wurde vereinbart, dass die Länder die Transparenzdatenbank in den Bereichen Umwelt und Energie mit Einzelförderungen ab dem 1. Jänner 2017 befüllen.
- Im Förderungsbericht 2016 wurden die aus der Transparenzdatenbank abgeleiteten Übersichten und Darstellungen deutlich ausgebaut. Von den im Transparenzportal Ende 2016 ausgewiesenen 2.260 Leistungs-/Förderungsangeboten waren 573 (rd. 25 %) dem Bund und 1.687 (rd. 75 %) den Ländern zuzurechnen. Die Transparenzdatenbank hat grundsätzlich das Potenzial, einen Überblick über die heterogene Förderungslandschaft des Bundes und der Länder zu geben und wichtige Grundlagen für eine effizientere Gestaltung des Förderungswesens zu liefern. Die mangelnde Befüllung (Daten von Gemeinden fehlen noch vollständig) und bedeutende konzeptionelle Mängel stehen einer zufriedenstellenden Nutzung dieses Potenzials



derzeit aber entgegen. Die Transparenzdatenbank hat in ihrer derzeitigen Form die mit ihrer Implementierung verfolgten Ziele – Transparenz, Missbrauchskontrolle und Steuerung – bisher nicht erreicht.

- Das **Regierungsprogramm 2017 – 2022** der neuen Bundesregierung adressiert eine Reihe von grundsätzlich bekannten Problemstellungen im österreichischen Förderungssystem. Diese betreffen bei den direkten Förderungen insbesondere die institutionelle Vielfalt und Unüberschaubarkeit des Förderungswesens, die fehlenden Strategien, die mangelnde Abstimmung zwischen den Förderstellen, fehlende Mindeststandards für die Abwicklung und Kontrolle von Förderungen sowie den hohen Administrativaufwand bei den Förderungswerbern, aber auch bei den Förderungsstellen. Auch bezüglich der indirekten Förderungen ist das österreichische Steuersystem durch eine hohe Anzahl an Ausnahmen und Sonderregelungen charakterisiert. In einem Ministerratsbeschluss zur Erstellung der Bundesfinanzgesetze für 2018 und 2019 wird festgehalten, dass durch eine konsequente Abschaffung von Doppel- und Mehrfachförderungen und Prüfung der Förderungen auf ihre Treffsicherheit bei den Ministerien bis zu 190 Mio. EUR (5 % der direkten Förderungen) mittel- und langfristig eingespart werden können. Im Hinblick auf die budgetären Effekte bereits beschlossener Maßnahmen sowie der Regierungspläne ist nach Ansicht des Budgetdienstes kurzfristig jedoch mit einer Ausweitung des Förderungsvolumens zu rechnen.
- 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 geeignetste 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.
- Das BMF nahm im Förderungsbericht 2016 gegenüber dem Vorjahresbericht insbesondere bei den Erläuterungen zu den direkten Förderungen und den Ausführungen zur Transparenzdatenbank einige zu begrüßende Verbesserungen vor.



Die von den Ressorts bereitgestellten Informationen waren jedoch qualitativ noch sehr unterschiedlich und nur eingeschränkt aussagekräftig. Der Förderungsbericht soll als wesentliche Beurteilungsgrundlage für budget- und konjunkturpolitische Entscheidungen dienen, bietet aber insgesamt noch kein ausreichend transparentes und vollständiges ökonomisches Abbild der Förderungslandschaft des Bundes. Hinweise zur notwendigen Weiterentwicklung des Förderungsberichtes finden sich zusammengefasst sowie in den einzelnen Teilabschnitten der Analyse.

2 Inhalte und Neuerungen im Förderungsbericht 2016

2.1 Inhalte und herangezogene Förderungsbegriffe im Förderungsbericht

Die Bundesregierung hat dem Nationalrat alljährlich, spätestens bis zum Ablauf des dem Berichtsjahr folgenden Finanzjahres, eine zahlenmäßige Übersicht über die aus Bundesmitteln gewährten

- **direkten** Förderungen (das sind finanzielle Zuwendungen an natürliche oder juristische Personen für eine erbrachte oder beabsichtigte Leistung, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht) und
- **indirekten** Förderungen (das sind Einzahlungsverzichte des Bundes gegenüber natürlichen oder juristischen Personen durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen für eine erbrachte Leistung, an der ein vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht)

vorzulegen. Diese Darstellung nach den gesetzlich geforderten Gliederungselementen findet sich in den Detailübersichten des Förderungsberichtes 2016.

Der Förderungsbericht enthält darüber hinaus einen analytischen Teil mit gegenüber dem Vorjahresbericht überarbeiteten und erweiterten Überblicksdarstellungen. Neben den Erläuterungen zur Entwicklung der direkten und indirekten Förderungen beinhaltet dieser einen internationalen Vergleich der Förderungen und eine Darstellung auf Basis der Daten aus der Transparenzdatenbank.

Diesen Darstellungen liegen drei unterschiedliche Förderungsbegriffe zugrunde, weil die maßgeblichen rechtlichen Regelungen unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen und weil ihnen damit unterschiedliche Konzepte zugrunde liegen:

1. Förderungsbegriff des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) 2013 für die ausgewiesenen



direkten und indirekten Förderungen (siehe oben), wobei die Auszahlungen jeweils durch das zuständige Ressort als Förderungen spezifiziert werden.

2. Förderungs- bzw. Leistungsbegriff gemäß dem Transparenzdatenbankgesetz (TDBG) 2012 für die Darstellungen aus dem Transparenzportal (Leistungsangebote) und der Transparenzdatenbank, der auf eine Erfassung aller Leistungen des Bundes und der Länder nach Letztempfängern und bestimmten einheitlichen Leistungskategorien abzielt.
3. Förderungsbegriffe, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) gemäß Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 für Transaktionen mit Förderungscharakter verwendet werden (Subventionen, Vermögenstransfers, sonstige laufende Transfers), für den internationalen Vergleich.¹

Die unterschiedlichen Förderungsbegriffe, Quellen und Erhebungsmethoden führen zu stark differierenden Zahlenangaben über die staatlichen Förderungen. Während die direkten Förderungen des Bundes gemäß der Abgrenzung in § 30 Abs. 5 BHG im Förderungsbericht 2016 mit insgesamt rd. 5,8 Mrd. EUR ausgewiesen werden, beliefen sich die Förderungen des Bundes an Unternehmen (Subventionen und Vermögenstransfers) gemäß den VGR-Daten auf 4,7 Mrd. EUR (unter Einbeziehung der sonstigen laufenden Transfers² sogar auf rd. 9,6 Mrd. EUR). In der Transparenzdatenbank waren im Jahr 2016 Auszahlungen des Bundes iHv rd. 10,4 Mrd. EUR erfasst.

Um die Förderungsbegriffe inhaltlich anzunähern, umfasst die Definition der Förderungen in § 8 Transparenzdatenbankgesetz seit der Novelle 2016 alle im Förderungsbericht erfassten Förderungen nach dem BHG (ausgenommen sind aber weiterhin Zahlungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände), diese sind jedoch deutlich weiter gefasst und inhaltlich sowie zeitlich anders abgegrenzt (z.B. wenn die Auszahlungen an die Letztempfänger durch Fördergesellschaften abgewickelt werden). Der hohe betragsmäßige Unterschied von 4,6 Mrd. EUR resultiert insbesondere aus den nur in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungen an die ÖBB (2,7 Mrd. EUR), Leistungen für

¹ Eine detaillierte Darstellung der Begriffsabgrenzungen und der Unterschiede zum Förderungsbegriff des BHG ist der Kurzstudie des Budgetdienstes zu einer Anfragebeantwortung zu entnehmen: [Internationale 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.



Schüler- und Lehrlingsfreifahrten (0,4 Mrd. EUR) und Leistungen im Bereich der Arbeit (0,4 Mrd. EUR). Die Transparenzdatenbank umfasst neben den im Bericht dargestellten Förderungen auch Sozialversicherungsleistungen, ertragssteuerliche Ersparnisse und Sachleistungen.

Auch wenn teilweise unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt werden, erachtet der Budgetdienst im Hinblick auf eine übersichtlichere Darstellung der Förderungslandschaft in Österreich und eine bessere Nutzung der Transparenzdatenbank für die Berichterstattung an den Nationalrat eine konzeptionelle Weiterentwicklung und eine weitere inhaltliche Annäherung der Förderungsbegriffe zwischen BHG und TDBG für notwendig.

2.2 Neuerungen im Förderungsbericht 2016

Das BMF nahm im Förderungsbericht 2016 gegenüber dem Vorjahresbericht insbesondere bei den Erläuterungen zu den direkten Förderungen und den Ausführungen zur Transparenzdatenbank Verbesserungen vor:

- Bei den direkten Förderungen wurde den einzelnen Untergliederungen erstmals eine von den Ressorts zu erstellende einseitige Übersicht über Förderungsschwerpunkte, budgetäre Entwicklungen und Ausführungen zur Wirkungsorientierung bzw. Evaluierung von Förderungsprogrammen vorangestellt. Ergänzend dazu konnten die Ressorts erstmals die bisher oft nicht ersichtlichen wesentlichen Förderungsprogramme (mit Auszahlungsbeträgen, Ausnutzungsgrad, Laufzeit, Zielen und Wirkungen) vorweg tabellarisch darstellen (allerdings ohne Zeitreihen) und Einzelpositionen umfangreicher erläutern.
- Die Überblicksdarstellungen wurden durch zusätzliche Grafiken ergänzt und der Schwerpunkt der Erläuterungen stärker auf die Entwicklung in Richtung COFOG Aufgabenbereichen³ (funktionale Gliederung der öffentlichen Ausgaben) verlagert.
- Mit der Evaluierung der Forschungsförderungsprämie wurde ein erster inhaltlicher Analyseschwerpunkt aufgenommen.

³ COFOG ist die Abkürzung für Classification of the Functions of Government. Diese Einteilung ermöglicht eine Zuordnung der öffentlichen Ausgaben nach staatlichen Aufgabenbereichen (z.B. Soziale Sicherung, Allgemeine öffentliche Verwaltung, Land- und Forstwirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Kultur, Bildungswesen, Grundlagenforschung) und wurde in der derzeitigen Fassung 1999 von der OECD erarbeitet. Im Anhang wird in der **Anlage 1** ein kurzer Überblick über die einzelnen staatlichen Aufgabenbereiche der COFOG-Klassifikation und die Inhalte der jeweiligen COFOG Abteilungen gegeben.



- Die Ausführungen zur Transparenzdatenbank wurden deutlich ausführlicher gestaltet und erstmals um Auszahlungsbeträge nach Tätigkeitsbereichen (Kategorien) und COFOG Aufgabenbereichen für die Bundesförderungen (die Länder sind noch nicht erfasst) erweitert.

Die Änderungen im Förderungsbericht 2016, insbesondere die Ausführungen zur Evaluierung der Forschungsförderungsprämie, sind zu begrüßen. Die von den Ressorts bereitgestellten Informationen waren qualitativ noch sehr unterschiedlich und nur eingeschränkt aussagekräftig. Insbesondere die Ausführungen zur Wirkungsorientierung waren nur in Einzelfällen zufriedenstellend (siehe Pkt. 9 Ausgewählte Themen zur Evaluierung und Weiterentwicklung des Förderungssystems). Im Ressortvergleich positiv hervorzuheben sind z.B. im Bereich Wirkungsorientierung die konsistente Darstellung der Angaben der Untergliederungen aus dem Forschungsbereich.

2.3 Notwendige Weiterentwicklung des Förderungsberichts

Der Förderungsbericht soll als wesentliche Beurteilungsgrundlage für budget- und konjunkturpolitische Entscheidungen dienen⁴, bietet aber insgesamt noch kein ausreichend transparentes und vollständiges ökonomisches Bild der Förderungslandschaft des Bundes.

Hinweise zur notwendigen Weiterentwicklung des Förderungsberichtes finden sich in den einzelnen Teilabschnitten der Analyse. Zusammengefasst werden insbesondere folgende weitere Schritte empfohlen:

- Die von den Ressorts bereitgestellten Darstellungen und Erläuterungen sollten qualitätsgesichert und so gestaltet werden, dass sie qualitative Aussagen zur Entwicklung wesentlicher Förderungsbereiche umfassen und einen Rückschluss auf die Zielerreichung der zugrundeliegenden Förderungsprogramme ermöglichen.
- Verbesserungsnotwendigkeiten bestehen bei der Darstellung der indirekten Förderungen. Die Beschreibung der Förderungsziele besteht in der Regel nur aus einzelnen Stichworten, die meistens nur wenig aussagekräftig sind. Die Berechnungen, Schätzungen und Hochrechnungen sollten laufend verbessert (teilweise fehlen Betragsangaben, teilweise werden gleiche Beträge über Jahre fortgeschrieben) und

⁴ Siehe Erläuterungen zum § 47 Abs. 3 bis 5 BHG 2013.



die mit den jeweiligen Steuerbegünstigungen angestrebten Wirkungen dargestellt werden.

- Die Angaben zur Evaluierung sowohl von einzelnen Förderungen als auch vom Förderungssystem sollten deutlich erweitert und qualitativ verbessert werden, zumal das BHG für Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben (insbesondere Förderungsprogramme) verpflichtende interne Evaluierungen der Zielerreichung und der tatsächlich eingetretenen Wirkungen nach längstens fünf Jahren vorsieht.
- Trotz erheblicher Mängel in der Konzeption der Transparenzdatenbank bietet diese grundsätzlich ein deutlich höheres Potenzial zur Gestaltung eines aussagekräftigeren Förderungsberichtes als die Darstellung der Zahlungsflüsse aus dem Bundeshaushalt und sollte künftig verstärkt für Analysen herangezogen werden. Überblicksdarstellungen könnten dabei auch die bislang wenig transparenten Länderförderungen mitumfassen. Entsprechende Metadaten der Transparenzdatenbank sollten auch öffentlich zur Verfügung gestellt werden.
- Im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform sollte eine zeitliche Vorverlegung des Förderungsberichts angestrebt werden, weil derzeit die Daten zum Vorlagezeitpunkt bereits älter als ein Jahr sind.

3 Gesamtübersicht

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

Tabelle 1: Förderungsübersicht

<i>in Mio. EUR</i>	Erfolg 2012	Erfolg 2013	Erfolg 2014	Erfolg 2015	Erfolg 2016	BVA 2017
Direkte Förderungen	4.639,5	5.157,2	5.259,2	4.876,6	5.788,5	5.646,3
%-Veränderung	-13,7	11,2	2,0	-7,3	18,7	-2,5
Indirekte Förderungen	13.934,0	13.878,0	14.061,0	14.682,0	14.909,0	-
%-Veränderung	7,1	-0,4	1,3	4,4	1,5	-
Summe	18.573,5	19.035,2	19.320,2	19.558,6	20.697,5	-
%-Veränderung	1,0	2,5	1,5	1,2	5,8	-

Quellen: Förderungsberichte 2012, 2013, 2014, 2015 und 2016

Das Volumen der direkten und indirekten Förderungen belief sich im Jahr 2016 auf 20,7 Mrd. EUR, damit stiegen die Förderungen gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Mrd. EUR bzw. 5,8 %. Für den Zeitraum von 2012 bis 2016 betrug die Steigerung des Gesamtvolumens 2,1 Mrd. EUR bzw. 11,4 %.



Das Volumen der direkten Förderungen, die sich im Jahr 2015 rückläufig entwickelt hatten, legte im Jahr 2016 um 912 Mio. EUR (18,7 %) auf rd. 5,8 Mrd. EUR zu. Verursacht wurde diese Entwicklung in erster Linie durch eine zeitliche Auszahlungsverschiebung von Förderungen im Bereich der Landwirtschaft in das Jahr 2016. Deutlich geringer fiel der Zuwachs im Jahr 2016 bei den indirekten Förderungen aus, die Erhöhung gegenüber dem Vorjahr betrug 227 Mio. EUR bzw. 1,5 %. Einzelne im Jahr 2016 wirksame Effekte der Steuerreform reduzierten dabei den Anstieg (geringere Ersparnis durch Ausnahmeregelungen wegen der verringerten Steuerbelastung).

4 Direkte Förderungen

4.1 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:

Tabelle 2: Direkte Förderungen des Bundes

<i>in Mio. EUR</i>	Erfolg 2012	Erfolg 2013	Erfolg 2014	Erfolg 2015	Erfolg 2016	BVA 2017
Direkte Förderungen	4.639,5	5.157,2	5.259,2	4.876,6	5.788,5	5.646,3
%-Veränderung	-13,7	11,2	2,0	-7,3	18,7	-2,5
Gesamtauszahlungen Bund	72.880,4	75.566,7	74.652,5	74.589,5	76.309,0	77.457,2
%-Veränderung	7,5	3,7	-1,2	-0,1	2,3	1,5
Anteil "Direkte Förderungen" <i>in %</i>	6,4	6,8	7,0	6,5	7,6	7,3

Quellen: Förderungsberichte 2012, 2013, 2014, 2015 und 2016

Das Volumen der direkten Förderungen stieg im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um rd. 912 Mio. EUR bzw. 18,7 % von 4.876,6 Mio. EUR auf 5.788,5 Mio. EUR. Diese hohe Zuwachsrate 2016 ergibt sich insbesondere aus zeitlichen Verschiebungen bei den Auszahlungsmodalitäten von EU-Förderungen im Bereich Land- und Forstwirtschaft (insbesondere die Ländliche Entwicklung und die Marktordnungsmaßnahmen) sowie höheren Förderungen in der UG 20-Arbeit (siehe unten). Der Anteil der Auszahlungen für direkte Förderungen an den Gesamtauszahlungen des Bundeshaushalts steigt von 6,5 % auf 7,6 %. Der Anteil am BIP legte von 1,4 % auf 1,6 % zu.

Im **Bundesvoranschlag (BVA) 2017** ist ein Rückgang der direkten Förderungen um rd. 142 Mio. EUR bzw. -2,5 % veranschlagt. Der Rückgang erklärt sich in erster Linie durch geringer budgetierte Förderungen im Bereich der UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft (-285,2 Mio. EUR; Normalisierung des Zahlungsverlaufs) und der UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) (-48,2 Mio. EUR; niedrigere Veranschlagung analog 2016).

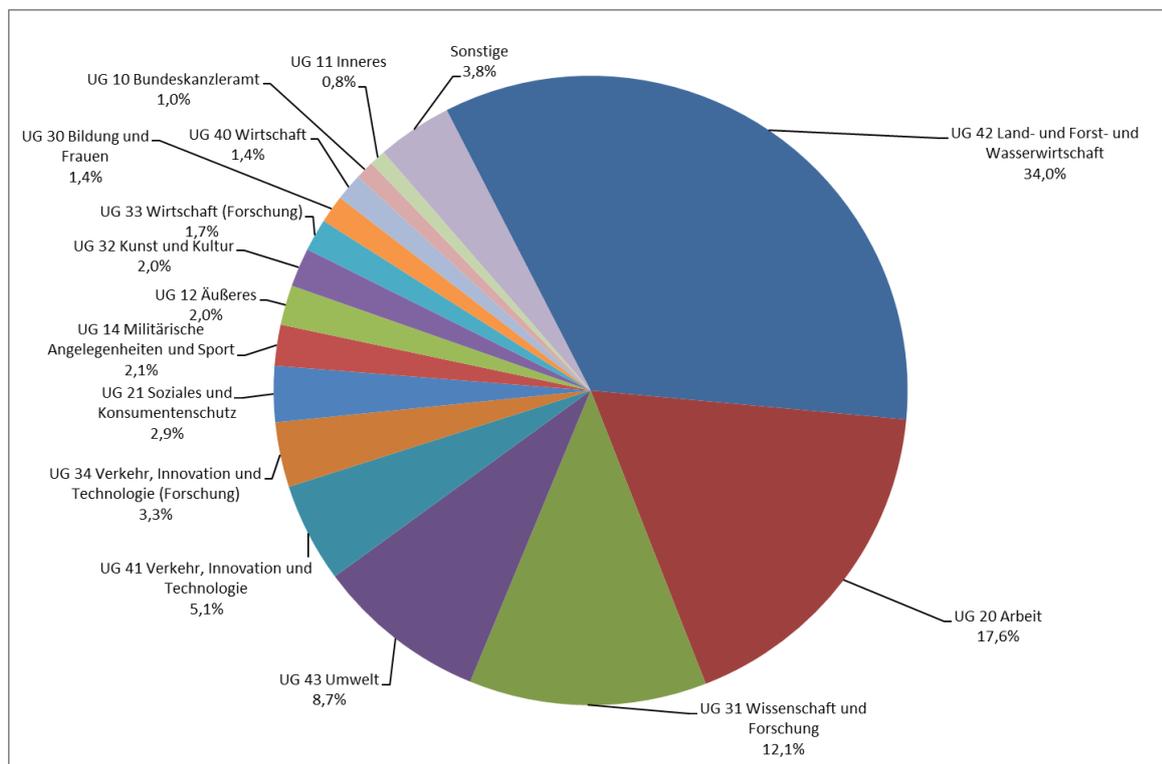


Höhere Förderungen sind für die UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie (+92,3 Mio. EUR; Breitband-Förderungen) und die UG 20-Arbeit (+69,3 Mio. EUR insbesondere für Maßnahmen für Ältere) vorgesehen. Der Anteil an den Gesamtauszahlungen des Bundes im Jahr 2017 wird mit 7,3 % prognostiziert.

4.2 Entwicklung nach Untergliederungen

Im Jahr 2016 waren die Förderungen gemäß der nachfolgenden Abbildung auf die einzelnen Untergliederungen verteilt:

Grafik 1: Direkte Förderungen nach Untergliederungen



Quelle: Förderungsbericht 2016

Den mit Abstand größten Anteil an den direkten Förderungen des Bundes weist die UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft mit 34 % bzw. 1.966,3 Mio. EUR auf. Es folgen die UG 20-Arbeit mit 18 % bzw. 1.019,7 Mio. EUR, die UG 31-Wissenschaft und Forschung mit 12 % bzw. 701,4 Mio. EUR und die UG 43-Umwelt mit 9 % bzw. 505,7 Mio. EUR. Auf diese vier Untergliederungen entfallen 72 % der direkten Förderungen des Bundes.

Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick, für welche inhaltlichen Förderungsbereiche und Förderungsempfänger die Förderungen in den einzelnen Untergliederungen schwerpunktmäßig verwendet werden. Dabei wird jeweils der Gesamtbetrag und die zeitliche Entwicklung der jeweiligen Untergliederungen und davon die Bereiche mit den höchsten



Förderungssummen ausgewiesen. Gegenüber der Darstellung im Förderungsbericht wurden dazu jene Förderungen, die inhaltlich gleichen Förderungszwecken dienen zusammengefasst, um eine gesamthafte Betrachtung des öffentlichen Mitteleinsatzes für einen bestimmten Förderungszweck zu ermöglichen.

Tabelle 3: Direkte Förderungen des Bundes (wesentliche Förderungsbereiche)

Direkte Förderungen <i>in Mio. EUR</i>	Erfolg 2014	Erfolg 2015	Erfolg 2016	BVA 2017
02-Bundesgesetzgebung	24,81	26,56	25,95	29,04
Beiträge an die parlamentarischen Klubs	22,05	22,10	22,06	
Nationalfonds für Opfer des Nationalsozialismus	2,55	4,45	3,50	
10-Bundeskanzleramt	68,71	54,00	55,20	68,33
Zuwendungen an politische Parteien	42,70	29,37	29,39	
Zuwendungen an politische Akademien	10,49	10,49	10,50	
Presse-/Pub.-Förderung	8,83	9,02	8,63	
Volksgruppenförderung	3,83	3,76	3,57	
11-Inneres	14,86	50,38	48,51	16,37
Österreichisches Rotes Kreuz	0,40	21,92	15,43	
Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs		8,49	6,03	
Caritas	0,60	4,01	5,97	
Projekte des AMIF (EU und Kofinanzierung)		6,38	5,05	
12-Außeres	106,21	114,15	118,52	152,73
EZA Operationelle Maßnahmen	68,23	68,23	68,23	
Auslandskatastrophenfonds	6,00	5,00	19,99	
EZA Basisabteilung (ADA)	8,80	8,80	8,80	
Beiträge zu OSZE-Institutionen	4,03	5,54	5,78	
13-Justiz	43,25	42,68	44,76	48,37
Verein f. Sachwalterschaft u. Patientenanwaltschaft	25,67	26,32	27,82	
Opferhilfeeinrichtungen	7,30	6,00	6,85	
NÖ Landesverein für Sachwalterschaft	5,38	5,39	5,50	
Inst.f. Sozialdienste-Verein f. Sachwalterschaft Vbg	1,75	1,83	1,83	
Bewährungshilfe	1,96	1,93	1,45	
Salzburger Hilfswerk - Verein für Sachwalterschaft	0,94	0,97	1,00	
14-Militärische Angelegenheiten und Sport	115,03	110,48	121,82	122,76
Besondere Sportförderung (Sportoto)	81,28	82,56	79,88	
Bundesweite Strukturmodelle	0,69	2,99	7,78	
Gesellschafterz(nicht-erwerbswirt.Ber)(§5(3)BSEOG)	1,82	3,27	4,82	
Sonstige Sportgroßveranstaltungen	1,16	0,95	4,80	
Projekt RIO / athletenspezifische Maßnahmen			4,02	
15-Finanzverwaltung	52,76	65,54	46,49	33,33
Zuschuss OeKB	19,20	27,18	18,81	
Förderung von Handwerkleistungen	9,92	19,19	15,97	
Gemeinde- und Städtebund	4,44	4,54	4,86	
20-Arbeit	917,37	856,37	1.019,70	1.089,05
Beihilfen für Ältere (§13 AMPFG)	77,42	119,97	283,93	
Beih. zur Wiedereingliederung (übrige Sektoren)	262,68	216,26	225,89	
Beihilfen zur Wiedereingliederung (Personen)	200,24	188,40	177,96	
Lehrlingsbeih. gem. § 19c BAG i.V.m. § 13e IESG	159,00	142,37	158,30	
Beihilfen für Arbeits- und Ausbildungsplätze	139,29	131,99	119,28	
Berufsförderungsinstitute (zw)	21,57	29,06	29,16	
EU-Kofin. Förd. f. Arbeits- u. Ausbildungsplätze	1,22	8,18	11,72	
Kurzarbeitsbeihilfen (zw)	7,48	4,85	4,62	
21-Soziales und Konsumentenschutz	166,93	153,53	166,30	179,93
Zuwendungen an den Fonds (§ 21b BPGG)	87,65	74,01	98,90	
Überweisung an d.ATF (§ 10a Abs. 1 lit. j BEinstG)	56,05	50,20	39,95	
Zuwendungen an den Fonds (pflegende Angehörige)	9,00	12,00	12,00	
24-Gesundheit und Frauen	7,52	7,31	8,05	11,90
25-Familien und Jugend	23,28	24,12	24,27	24,31
Familienberatungsstellen	12,00	11,90	12,24	
DB 25.02.02.00 - Jugendpolitische Maßnahmen	7,29	8,27	8,06	

(Fortsetzung)



Direkte Förderungen (Fortsetzung)	<i>in Mio. EUR</i>	Erfolg 2014	Erfolg 2015	Erfolg 2016	BVA 2017
30-Bildung		82,91	61,10	82,86	66,95
Lehre mit Matura		12,40	15,31	20,65	
Nachholung von Bildungsabschlüssen		10,38	3,80	19,59	
Bildungsmaßnahmen der EU (ESF) (EU)		4,43	8,19	8,62	
Bildungsmaßnahmen der EU (ESF) (nat. Anteil)		3,94	4,60	6,87	
31-Wissenschaft und Forschung		628,76	691,73	701,41	714,87
Fachhochschulen (Unternehmen)		200,06	205,99	217,10	
FWF Programme		175,24	195,93	178,79	
ÖAW Globalbudget und Programme		91,59	105,02	109,07	
Fachhochschulen (Vereine)		55,34	59,61	67,01	
ISTA		31,81	43,15	51,62	
Beitrag für die CERN		19,03	23,62	21,12	
Lfd. Transfers an sonstige juristische Personen		19,81	22,15	18,14	
32-Kunst und Kultur		94,06	112,69	115,31	118,34
Nicht einzeln bezeichnete Subventionen		17,20	22,95		
Gemeinnützige Einrichtungen				20,40	
Österreichisches Filminstitut		17,54	20,00	20,00	
Baukostenzuschüsse (IF)		10,12	10,23	10,05	
Bundesbeitrag zum Salzburger Festspielfonds		5,55	4,91	6,41	
33-Wirtschaft (Forschung)		98,18	89,98	95,90	102,90
FFG - FTI-Programme, Förderungen		56,15	51,72	56,98	
Austria Wirtschaftsservice GmbH - Förderungen		25,34	23,30	26,48	
Christian Dopplergesellschaft, Wien		6,84	8,81	8,03	
34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)		141,78	168,57	193,21	145,00
FFG - FTI-Programme, inkl. Translat. Research		133,79	159,77	182,55	
Austria Wirtschaftsservice GmbH AWS - Förd.		3,95	3,06	4,76	
40-Wirtschaft		84,63	97,58	80,67	110,66
Förderaktionen ÖHT		20,52	20,17	21,53	
Wirtschaftskammer Ö. (IO-Offensive)		17,50	13,83	21,41	
Austria Wirtschaftsservice GmbH - Förderungen		22,08	23,98	18,97	
Filmförderung		6,98	7,12	6,94	
41-Verkehr, Innovation und Technologie		266,61	284,69	295,73	388,05
Schienengüterverkehrsförderung		105,46	109,54	116,08	
Schienenverbundvertrag U-Bahnbau		78,00	78,00	78,00	
FFG Breitband Austria 2020 Förderungen				27,02	
42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft		1.656,46	1.266,28	1.966,33	1.681,10
Marktordnung und Fischerei (EU-Mittel)		714,81	468,61	1.036,82	
ELER (EU-Mittel)		491,03	418,97	473,40	
ELER (Bundesmittel)		251,93	202,65	272,55	
DB 42.03.01 (v.a. Wildbach- und Lawinenverbauung)		91,67	76,76	67,62	
DB 42.03.02 (v.a. Schutzwasserwirtschaft)		72,18	74,79	66,55	
43-Umwelt		599,25	543,56	505,74	470,13
Investitionsförderungen (Siedlungswasserwirtschaft)		343,59	339,78	346,33	
Investitionszuschüsse (Umweltförderung im Inland)		57,80	61,36	61,75	
Thermische Sanierung (Umweltförderung im Inland)		105,07	67,34	51,84	
Div. Förd. nachhaltiger Natur- und Umweltschutz		24,99	24,93	25,49	
Investitionszuschüsse (Altlastensanierung)		54,07	33,07	19,60	
44-Finanzausgleich		19,82	19,15	25,24	27,10
Hagelversicherung		19,82	19,15	25,24	
45-Bundesvermögen		46,05	36,15	46,55	45,12
Außenwirtschaftsprogramm/IFI-Programmierung		35,05	25,15	35,55	
Internat. Amtssitz - Konferenzzentrum Wien		11,00	11,00	11,00	

Quellen: HIS, BMF, eigene Darstellung

Die Darstellung in der vorstehenden Tabelle zeigt, wofür die als Förderungen ausgewiesenen Beträge aus dem Bundeshaushalt verwendet werden und welche Schwerpunkte die einzelnen Ressorts setzen. Daraus ist einerseits die Heterogenität der unter den Förderungen verrechneten Auszahlungen ersichtlich, andererseits soll auch eine bessere und einfachere

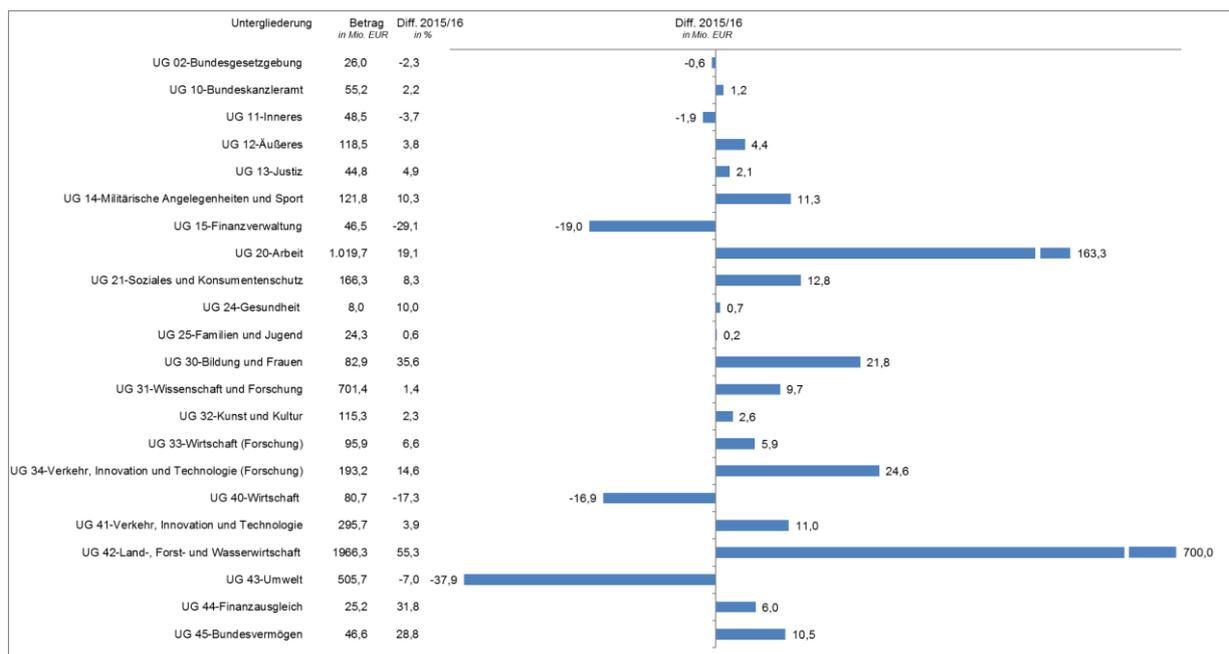


Beurteilungsgrundlage der Mittelverwendung für allfällige Reformüberlegungen bereitgestellt werden.

4.3 Vorjahres- und Voranschlagsvergleich

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

Grafik 2: Entwicklung der direkten Förderungen 2016 nach Untergliederungen (Veränderungen zu 2015)



Quelle: Förderungsbericht 2016

Die wesentlichsten Veränderungen gegenüber dem Vorjahr betrafen Untergliederungen, deren Entwicklung seit 2013 aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist:

Tabelle 4: Untergliederungen mit den größten absoluten Veränderungen zum Vorjahr

in Mio. EUR	Erfolg 2013	Erfolg 2014	Erfolg 2015	Erfolg 2016	BVA 2017	Diff. 2015 - 2016
Mehrauszahlungen						
UG 42-Land- und Forst- und Wasserwirtschaft	1.742,3	1.656,5	1.266,3	1.966,3	1.681,1	700,0
UG 20-Arbeit	821,3	917,4	856,4	1.019,7	1.089,0	163,3
UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	108,8	141,8	168,6	193,2	145,0	24,6
UG 30-Bildung und Frauen	176,2	82,9	61,1	82,9	67,0	21,8
Minderauszahlungen						
UG 43-Umwelt	538,7	599,3	543,6	505,7	470,1	-37,9
UG 15-Finanzverwaltung	52,1	52,8	65,5	46,5	33,3	-19,0
UG 40-Wirtschaft	127,0	84,6	97,6	80,7	110,7	-16,9

Quelle: Förderberichte 2015 und 2016



4.3.1 Mehrauszahlungen

In der UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft kam es im Jahr 2016 zu Mehrauszahlungen im Ausmaß von rd. 700 Mio. EUR bzw. 55,3 % gegenüber dem Vorjahr. Dies ergab sich in erster Linie durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2015, weshalb bestimmte Programme in der Ländlichen Entwicklung und bei den Marktordnungsmaßnahmen 2015 nicht in voller Höhe und nicht zu den üblichen Auszahlungszeitpunkten ausbezahlt wurden. Im Jahr 2016 führte der Ausgleich dieser Minderauszahlungen zu einem atypischen Zahlungsverlauf.

Die Mehrauszahlungen in der UG 20-Arbeit von 163,3 Mio. EUR bzw. 19,1 % entstanden aus höheren Auszahlungen gemäß § 13 Abs. 2 Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz für Beihilfen und Maßnahmen für ältere Personen, Langzeitarbeitslose und Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte. Die Förderungen in der UG 20 wiesen in den letzten Jahren tendenziell einen Anstieg auf.

Die Mehrauszahlungen in der UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) von 24,6 Mio. EUR bzw. 14,6 % wurden mit der Verschiebung von Zahlungsprofilen aus Förderungen der Forschungsförderungs GmbH (FFG) begründet. Die Förderungen in der UG 34 sind zuletzt kontinuierlich stark angestiegen, für 2017 ist wieder ein Rückgang veranschlagt.

In der UG 30-Bildung und Frauen lagen die Auszahlungen aufgrund höherer Förderungen im Bereich der Erwachsenenbildung (15,8 Mio. EUR), der Bildungsmaßnahmen der EU (ESF) (2,7 Mio. EUR) und der Lehre mit Matura (5,3 Mio. EUR) um 21,8 Mio. EUR bzw. 35,6 % über dem Vorjahreswert.

4.3.2 Minderauszahlungen

Minderauszahlungen im Ausmaß von -37,8 Mio. EUR bzw. -7 % verzeichnete die UG 43-Umwelt. Begründet wurde dies mit dem in einzelnen Jahren unterschiedlichen Liquiditätsbedarf bei Projekten mit mehrjähriger Umsetzungsphase bei den Umweltförderungen im Bereich Ländliche Entwicklung (-14,2 Mio. EUR), den Maßnahmen zur thermischen Gebäudesanierung (-15,5 Mio. EUR) und bei Förderungen zur Sanierung von Altlasten (-13,5 Mio. EUR). Im BVA 2017 wurde ein weiterer Rückgang veranschlagt.

Die Auszahlungen in der UG 15-Finanzverwaltung gingen gegenüber dem Vorjahr um 19 Mio. EUR bzw. 29 % zurück. Dieser Rückgang ergibt sich aus dem späteren Inkrafttreten der Verlängerung des Handwerkerbonus (-3,2 Mio. EUR), einem geringeren Zuschuss an die Österreichische Kontrollbank (OeKB) für die Verminderung der Finanzierungskosten von



Kreditoperationen für Soft Loans (-8,4 Mio. EUR) und geringeren Zahlungen an den Debt Relief Trust Fund der internationalen Entwicklungsorganisation (-5,1 Mio. EUR).

Die Förderungsauszahlungen der UG 40-Wirtschaft beliefen sich auf 80,7 Mio. EUR und gingen damit um 16,9 Mio. EUR bzw. 17,3 % gegenüber dem Jahr 2015 zurück. Der größte Teil dieses Rückganges geht auf geringere Investitionszuschüsse zur Errichtung von Fernwärme- und Fernkälteinfrastruktur (-13,2 Mio. EUR) und geringere Förderungen von Gründung-, Wachstums- und Innovationsprojekten von KMUs (-5 Mio. EUR) sowie Einzelsubventionen (-5,1 Mio. EUR) zurück. Bei den Förderungen zur Stärkung der österreichischen Außenwirtschaft wurden um 7,6 Mio. EUR mehr ausbezahlt.

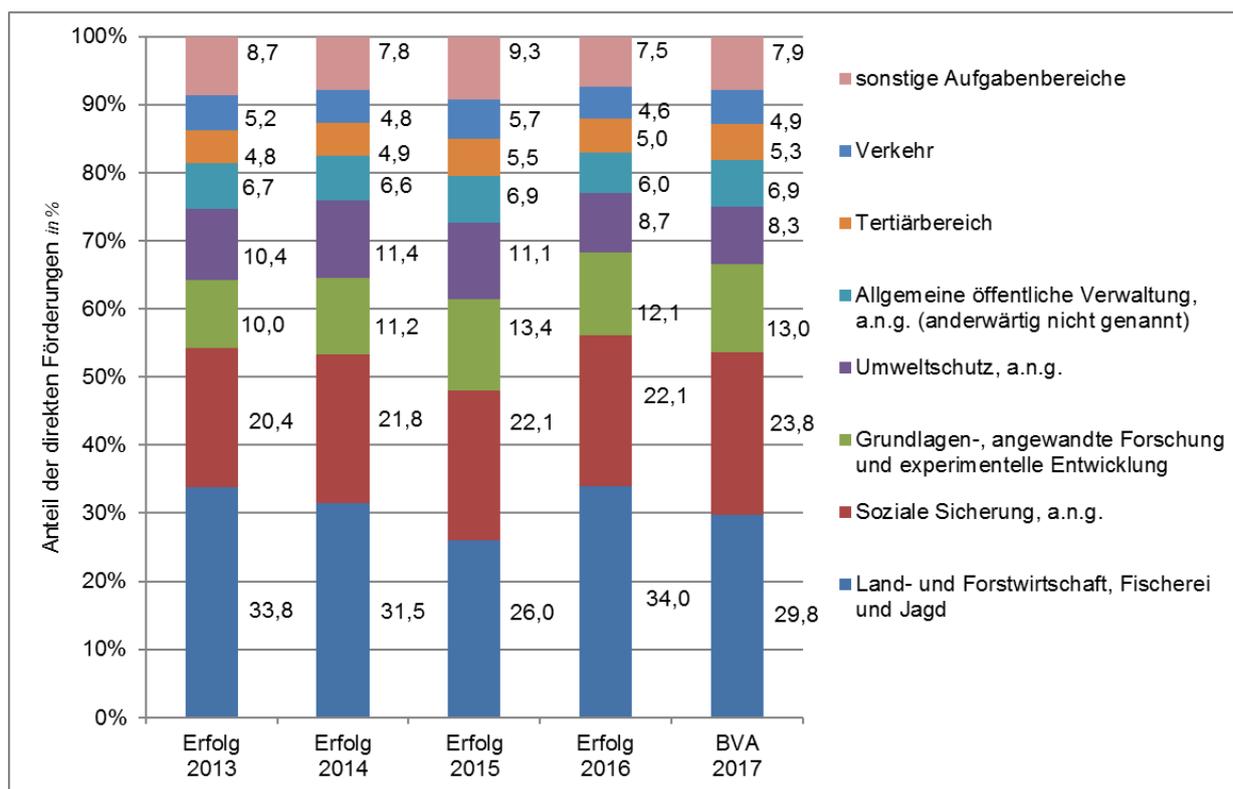
Im **Voranschlagsvergleich** wurden die im BVA 2016 veranschlagten Förderungen um 175,1 Mio. EUR (3,1 %) überschritten. Die Überschreitungen ergaben sich insbesondere in der UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft (268,1 Mio. EUR), der UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) (53,3 Mio. EUR) und der UG 11-Inneres (29,9 Mio. EUR), deutlich unterschritten wurde der Voranschlag in der UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie (-247,6 Mio. EUR). Sowohl die positiven als auch die negativen Abweichungen zum Voranschlag waren bei einzelnen Untergliederungen sehr hoch (z.B. UG 11-Inneres +160,8 %, UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie -45,6 %), weil sich im Vollzug durch Rücklagenentnahmen (Mehrauszahlungen) oder Zahlungsverchiebungen (Einsparungen) vielfach deutliche Abweichungen ergaben. Im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Budgetierung von Förderungen sollte die Planung des Liquiditätsbedarfs verbessert werden.

4.4 Entwicklung nach Aufgabenbereichen

Die Entwicklung nach Aufgabenbereichen ist für die ökonomische Betrachtung der Förderungen eine relevantere Gliederung. Aus der nachstehenden Abbildung ist die Verteilung der direkten Förderungen nach staatlichen Aufgabenbereichen gemäß COFOG (Classification of the Functions of Government) seit dem Jahr 2013 ersichtlich:



Grafik 3: Förderungsanteile nach Aufgabenbereichen



Quelle: Förderungsbericht 2016

Im Berichtsjahr 2016 wies der Bereich „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd“ mit rd. 2 Mrd. EUR oder 34 % den höchsten Anteil an den direkten Förderungen auf. Die Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft wurden zu einem hohen Anteil aus dem EU-Budget finanziert und national über das BMLFUW verteilt. Weitere große Aufgabenbereiche sind „Soziale Sicherung“ mit 1,3 Mrd. EUR oder 22,1 % und „Grundlagen-, angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung“ mit 702,6 Mio. EUR oder 12,1 %.

In der mittelfristigen Betrachtung seit 2013 bis zum BVA 2017 sind die Förderungsanteile für die „Soziale Sicherung“ (+3,4 %-Punkte) und die „Grundlagen-, angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung“ (+3,0 %-Punkte) kontinuierlich angestiegen, während sich die Förderungsanteile für „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd“ (-4,0 %-Punkte) und „Umweltschutz“ (-2,1 %-Punkte) eher rückläufig entwickelten.

4.5 Angaben zur Evaluierung und Wirkung der direkten Förderungen

Mit der Umsetzung des BHG 2013 erfolgte die Verankerung des Grundsatzes der Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im gesamten Kreislauf der Haushaltsführung des Bundes. Für Budgetbereiche mit starkem Förderungsbezug, besteht für die Ressorts damit die Notwendigkeit, auch die Ziele



und Wirkungen von Förderungen in die Angaben zur Wirkungsorientierung aufzunehmen.

4.5.1 Darstellungen im Förderungsbericht 2016

Im Förderungsbericht 2016 hatten die Ressorts nun erstmalig die Möglichkeit, die im Bericht dargestellten Förderungen mit den erwünschten Wirkungen und Zielen darzustellen, mit den Angaben der Wirkungsorientierung aus dem BVA oder mit den internen Evaluierungen in den Berichten der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle in Zusammenhang zu bringen und auf entsprechende Evaluierungsstudien zu verweisen.

In einer den einzelnen Untergliederungen vorangestellten Übersicht konnten die Ressorts unter der Abschnitt „Wirkungsorientierung – Links und Evaluierungsstudien“ einen Bezug der ausgewiesenen Förderungen zu den Angaben zur Wirkungsorientierung bzw. zu durchgeführten Evaluierungsstudien darstellen. Von den 22 im Bericht enthaltenen Untergliederungen, waren dazu in 5 keine Angaben enthalten. Dies betraf zumeist Untergliederungen, deren Förderbereich zumeist budgetär vergleichsweise gering war, bei einzelnen Untergliederungen wäre Darstellung eines Zusammenhangs mit den Wirkungsangaben jedoch herstellbar gewesen (z.B. in der UG 30-Bildung⁵). Weiters wiesen einige Untergliederungen im BVA 2016 in den Angaben zur Wirkungsorientierung zwar keinen Bezug zu den angeführten Förderungen auf, die angestrebten Wirkungen oder Evaluierungen der Förderungen hätten jedoch im Förderungsbericht trotzdem beschrieben werden können (z.B. UG 11-Inneres).

Die Angaben in den verbleibenden 17 Untergliederungen waren inhaltlich und qualitativ sehr unterschiedlich. In der UG 10-Bundeskanzleramt wurde beispielsweise auf eine Novelle des Publizistik- bzw. Presseförderungsgesetzes und auf die damit in Zusammenhang stehende Evaluierung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung dieses Gesetzes verwiesen. Einige Untergliederungen verwiesen nachvollziehbar auf die entsprechenden Wirkungsziele im BVA 2016 und auf damit in Zusammenhang stehende Evaluierungsstudien (wie z.B. UG 12-Äußeres). Für die Sportförderungen in der UG 14-Militärische Angelegenheiten und Sport wurde ausgeführt, dass eine Prüfung und Evaluierung der Projekte und Vorhaben nicht erfolgen konnte und es wurde auch sonst kein Zusammenhang mit den Angaben zur Wirkungsorientierung dargestellt.

⁵ Der Zusammenhang könnte z.B. über Förderungen aus dem Bereich Basisbildung bzw. Nachholen des Pflichtschulabschlusses oder dem Programm Lehre mit Matura hergestellt werden.



In einer weiteren vorangestellten Übersicht sollten für wesentliche Förderungen der Untergliederung im Förderungsbericht 2016 die angestrebten Wirkungen und Ziele angegeben werden. Von den 22 angeführten Untergliederungen erfolgten in 6 dazu keine Angaben. In einigen Untergliederungen wurden für den Förderungsbericht die entsprechenden Ziele und Wirkungen neu formuliert (z.B. UG 10-Bundeskanzleramt). Die Ausführungen waren jedoch wenig aussagekräftig und ermöglichten keine Zusatzinformationen aus sonstigen Dokumenten zur Wirkungsorientierung. Für andere Ressorts war eine Verschränkung der Angaben im Förderungsbericht mit den Angaben im BVA 2016 und damit in weiterer Folge mit den internen Evaluierungen in den Wirkungscontrollingberichten deutlich erkennbar (z.B. UG 40-Wirtschaft). Bei Untergliederungen, deren grundsätzlicher Fokus auf Förderungen bzw. Transfers liegen und die eine längere Tradition hinsichtlich Evaluierung von Programmen aufweisen, war die Konsistenz der Wirkungsorientierung über verschiedene Berichte hinweg besonders deutlich gegeben. Dies betraf vor allem Untergliederungen aus dem Bereich der Forschungsförderung.

Auf Gleichstellungsaspekte wurde in der Beschreibung der Wirkungsorientierung im Förderungsbericht nicht eingegangen, obwohl zahlreiche Förderungen Gleichstellungsaspekte aufweisen.

4.5.2 Weiterentwicklungsmöglichkeiten

Der Budgetdienst sieht diese Initiative in Richtung Verschränkung der Wirkungsorientierung mit den anderen Berichten an den Nationalrat grundsätzlich positiv. Die Aussagekraft muss jedoch erhöht und die inhaltliche Konsistenz und der Zusammenhang mit den unterschiedlichen Dokumenten Wirkungsorientierung muss deutlich werden, weil sonst keine qualitative Einschätzung möglich ist. Um den Zusammenhang herzustellen, könnte beispielsweise angeführt werden, welches Wirkungsziel unterstützt wird, die Erreichung welchen Indikators durch die Förderungsvergabe verbessert werden soll und es könnte auch auf entsprechende Evaluierungsergebnisse hingewiesen werden.

5 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 einem Drittel der dargestellten Förderungen erfolgten keine Angaben zu den finanziellen Auswirkungen, weshalb das ausgewiesene Gesamtförderungsvolumen nur begrenzt aussagekräftig ist. Während bei den direkten Förderungen gegenüber dem Vorjahr ergänzende und verbesserte Informationen bereitgestellt wurden, blieb der Förderungsbericht bei den indirekten Förderungen weitgehend unverändert (positiv hervorzuheben sind jedoch die umfassenden Ausführungen zur Evaluierung der Forschungsprämie).

5.1 Anzahl und Förderungsvolumen der indirekten Förderungen

Im Förderungsbericht 2016 wurden für das Jahr 2016 insgesamt 66 indirekte Förderungen mit einem Förderungsvolumen von rd. 14,9 Mrd. EUR (4,2 % des BIP) ausgewiesen.

Tabelle 5: Anzahl und Förderungsvolumen der indirekten Förderungen

	2014		2015		2016
	FB 2014	FB 2016	FB 2015	FB 2016	FB 2016
Gesamtfördervolumen ind. Förderungen <i>in Mio. EUR</i>	13.993	14.061	14.765	14.682	14.909
Anzahl indirekte Förderungen	62	66	70	66	66

Anmerkung: FB ... Förderungsbericht

Quellen: Förderungsberichte 2014, 2015 und 2016

Die Gesamtzahl der ausgewiesenen indirekten Förderungen ist gegenüber dem Vorjahr von 70 auf 66 zurückgegangen. Der Rückgang ist auf Änderungen im Zuge der Steuerreform 2015/2016 zurückzuführen. Der Bildungsfreibetrag sowie die Bildungsprämie wurden abgeschafft, der Pendlerzuschlag für PendlerInnen mit niedrigen Einkommen wurde in den Verkehrsabsetzbetrag integriert und der begünstigte Umsatzsteuersatz für Verkauf von Wein ab Hof (12 %) ist entfallen und wurde in den neuen ermäßigten Umsatzsteuersatz (13 %) integriert. Allerdings wird dieser neue ermäßigte Umsatzsteuersatz im Förderungsbericht 2016 nicht als gesonderte Förderung ausgewiesen.

Das Förderungsvolumen ist im Jahr 2016 mit 14,9 Mrd. EUR um 227 Mio. EUR bzw. rd. 1,5 % höher als 2015.⁶ Im Berichtsjahr 2016 wirkten sich erstmals die im Rahmen der Steuerreform 2015/2016 beschlossenen Änderungen in vollem Umfang aus (siehe unten), die auch den

⁶ Im Förderungsbericht 2015 wurde für 2015 ein etwas höheres Förderungsvolumen ausgewiesen als im Förderungsbericht 2016. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Förderungsbericht 2016 die mit der Steuerreform weggefallenen Förderungen nicht mehr angeführt werden und dass die finanziellen Auswirkungen einiger Förderungen nachträglich noch geändert wurden.



vergleichsweise höheren Entfall von Steuereinnahmen aus der Negativsteuer (+220 Mio. EUR), dem Kinderfreibetrag (+90 Mio. EUR) und aus der Begünstigung für Grundstücksübertragungen innerhalb der Familie (+60 Mio. EUR) erklären. Gleichzeitig bewirkte die Senkung der Grenzsteuersätze (z.B. Eingangssteuersatz von 36,5 % auf 25 %), dass es bei indirekten Förderungen in Form von Freibeträgen (Verminderung der Bemessungsgrundlage) zu einem geringeren Entfall von Steuereinnahmen kommt.⁷ Auch die Änderungen beim ermäßigten Umsatzsteuersatz führten zu einem niedrigeren Einnahmenausfall (-100 Mio. EUR), da vom neuen ermäßigten Umsatzsteuersatz iHv 13 % einige Produktgruppen umfasst sind, die zuvor mit 10 % besteuert wurden (z.B. Beherbergungen). Bei den Förderungen im Rahmen des Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetzes (GSBG) kam es hingegen wie bereits im Vorjahr zu einem deutlichen Anstieg der Zahlungen (+101 Mio. EUR), wobei insbesondere die Überweisungen an die Länder im Rahmen des GSBG für Krankenanstalten, Krankenfürsorgeeinrichtungen und –träger sowie für Krankentransporte stark angestiegen sind (+85 Mio. EUR bzw. +7,3 %).

Die hohe Anzahl der Förderungen, zu denen keine Angaben (k.A.) zu den finanziellen Auswirkungen gemacht werden, reduziert die Aussagekraft der ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen. Die nachstehende Tabelle weist sowohl die Gesamtzahl der im Förderungsbericht angeführten Steuerbegünstigungen nach gesetzlichen Grundlagen als auch die Anzahl der Steuerbegünstigungen, zu denen keine finanziellen Angaben gemacht wurden, aus.

Tabelle 6: Anzahl der indirekten Förderungen ohne Angaben zu den finanziellen Auswirkungen

Gesetzliche Grundlagen	2014			2015			2016		
	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	38	16%	7	35	20%
Körperschaftsteuergesetz 1988 (KStG)	13	13	100%	12	14	86%	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	15	0%	0	14	0%
Gesamt	22	62	35%	21	70	30%	22	66	33%

Quellen: Förderungsberichte 2014, 2015 und 2016

⁷ Ein Freibetrag (z.B. Werbungskosten, Sonderausgaben) vermindert die Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Steuerschuld. Je niedriger der anzuwendende Grenzsteuersatz ist, desto niedriger ist die Steuerersparnis. Im Gegensatz dazu vermindert ein Absetzbetrag (z.B. Verkehrsabsetzbetrag, Alleinverdienerabsetzbetrag) direkt die Steuerschuld, die Steuerersparnis ist daher unabhängig vom anzuwendenden Grenzsteuersatz.



Bei den Begünstigungen im Rahmen des Körperschaftsteuergesetzes wurden wie bereits im Vorjahr nur 2 von 14 Förderungsmaßnahmen quantifiziert, in den Jahren davor wurde keine Maßnahme quantifiziert. Der Einnahmeausfall wird mit insgesamt 260 Mio. EUR beziffert, wobei mit 250 Mio. EUR der Großteil auf die Gruppenbesteuerung entfällt. Auch der Rechnungshof merkt in einer im Vorjahr 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 ausreichenden Zahlenangaben gemacht werden.⁸

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.⁹

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen der indirekten Förderungen

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

⁸ Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2017/3, Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung; Follow-up-Überprüfung, TZ 3

⁹ Im Förderungsbericht 2016 wird auf S. 29 auf diesen Aspekt hingewiesen. Gemeint ist, dass es zu einer Überschätzung kommt wenn bei einer progressiven Steuer einzelne Begünstigungen jeweils getrennt betrachtet werden, da dann ein höherer Grenzsteuersatz zur Anwendung kommt als wenn mehrere Ausnahmen gleichzeitig betrachtet werden.

**Tabelle 7: Finanzielle Auswirkungen nach begünstigenden Bestimmungen**

Gesetzliche Grundlagen <i>in Mio. EUR</i>	2014		2015		2016	
	Gesamt	Bund	Gesamt	Bund	Gesamt	Bund
Einkommensteuergesetz 1988 (EStG)	5.953	3.986	6.192	4.148	6.369	4.268
Elektrizitätsgesetz (EIAbgG)	120	80	120	80	120	80
Energieabgabenvergütungsgesetz (EnAbgVergG)	410	275	400	270	400	270
Erdgasabgabengesetz (ErdgasAbgG)	50	35	50	35	50	35
Gebührengesetz 1957 (GebG)	5	5	5	5	5	5
Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG)	1.845	1.220	2.068	1.380	2.169	1.450
Grunderwerbsteuergesetz 1987 (GrEStG)	55	2	104	4	163	6
Körperschaftsteuergesetz 1988 (KStG)	260	177	260	177	260	177
Kraftfahrzeugssteuergesetz 1992 und Versicherungssteuergesetz 1953	88	59	88	59	88	59
Mineralösteuergesetz 1995 (MinStG)	760	512	780	522	770	519
Neugründungs-Förderungsgesetz (NeuFöG)	0	0	0	0	0	0
Normverbrauchsabgabengesetz 1991 (NoVAG)	15	10	15	10	15	10
Umsatzsteuergesetz 1994 (UStG)	4.500	3.000	4.600	3.100	4.500	3.020
Werbeabgabengesetz 2000 (WerbeAbgG)	0	0	0	0	0	0
Summe	14.061	9.361	14.682	9.790	14.909	9.899

Anmerkung: Auch die Werte für die Jahre 2014 und 2015 wurden dem aktuellen Förderungsbericht entnommen. Diese weichen teilweise von den in den Förderungsberichten 2014 bzw. 2015 ausgewiesenen Werten ab.

Quelle: Förderungsbericht 2016

Entsprechend der Aufteilung der Steuereinnahmen im Finanzausgleich entfallen etwa zwei Drittel des gesamten Einnahmeausfalls aus den indirekten Förderungen auf den Bund, ein Drittel auf die Länder und Gemeinden. Knapp 43 % des Gesamtförderungsvolumens betreffen Steuerbegünstigungen im Bereich der Einkommensteuer, die größten Fördermaßnahmen in diesem Bereich sind der Kinderabsetzbetrag (2016: 1,3 Mrd. EUR), die Begünstigung diverser sonstiger Bezüge (2016: 700 Mio. EUR) und die Überstunden und Schmutz-, Erschwernis- und Gefahrenzulagen (2016: 860 Mio. EUR).¹⁰ Die Begünstigungen im Rahmen der Umsatzsteuer werden mit 4,5 Mrd. EUR angegeben (30,2 % des Gesamtförderungsvolumens), dabei handelt es sich um die ermäßigten Steuersätze von 10 % (§ 10 Abs. 2 UStG) und 13 % (§ 10 Abs. 3 UStG), deren finanzielle Auswirkungen allerdings nicht gesondert ausgewiesen wurden. Im Bereich des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetzes werden indirekte Förderungen iHv rd. 2,2 Mrd. EUR (14,5 % des Gesamtförderungsvolumens) ausgewiesen. Das GSBG wurde aufgrund des EU-Beitritts Österreichs und den damit verbundenen Auswirkung im Umsatzsteuerwesen beschlossen. Sozialversicherungsträger, Krankenfürsorgeeinrichtungen und weitere Anbieter

¹⁰ Die steuerliche Begünstigung des 13. und 14. Monatsbezugs wird im Förderungsbericht 2016 nicht als indirekte Förderung ausgewiesen. In den Förderungsberichten früherer Jahre (bis zum Jahr 2011) erfolgte ein entsprechender Ausweis, in den nachfolgenden Jahren führte dies jeweils zu Diskussionen im Budgetausschuss, ob wiederum eine Aufnahme in die indirekten Förderungen erfolgen solle. Die zuletzt im Jahr 2011 ausgewiesene Größenordnung dieser Begünstigung lag bei 5,9 Mrd. EUR.



gesundheitlicher Dienstleistungen sind seit dem Jahr 1997 unecht umsatzsteuerbefreit.¹¹ Um deren Mehrbelastungen durch die nicht abziehbaren Vorsteuern auszugleichen, erfolgt eine entsprechende Abgeltung.

Bei der Darstellung der finanziellen Auswirkungen ergeben sich in einigen Bereichen Unklarheiten bzw. Inkonsistenzen:

- Bei der Befreiung für Mitarbeiterbeteiligungen und den Mitarbeiterrabatten wurden für 2016 die Werte aus der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) zur Steuerreform 2015/2016 ausgewiesen. Während sich die Werte in der WFA nur auf die finanziellen Auswirkungen aus der Ausweitung der Maßnahmen¹² beziehen, sollte im Förderungsbericht das Gesamtförderungsvolumen einer Maßnahme ausgewiesen werden. Das ausgewiesene Förderungsvolumen ist daher deutlich zu niedrig.
- Bei der SV-Rückerstattung (Negativsteuer) für Personen mit niedrigen Einkommen ist unklar, ob im ausgewiesenen Förderungsvolumen die Negativsteuer für PensionistInnen enthalten ist, da bei der Erläuterung der Maßnahme nicht darauf eingegangen wird.¹³ Jedenfalls wäre eine gesonderte Darstellung der Negativsteuer für ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen (nach Ziffer 2 und 3 § 33 Abs. 8 EStG) wünschenswert.
- Die seit 2016 niedrigeren Grenzsteuersätze bewirken, dass bei indirekten Förderungen in Form von Freibeträgen das Förderungsvolumen geringer ausfällt. Allerdings wurde diese Anpassung nicht durchgängig vorgenommen, keine Änderung erfolgte bei der doppelten Haushaltsführung, den Familienheimfahrten und den Freibeträgen bei Behinderung.
- Bei einigen Maßnahmen wirft der zeitliche Verlauf der finanziellen Auswirkungen Fragen auf, die im Bericht nicht beantwortet werden. Dies betrifft insbesondere die Prämienbegünstigte Pensions- und Zukunftsvorsorge (2014: 20 Mio. EUR,

¹¹ Eine unechte Umsatzsteuerbefreiung liegt dann vor, wenn keine Umsatzsteuer in Rechnung zu stellen ist, jedoch auch keine Berechtigung besteht, die Vorsteuer abzuziehen.

¹² Die steuerfreie Mitarbeiterkapitalbeteiligung (unentgeltliche oder verbilligte Abgabe von Kapitalanteilen am Unternehmen des Arbeitgebers) wurde von 1.460 EUR auf 3.000 EUR pro Jahr angehoben. Auch bei der Lohnsteuerbefreiung für Mitarbeiterrabatte erfolgte eine Ausweitung der bestehenden Regelung.

¹³ Der § 33 Abs. 8 im EStG umfasst grundsätzlich sowohl die Negativsteuer für ArbeitnehmerInnen (Ziffer 2) als auch für PensionistInnen (Ziffer 3).



2015: 2 Mio. EUR, 2016: 5 Mio. EUR) und die Steuerbefreiung biogener Treibstoffe (Rückgang 2016 um 40 Mio. EUR auf 340 Mio. EUR).

- Die ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen für die Jahre 2014 und 2015 wurden gegenüber dem letzten Förderungsbericht in einigen Fällen geändert, eine Begründung erfolgte nicht. Beispielsweise wurde die Begünstigung sonstiger Bezüge für 2015 zuletzt mit 800 Mio. EUR beziffert, im neuen Förderungsbericht wird ein Einnahmeausfall iHv 740 Mio. EUR ausgewiesen.

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

Tabelle 8: Finanzielle Auswirkungen nach Empfängergruppen

Empfängergruppen <i>in Mio. EUR</i>	2014	2015	2016
Unternehmen (einschließlich freie Berufe)	8.398	8.760	8.827
Priv. Haushalte und priv. nicht auf Gewinn ausgerichtete Inst.	5.208	5.468	5.669
Land- und forstwirtschaftliche Betriebe	455	454	413
Summe	14.061	14.682	14.909

Quelle: Förderungsbericht 2016

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. Der Rückgang der indirekten Förderungen für diesen Bereich ist auf ein niedrigeres Förderungsvolumen aus der Steuerbefreiung biogener Treibstoffe in reiner Form und als Zumischung bei Benzin und Diesel (2015: 380 Mio. EUR, 2016: 340 Mio. EUR) zurückzuführen, die Gründe für diesen Rückgang werden im Förderungsbericht nicht erläutert.

5.2 Auswirkungen der Steuerreform 2015/2016

Im Berichtsjahr 2016 wirkten sich erstmals die im Rahmen der Steuerreform 2015/2016 beschlossenen Änderungen in vollem Umfang aus. Die wesentlichen Änderungen sind die folgenden:

- Die Negativsteuer wurde schrittweise von 110 EUR auf 220 EUR im Jahr 2015 und auf 400 EUR ab 2016 angehoben (für PensionistInnen von 0 auf 55 EUR und ab 2016 auf 110 EUR). Dadurch stieg das Förderungsvolumen von 230 Mio. EUR im Jahr 2014 auf 380 Mio. EUR im Jahr 2015 und auf 600 Mio. EUR im Jahr 2016.



- Der Kinderfreibetrag wurde von 220 EUR auf 440 EUR verdoppelt bzw. wenn er von beiden Partnern in Anspruch genommen wurde von je 132 EUR auf je 300 EUR. Das Förderungsvolumen stieg dadurch von 110 Mio. EUR auf 200 Mio. EUR.
- Bei der ermäßigten Umsatzsteuer wurde ein neuer Steuersatz iHv 13 % eingeführt sowie Änderungen bei den zu begünstigenden Produktgruppen vorgenommen. Das Förderungsvolumen bei der Umsatzsteuer sank dadurch um 100 Mio. EUR auf 4,5 Mrd. EUR, eine getrennte Darstellung der beiden ermäßigten Steuersätze erfolgte allerdings nicht.
- Die steuerliche Absetzbarkeit von Topf-Sonderausgaben wird für die Jahre 2016 bis 2020 eingeschränkt und ist ab 2021 nicht mehr möglich. Bereits 2016 ging das Förderungsvolumen leicht von 450 Mio. EUR auf 420 Mio. EUR zurück (allerdings auch bedingt durch die Tarifsenkung), in den Folgejahren wird es weiter abnehmen und ab 2021 gänzlich wegfallen.
- Die Forschungsprämie wurde von 10 % auf 12 % erhöht, eine weitere Erhöhung auf 14 % per 1. Jänner 2018 wurde im Vorjahr beschlossen. Da bei der Erstattung der Ausweis des Förderungsvolumens im Jahr des kassenmäßigen Ausfalls erfolgt, wird die im Rahmen der Steuerreform beschlossene Erhöhung erst im Berichtsjahr 2017 sichtbar werden.
- Der Freibetrag bei der Mitarbeiterbeteiligung wurde von 1.460 EUR auf 3.000 EUR erhöht. Beim Förderungsvolumen aus dieser Maßnahme wurde lediglich der Wert aus der WFA angeführt (25 Mio. EUR), der sich allerdings nur auf die im Rahmen der Steuerreform beschlossene Erhöhung bezieht und nicht auf das Gesamtförderungsvolumen.
- Bei der Grunderwerbsteuer wurde eine Änderung der Bemessungsgrundlage bei der unentgeltlichen/teilentgeltlichen Übertragung von Grundstücken beschlossen. Dadurch erhöhte sich das ausgewiesene Förderungsvolumen deutlich um 60 Mio. EUR auf 160 Mio. EUR. Ob der starke Anstieg im Zusammenhang mit den Vorzieheffekten bei der Grunderwerbsteuer steht und daher für 2017 ein Rückgang zu erwarten ist, ist unklar.
- Der Bildungsfreibetrag und die Bildungsprämie wurden abgeschafft, der ausgewiesene Einnahmehausfall bei der Einkommensteuer von insgesamt 29 Mio. EUR entfällt daher ab 2016.



Für diese Änderungen durch die Steuerreform 2015/2016 ist gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen eine interne Evaluierung durchzuführen, die für das Jahr 2020 vorgesehen ist. Diese interne Evaluierung sollte Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen zulassen, weshalb bei so großen Gesetzesvorhaben wie der Steuerreform 2015/2016 auch im Verhältnis zum Gesamtvolumen kleinere Maßnahmen ausreichend beleuchtet werden sollten.

6 Förderungen im Bereich Forschung & Entwicklung (F&E)

Die Anhebung der F&E-Quote in Österreich auf 3,76 % des BIP und der Aufstieg in die Gruppe der sogenannten „Innovation Leader“ stellen wesentliche Ziele der österreichischen Forschungspolitik dar. Dazu werden eine Reihe von Förderungsinstrumenten eingesetzt.

6.1 Indirekte Förderungen (Forschungsprämie)

Die Bedeutung steuerlicher Begünstigungen zur Förderung von Forschung und Entwicklung hat, wie im Förderungsbericht 2016 ausführlich dargestellt wird, in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Nach einer Anhebung der Forschungsprämie von 8 % auf 10 % im Jahr 2011 und der Einführung einer verpflichtenden Begutachtung der für die Forschungsprämie eingereichten Forschungsaktivitäten durch die Forschungsförderungsgesellschaft (FFG), wurde 2015 der neuerliche Ausbau der indirekten Forschungsförderung beschlossen. Im Rahmen der Steuerreform 2015/2016 wurde die Forschungsprämie ab 2016 von 10 % auf 12 % erhöht. Ab 2018 wird die Forschungsprämie neuerlich auf 14 % angehoben. Seit 2004 ist der Steuerausfall für die Forschungsprämie von 32 Mio. EUR auf 528 Mio. EUR im Jahr 2016 gestiegen. Der zusätzliche Steuerausfall für die Erhöhung 2016 wurde laut WFA zur Steuerreform auf rd. 80 Mio. EUR pro Jahr geschätzt. Diese Schätzung wurde nun im Förderungsbericht angehoben, die Erhöhungen ab 2016 bzw. 2018, die ab 2017 bzw. 2019 kassenwirksam werden, sollen zu zusätzlichen Steuerausfällen von 120 Mio. EUR jährlich führen.

Neben den Steuerbegünstigungen aus der indirekten Forschungsförderung setzen sich die Forschungsausgaben des Bundes im Wesentlichen aus Budgetmitteln und Mitteln der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung für die direkte Forschungsförderung zusammen. Im Förderungsbericht 2016 wird darauf hingewiesen, dass künftig ein Hauptaugenmerk auf die Reformen in den Förderungsstrukturen gerichtet werden soll. Nachfolgend erfolgt dazu daher ein Überblick.



6.2 Direkte Förderungen für Forschung und Entwicklung

Die F&E-Budgetmittel werden im Wesentlichen in den Untergliederungen 31-Wissenschaft und Forschung, UG 33-Wirtschaft (Forschung)) und UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) veranschlagt, die laut BVA 2017 gegenüber 2016 um rd. 90,8 Mio. EUR auf 4,9 Mrd. EUR ansteigen. Von diesen Gesamtmitteln sind im BVA 2017 rd. 2,9 Mrd. EUR als forschungswirksame Auszahlungen ausgewiesen¹⁴ und sind daher für die Forschungsquote in Österreich relevant.

Nur ein Teil dieser Forschungsausgaben stellt Förderungen auf Grundlage der Abgrenzungen des Förderungsberichts dar. Die Entwicklung der direkten Förderungen und der wesentlichen Förderungsbereiche werden nachfolgend kurz zusammengefasst. Dabei kann man die Auszahlungen für Forschung und Entwicklung nach Forschungseinrichtungen, die direkt F&E durchführen, und Fördereinrichtungen, die F&E Dritter fördern unterscheiden. Während sich die Förderungen für die meisten Forschungseinrichtungen direkt aus dem Bundesvoranschlag entnehmen lassen, sind die Entwicklungen der Auszahlungen für die Förderungsprogramme überwiegend nicht ablesbar. Die Budgetierung des Bundes erfolgt meist nicht auf Ebene einzelner Programme sondern fasst mehrere Programme zusammen. Der Förderungsbericht enthält nun erstmalig Informationen über wesentliche Förderungen auf Programmebene. Zukünftig wäre Zeitreihen zur Entwicklung der jeweiligen Auszahlungen sehr hilfreich.

Die **UG 31-Wissenschaft und Forschung** des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung enthält die Förderungsbereiche der Fachhochschulen und die Finanzierung von Forschungsinstitutionen wie des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW) und des Institute of Science and Technology Austria (IST Austria). Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung und Veranschlagung der direkten Förderungen der Untergliederung:

¹⁴ Im Rahmen der Budgetunterlagen erstellt das BMF eine Beilage zu Forschung und dazu eine Detailübersicht „Forschungswirksame Mittelverwendung des Bundes, Teil b zum Bundesfinanzgesetz“, die alle als direkt dem Bund zurechenbaren Forschungsausgaben erfassten Auszahlungen enthält.

**Tabelle 9: Direkte Förderungen – UG 31-Wissenschaft und Forschung**

Direkte Förderungen <i>in Mio. EUR</i>	Erfolg 2014	Erfolg 2015	Erfolg 2016	BVA 2017
31-Wissenschaft und Forschung	628,76	691,73	701,41	714,87
Fachhochschulen (Unternehmen)	200,06	205,99	217,10	
FWF Programme	175,24	195,93	178,79	
ÖAW Globalbudget und Programme	91,59	105,02	109,07	
Fachhochschulen (Vereine)	55,34	59,61	67,01	
ISTA	31,81	43,15	51,62	
Beitrag für die CERN	19,03	23,62	21,12	
Lfd. Transfers an sonstige juristische Personen	19,81	22,15	18,14	

Quellen: HIS, BMF, eigene Darstellung

Die direkten Förderungen beliefen sich mit rd. 701,4 Mio. EUR im Jahr 2016 auf rd. 16,5 % der Gesamtauszahlungen der Untergliederung. Gegenüber dem Erfolg im Jahr 2015 kam es insbesondere bei den Fachhochschulen, dem IST Austria und der ÖAW zu deutlichen Steigerungen. Die Auszahlungen für die FWF Programme gingen im Vergleich zum Erfolg 2015 deutlich zurück. Der BVA 2017 sieht einen weiteren Rückgang auf rd. 164 Mio. EUR vor. Im Ministerrat 20/18 vom 8. November 2016 hat sich die letzte Bundesregierung auf ein Maßnahmenpaket zu Forschung, Technologie und Start-Ups geeinigt, dass u.a. die sukzessive Anhebung der Dotierung des FWF auf 290 Mio. EUR bis 2021 vorsah. Im BFRG 2018 – 2021 sollten zusätzliche Budgetmittel iHv 281 Mio. EUR zur Verfügung gestellt werden.

Die **UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)** des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) umfasst mit Auszahlungen iHv 444,5 Mio. EUR im Jahr 2016 das bedeutendste Budget zur Finanzierung der angewandten Forschung. Der Schwerpunkt liegt in der Förderung der unternehmensorientierten und außeruniversitären Forschung und Technologieentwicklung. Dies erfolgt durch Programme zur Stärkung der Kooperationen zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, wie beispielsweise das Kompetenzzentrenprogramm COMET, sowie zur Förderung von Forschungs-, Technologie- und Innovations-Kooperationen (FTI-Kooperationen) und zur Förderung in Themenbereichen (beispielsweise Mobilität und Energie). Neben dem BMVIT ist das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) mit einem deutlich geringeren Budget in der angewandten Forschungsförderung tätig. Der überwiegende Teil der Forschungsförderung beider Ressorts wird über die Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) und in deutlich geringerem Ausmaß über die Austria Wirtschaft Service (aws) abgewickelt.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung und Veranschlagung der direkten Förderungen der Untergliederung:

**Tabelle 10: Direkte Förderungen – UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)**

Direkte Förderungen <i>in Mio. EUR</i>	Erfolg 2014	Erfolg 2015	Erfolg 2016	BVA 2017
34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	141,78	168,57	193,21	145,00
FFG - FTI-Programme, inkl. Translat. Research	133,79	159,77	182,55	
Austria Wirtschaftsservice GmbH AWS - Förd.	3,95	3,06	4,76	

Quellen: HIS, BMF, eigene Darstellung

Diese Auswertung der direkten Förderungen laut Förderungsbericht zeigt im Vergleich zu den Gesamtauszahlungen der UG 34 für Forschung deutlich geringere Werte, da einige Auszahlungen aus Transfers, beispielsweise die FFG-Basisprogramme (BVA 2016: 126,1 Mio. EUR), die Budgetmittel für die FTI-Infrastruktur (BVA 2016: 68,1 Mio. EUR), wie insbesondere das Austrian Institute of Technology, und jene für internationale Kooperationen, wie ESA, EUMETSAT (BVA 2016: 57,9 Mio. EUR), nicht als Förderungen spezifiziert und ausgewiesen sind.

Die **UG 33-Wirtschaft (Forschung)** des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) unterstützt mit den daraus finanzierten Programmen und Maßnahmen die Ziele der Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation (FTI), wonach Österreich in den nächsten Jahren zu den innovativsten Ländern der EU aufsteigen und sich langfristig in der Gruppe der „Innovation Leader“ etablieren soll. Die Programme konzentrieren sich auf Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, Innovation und Technologietransfer sowie Unternehmensgründungen.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung und Veranschlagung der direkten Förderungen der Untergliederung. Im BVA der UG 33 werden die Auszahlungen nur auf Ebene der Detailbudgets veranschlagt, eine Aufteilung auf einzelne Empfänger bzw. Programme erfolgt erst im Budgetvollzug¹⁵.

Tabelle 11: Direkte Förderungen – UG 33-Wirtschaft (Forschung)

Direkte Förderungen <i>in Mio. EUR</i>	Erfolg 2014	Erfolg 2015	Erfolg 2016	BVA 2017
33-Wirtschaft (Forschung)	98,18	89,98	95,90	102,90
FFG - FTI-Programme, Förderungen	56,15	51,72	56,98	
Austria Wirtschaftsservice GmbH - Förderungen	25,34	23,30	26,48	
Christian Dopplergesellschaft, Wien	6,84	8,81	8,03	

Quellen: HIS, BMF, eigene Darstellung

¹⁵ Eine Ausnahme bilden im BVA-E 2017 die zusätzlichen Mittel aus dem Start-Up-Paket für die Seed-Finanzierung durch die AWS iHv 3,1 Mio. EUR.



Knapp 60 % der Förderungen entfielen 2016 auf Programme der FFG, etwa 28 % auf Förderungen der AWS. Laut Förderungsbericht kam es 2016 zu erhöhten Auszahlungen für das Kompetenzzentrenprogramm COMET auf Grund von Nachzahlungen von Abrechnungen aus Vorjahren, die Auszahlungen beliefen sich laut Bericht auf insgesamt 37,8 Mio. EUR. Das COMET Programm wird auch aus der UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) (siehe oben) gefördert. Neben Förderprogrammen der AWS wird aus der UG 33-Wirtschaft (Forschung) auch die Forschung der Christian Doppler Gesellschaft gefördert. Die Auszahlungen betragen im Jahr 2016 rd. 8,0 Mio. EUR und gingen damit im Vorjahresvergleich wieder geringfügig zurück.

In einem aktuellen Bericht¹⁶ hat der Rechnungshof die Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme des Bundes geprüft und dabei insbesondere festgestellt, dass die Anzahl der budgetierten Forschungsprogramme des Bundes in den Jahren 2012 bis 2016 um rd. 8 % von 52 auf 56 anstieg. Bei den Programmen führte die Zersplitterung der Angelegenheiten der Forschung und experimentellen Entwicklung beim Bund zu thematischen Überschneidungen in den Forschungsprogrammen. Der Rechnungshof empfahl daher dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, die Programmlandschaft im Bereich der Forschung und experimentellen Entwicklung zu prüfen, um thematische Überschneidungen zu vermeiden und das Förderungsangebot stärker zu bündeln.

Statistisch werden den Ausgaben des Bundes darüber hinaus die Mittel der **Nationalstiftung** für Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE-Stiftung) zugerechnet. Die Mittel stammen insbesondere aus den Zinserträgen von zweckgewidmeten Vermögen der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) und des ERP Fonds (European Recovery Program). Auf Grund der Entwicklungen auf den internationalen Kapitalmärkten unterliegen die Ausschüttungen großen Schwankungen. Nach Zuwendungen iHv 85 Mio. EUR im Jahr 2015 wurden für 2016 nur Mittelvergaben iHv 18 Mio. EUR beschlossen. Im Jahr 2016 erhält die FTE-Stiftung zusätzliche Budgetmittel aus dem Österreich-Fonds, der von der FTE-Stiftung verwaltet wird und Grundlagen- und angewandte Forschung sowie Technologie- und Innovationsentwicklung fördert. Der Österreich-Fonds wurde mit der Steuerreform 2015/2016 zur Finanzierung von Forschungs- und Bildungsmaßnahmen eingerichtet und durch Mehreinnahmen aus der befristeten Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 55 % dotiert. Laut Finanzausgleichsgesetz

¹⁶ [Rechnungshof Reihe Bund 2018/12](#)



sollten im Jahr 2016 insgesamt 33,7 Mio. EUR an den Österreich-Fonds fließen. Im Ministerrat vom 7. Juni 2017 wurde eine Novelle zum Bundesgesetz über die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung beschlossen, mit der der Nationalstiftung für 2018 bis 2020 insgesamt 300 Mio. EUR zur Verfügung gestellt werden. Davon sollen laut WFA 100 Mio. EUR aus der Änderung der Stabilitätsabgabe (3 Jahre je 33,33 Mio. EUR) über das Bundesbudget als Transfer an die Nationalstiftung fließen. Weiters soll die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) berechtigt werden, in den Jahren 2018 bis 2020 Zahlungen bis jährlich max. 66,67 Mio. EUR zulasten der Gewinnabfuhr an den Bund direkt an die FTE-Nationalstiftung zu tätigen.

7 Förderungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und im internationalen Vergleich

7.1 Darstellung der Förderungen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)

Neben der Einteilung entsprechend dem Förderungsbegriff des BHG 2013 in direkte und indirekte Förderungen, können Förderungen auch anhand der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG 2010) dargestellt werden. Das ESVG 2010 verwendet keinen expliziten Förderungsbegriff, sondern das Ausmaß der Förderungen wird üblicherweise anhand von mehreren Transaktionsklassen mit Förderungscharakter ermittelt. Dabei wird zwischen **Unternehmensförderungen** (Subventionen und Vermögenstransfers) und **VGR-Subventionen i.w.S.** unterschieden, die auch die sonstigen laufende Transfers (Beihilfen an private Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie Zahlungen aus internationaler Zusammenarbeit und EU-Beiträge Österreichs) mitumfassen.¹⁷

Die Systematik der VGR ist nicht speziell auf die Analyse von Förderungen ausgerichtet, eine Darstellung der Förderungen auf Basis der VGR bietet aber dennoch einige Vorteile. Die einheitliche Systematik des ESVG 2010 ermöglicht sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene Vergleiche. Das ESVG 2010 erlaubt auf nationaler Ebene eine Differenzierung der staatlichen Förderausgaben nach Gebietskörperschaften. So zeigen sich nicht nur deutliche Unterschiede in Niveau und Struktur der Förderungen, auch die Entwicklung innerhalb der Gebietskörperschaften stellt sich teils sehr uneinheitlich dar. Durch

¹⁷ Eine Erläuterung dieser Transaktionsklassen findet sich im Anhang in der **Anlage 2**.



die funktionale Gliederung der VGR nach COFOG (Classification of Function of Government)¹⁸ ist es zudem möglich die Förderungen der Gebietskörperschaftsebenen getrennt nach Aufgabenbereichen darzustellen und mögliche Überschneidungsbereiche zu identifizieren.

Neben der tendenziell besseren Vergleichbarkeit der ESVG Daten, sind auch Entwicklungen über einen längeren Zeithorizont besser darstellbar und nicht von Änderungen in den Ressortzuständigkeiten bzw. Untergliederungen abhängig.

Subventionen (Förderungen) nach der VGR und jene nach BHG berücksichtigen zum Teil unterschiedliche Zahlungen bzw. Transaktionen. Zur Illustrierung der wesentlichen Unterschiede zeigt die nachstehende Aufstellung die Überleitung der direkten Förderungen des Bundes aus dem Förderungsbericht in die Subventionen des Bundes (i.w.S.) gemäß VGR.¹⁹

Tabelle 12: Überleitung der direkten Bundesförderungen zu den VGR-Subventionen i.w.S.

<i>in Mio. EUR</i>	2014	2015	2016
Direkte Bundesförderungen	5.259	4.877	5.789
Überleitung zu Subventionen gemäß VGR			
abzüglich EU-Subventionen	-1.233	-890	-1.512
plus EU-Eigenmittel	2.629	2.806	2.728
plus Bankenhilfen	5.422	1.709	0
plus Prämien und Erstattungen*)	570	581	606
plus GSBG Bund**)	480	536	614
plus Bundesfonds***)	1.114	1.078	1.177
plus sonst. Einrichtungen Bundesebene****)	211	182	271
Sonstiges = Saldo	-265	-254	-40
Subventionen i.w.S. gemäß VGR	14.188	10.625	9.634

*) z.B. wird die Forschungs- oder Bausparprämie 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, Hochschulektor, sonstige ausgegliederte Einheiten

Anmerkung: Die Förderungen des Bundes gemäß VGR wurden um innerstaatliche Transfers bereinigt

Quelle: BMF, Statistik Austria

¹⁸ Im Anhang wird in der **Anlage 1** ein Überblick über die einzelnen staatlichen Aufgabenbereiche in der COFOG-Klassifikation und die Inhalte der jeweiligen COFOG Abteilungen gegeben.

¹⁹ Eine detaillierte Darstellung der Begriffsabgrenzungen und der Unterschiede zum Förderungsbegriff des BHG ist der Kurzstudie des Budgetdienstes zu einer Anfragebeantwortung zu entnehmen: [Internationale Einordnung der Förderungen in Österreich im Förderungsbericht 2014](#).



Die Darstellung zeigt, dass die direkten Förderungen des Bundes im Förderungsbericht ein deutlich geringeres Volumen ausweisen als die Förderungstransaktionen gemäß VGR. Dafür sind eine Reihe von Unterschieden in der Systematik verantwortlich:

- EU-Eigenmittel und EU-Subventionen: Während im Förderungsbericht die vom Bund getätigten Zahlungen aus EU-Mitteln an Begünstigte in Österreich erfasst werden, gehen in die VGR-Subventionen die Eigenmittelzahlungen an die EU ein. Für einen Nettozahler fallen die Förderungen gemäß VGR daher stets höher aus.
- Bankenhilfen: Die teils beträchtlichen Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensektors sind in den VGR-Subventionen als sonstige Kapitaltransfers enthalten und führen aufgrund der Höhe dieser Zahlungen und des unregelmäßigen Anfalls zu starken Schwankungen.
- Indirekte Förderungen in der VGR: In einem gewissen Ausmaß sind in der VGR Förderungen enthalten, welche im BHG als indirekte Förderungen bzw. als Prämien und Erstattungen erfasst sind (z.B. Forschungs- oder Bausparprämien, Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG)).
- Abgrenzung des Sektor Staat: Da der VGR tendenziell eine breitere Definition des Sektors Staat zugrunde liegt, werden auch die Förderungen durch außerbudgetäre Einheiten (wie Bundesfonds, Bundeskammern oder andere Einrichtungen der Bundesebene) erfasst. Dies erklärt einen weiteren wesentlichen Teil der höheren ausgewiesenen Förderungsvolumen in der VGR.

Die Konzeptunterschiede bei Bankenhilfen und Finanzflüssen mit der EU haben einen markanten Einfluss auf die Jahresentwicklung zwischen 2015 und 2016. So stiegen die Subventionen der EU aufgrund der verzögerten Auszahlung aus 2015 im Jahr 2016 deutlich an. Da diese Zahlungen nur in die Förderungen gemäß BHG und nicht in die VGR-Subventionen eingehen, verringerte sich der Unterschied zwischen den Fördersystematiken im Vergleich zu den beiden Vorjahren deutlich und betrug 2016 nur mehr 3,8 Mrd. EUR. Der Rückgang der Bankenhilfen von über 5,4 Mrd. EUR im Jahr 2014 auf 1,7 Mrd. EUR 2015, und 0 im Jahr 2016 führte zu einem deutlichen Rückgang der VGR-Subventionen insgesamt und folglich ebenfalls zu einem schrumpfenden Unterschied zwischen den beiden Förderkonzepten BHG und VGR. Die außergewöhnlich hohen und unregelmäßigen Ausgaben im Zusammenhang mit den Bankenhilfen sowie deren Rückgang in den Jahren 2015 und 2016, erschweren jedoch die Interpretation der Förderungsentwicklung in der VGR (ohne den Wegfall der Bankenhilfen im Jahr 2016 ergäbe



sich z.B. ein deutlicher Anstieg der VGR-Subventionen, demnach kam es zu einer Ausweitung in anderen Förderungsbereichen).

7.2 VGR-Subventionen auf Ebene der österreichischen Gebietskörperschaftsebenen

Die Verteilung der VGR-Subventionen 2016 für die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen nach Transaktionsklassen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 13: Gesamtstaatliche VGR-Daten auf Basis des ESGV 2010

<i>in Mio. EUR</i>	Subventionen (D3)	Vermögens-transfers (D9)	Unternehmens-förderungen (D3+D9)	in % des BIP	sonst. lfd. Transfers (D7)	Subventionen i.w.S. (D3+D9+D7)	in % des BIP
Bundesebene	3.572	1.135	4.707	1,3%	4.927	9.634	2,7%
Länderebene	769	888	1.658	0,5%	2.837	4.495	1,3%
Gemeindeebene (inkl. Wien)	483	786	1.269	0,4%	1.832	3.101	0,9%
Sozialversicherung	137	7	144	0,0%	54	197	0,1%
Gesamtstaat	4.962	2.816	7.778	2,2%	9.650	17.428	4,9%

*) Konsolidiert um Transfers zwischen den staatlichen Ebenen.

Quelle: BMF, Statistik Austria, Stand: 28. September 2017

Die Übersicht zeigt, dass die Bundesebene sowohl bei den Förderungen an Unternehmen als auch bei den VGR-Subventionen i.w.S. der weitaus größte Fördergeber ist, gefolgt von den Ländern (ohne Wien), den Gemeinden (mit Wien) und der Sozialversicherung. Von 17,4 Mrd. EUR Subventionen i.w.S. entfallen 55 % auf den Bund, 26 % auf die Länder, 18 % auf die Gemeinden und 1% auf die Sozialversicherungen. Bei den Unternehmensförderungen von 7,8 Mrd. EUR ist der Anteil des Bundes mit 61 % noch höher (Länder 21 %, Gemeinden 16 %, Sozialversicherung 2 %).

In der nachfolgenden Übersicht sind die VGR-Subventionen i.w.S. des Jahres 2016 von Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung nach COFOG Abteilungen dargestellt.

**Tabelle 14: VGR-Subventionen nach COFOG Abteilungen**

in Mio. EUR	Subventionen i.w.S., 2016				Unternehmensförderungen, 2016			
	Bund	Länder	Gemeinden	SV	Bund	Länder	Gemeinden	SV
Allgemeine öffentliche Verwaltung	3.790	241	215	-	601	98	122	-
Verteidigung	10	1	1	-	0	0	0	-
Öffentliche Verwaltung und Sicherheit	14	22	22	-	0	18	10	-
Wirtschaftliche Angelegenheiten	3.441	1.161	382	-	2.915	917	273	-
Umweltschutz	380	66	138	-	355	37	131	-
Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste	80	542	218	-	27	348	214	-
Gesundheitswesen	201	1.278	581	27	134	73	43	7
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	364	164	520	-	80	78	217	-
Bildungswesen	500	289	698	-	45	50	195	-
Soziale Sicherung	855	731	328	171	550	39	64	137
Gesamt	9.634	4.495	3.101	197	4.707	1.658	1.269	144

Anmerkung: Konsolidiert um Transfers zwischen den staatlichen Ebenen.

Quelle: Statistik Austria, Stand: 14. November 2017, eigene Berechnungen

Der überwiegende Teil (7,2 Mrd. EUR bzw. 75,1 %) der Bundesförderungen entfiel auf die Bereiche „Allgemeine öffentliche Verwaltung“²⁰ und „Wirtschaftliche Angelegenheiten“. Daneben fallen größere Fördervolumen in den Bereichen „Soziale Sicherung“ (855 Mio. EUR), „Bildungswesen“ (500 Mio. EUR), „Umweltschutz“ (380 Mio. EUR), „Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion“ (364 Mio. EUR) sowie „Gesundheitswesen“ (201 Mio. EUR) an. Die Tabellen verdeutlichen zudem, dass es zumindest auf der Ebene der COFOG Abteilungen keine klare Trennung der Förderverantwortlichkeit auf die staatlichen Ebenen gibt. Neben den Bundesförderungen gibt es in praktisch allen Bereichen maßgebliche Fördervolumen seitens der Länder, Gemeinden und in geringerem Umfang der Sozialversicherungen. So entfallen beispielsweise auf den Bereich „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ neben den Bundesförderungen iHv. 3,44 Mrd. EUR zusätzlich noch 1,16 Mrd. EUR auf die Länder und 0,38 Mrd. EUR auf die Gemeinden. Dies impliziert zwar nicht notwendigerweise, dass es in diesem Bereich zu Überschneidungen kommt, zeigt aber dennoch die starke Zersplitterung der Aufgabenverantwortung über die Gebietskörperschaften hinweg.

Wenig überraschend ist, dass sich die Unternehmensförderungen (D3 und D9) noch stärker auf den Bereich „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ konzentrieren, welche neben der Allgemeinen Wirtschaftsförderung auch die Forschungsprämie enthält (siehe nachstehende Tabelle). Weitere maßgebliche Unternehmensförderungen, ebenfalls vornehmlich auf Bundesebene, sind die Ausfuhrhilfen im Bereich „Allgemeine öffentliche Verwaltung“ sowie die Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsförderungen für ältere Arbeitnehmer im Bereich „Sozialer

²⁰ Im Jahr 2016 kam es hier zu einer größeren außerordentlichen Förderungsausweitung aufgrund der staatlichen Anlegerentschädigung im Fall Auer von Welsbach.



Sicherung“. Bei den VGR-Unternehmensförderungen gibt es eine etwas deutlichere Förderausgabenverteilung. Die Unternehmensförderungen im Bereich „Soziale Sicherung“ entfallen zu sehr großen Teilen auf den Bund, die Förderungen im Bildungsbereich zu überwiegenden Teilen auf die Gemeinden.

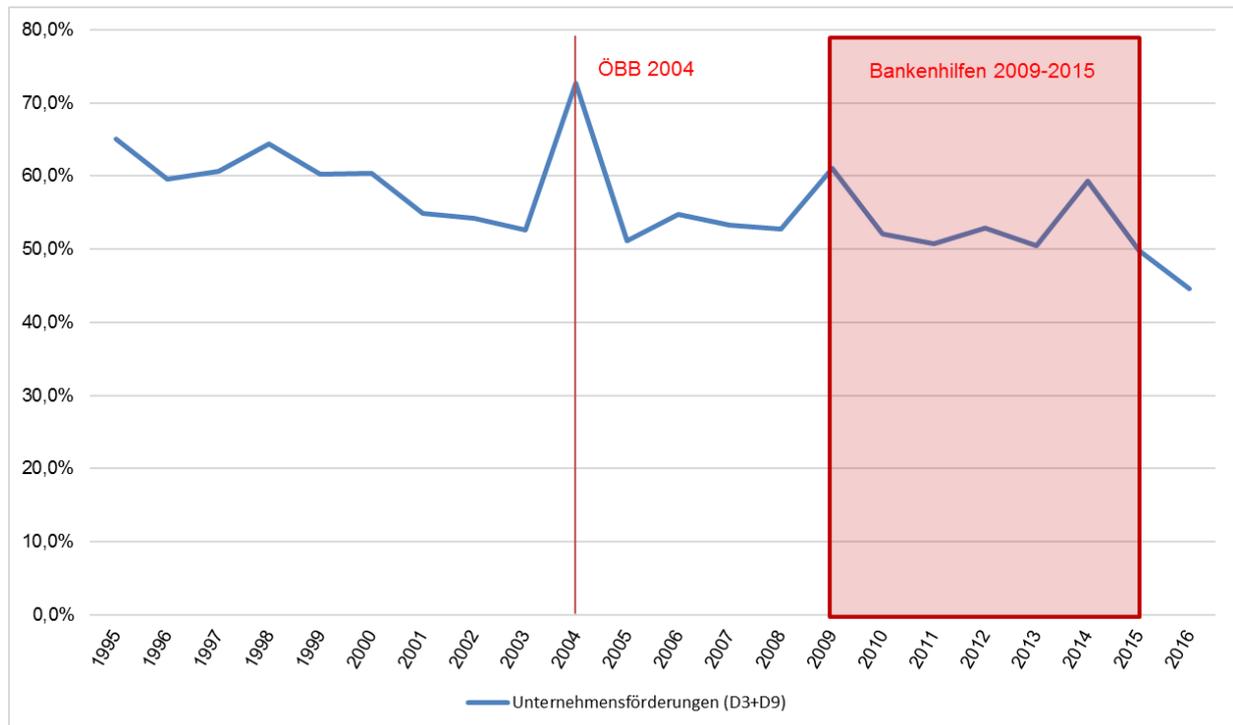
Tabelle 15: VGR-Subventionen – Veränderungen der gegenüber dem Vorjahr (2015)

Veränderung 2015/2016 in %	Subventionen i.w.S., 2015/2016				Unternehmensförderungen, 2015/2016			
	Bund	Länder	Gemeinden	SV	Bund	Länder	Gemeinden	SV
Allgemeine öffentliche Verwaltung	6,6	9,7	-1,2	-	63,0	-17,5	-4,7	-
Verteidigung	-18,5	20,5	-1,6	-	0,0	0,0	0,0	-
Öffentliche Verwaltung und Sicherheit	24,6	17,7	-4,7	-	-38,1	19,0	-11,1	-
Wirtschaftliche Angelegenheiten	-28,7	4,5	-13,1	-	-32,1	4,1	-15,3	-
Umweltschutz	10,4	-10,5	-4,9	-	9,2	-21,4	-4,9	-
Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste	5,4	30,4	-4,1	-	21,1	33,1	-3,8	-
Gesundheitswesen	-2,8	11,8	3,9	0,0	-8,9	-23,4	-2,6	0,3
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	7,6	7,9	-2,8	-	2,6	-3,1	-10,0	-
Bildungswesen	5,8	27,1	4,7	-	-22,8	-4,7	5,3	-
Soziale Sicherung	7,2	29,6	3,7	6,7	6,7	-9,8	-9,6	8,0
Gesamt	-9,5	14,5	-0,9	5,8	-18,9	4,0	-6,9	7,6

Quelle: Statistik Austria, Stand: 14. November 2017, eigene Berechnungen

Bezogen auf die Entwicklung der Subventionen i.w.S. von 2015 und 2016 zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften. Dem durch die Bankenförderungen getriebenen Rückgang auf Bundesebene (-1,0 Mrd. EUR bzw. -9,5 %) steht eine deutliche Förderausweitung auf der Landesebene gegenüber (rd. 570 Mio. EUR bzw. 14,5 %). Auf Ebene der COFOG Abteilungen zeigt sich zudem, dass Förderrückgänge einer Gebietskörperschaftsebene tendenziell von Fördersteigerungen anderer Gebietskörperschaften ausgeglichen oder sogar überkompensiert werden. Dies verdeutlicht auch, dass sich die gesamtstaatliche Förderungsentwicklung maßgeblich von der Entwicklung einer einzelnen Ebene unterscheiden kann, und eine integrierte Betrachtung – wie im Vollausbau der Transparenzdatenbank vorgesehen – notwendig ist.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei der Entwicklung der VGR-Unternehmensförderungen. Einerseits ist die Gesamtentwicklung stark vom Wegfall der Bankenhilfen bestimmt, andererseits entwickeln sich die Unternehmensförderungen sowohl auf Länder- als auch Gemeindeebene schwächer die Gesamtförderungen. Das bedeutet, dass auf subnationaler Ebene Förderausweitungen primär auf sonstige laufende Transfers – sprich an private Organisationen ohne Erwerbscharakter bzw. Non-profit Organisationen – entfielen. In der Tendenz ähnliche Entwicklungen sind auch auf Bundesebene feststellbar, wo Förderausweitungen in den Bereichen „Freizeitgestaltung“, „Bildungswesen“ und „Soziale Sicherheit“ zu großen Teilen sonstige laufende Transfers darstellen. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, entspricht dies auch einem langfristigen Trend, wonach der Anteil der VGR-Unternehmensförderungen an den Subventionen i.w.S. seit Mitte der 90er Jahre zurückgeht.

**Grafik 4: Anteil VGR-Unternehmensförderungen an den Subventionen i.w.S.**

*) Konsolidiert um Transfers zwischen den staatlichen Ebenen.

Quelle: Statistik Austria, Stand: 14. November 2017, eigene Berechnungen

7.3 Förderungen gemäß VGR-Systematik im internationalen Vergleich

Vergleiche auf internationaler Ebene sind bereits seit einigen Jahren Bestandteil des Förderungsberichts des Bundes. Der Budgetdienst hat sich im Rahmen einer Anfrage zum Förderungsbericht 2014 vertieft mit der internationalen Einordnung der Förderungen in Österreich auseinandergesetzt²¹. Trotz diverser Schwierigkeiten hinsichtlich der Vergleichbarkeit der international verfügbaren Daten ist ein internationaler Vergleich zu einer groben Positionsbestimmung Österreichs im internationalen Kontext hilfreich.

Ein entsprechender aggregierter Überblick über die Subventionen i.w.S. für ausgewählte Länder ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

²¹ Eine detaillierte Darstellung der Begriffsabgrenzungen und der Unterschiede zum Förderungsbegriff des BHG ist der Kurzstudie des Budgetdienstes zu einer Anfragebeantwortung zu entnehmen: [Internationale Einordnung der Förderungen im Förderungsbericht 2014](#).

**Tabelle 16: Subventionen i.w.S. (Subventionen, Vermögens- und sonstige laufende Transfers)**

<i>in % d. BIP</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Österreich gesamt	5,4	5,1	5,5	5,5	6,5	5,2	4,9
EU 28 gesamt	5,3	4,8	5,1	4,9	4,8	4,7	4,5
Euroraum 19	5,5	4,8	5,2	5,2	5,1	5,0	4,8
Belgien	7,0	7,6	8,0	7,6	7,3	6,7	6,5
Deutschland	5,6	4,2	4,1	4,7	4,7	4,3	4,4
Finnland	4,6	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6	4,3
Frankreich	6,2	6,0	6,3	6,2	6,6	6,9	6,9
Italien	4,3	4,3	4,7	4,6	4,9	5,2	4,8
Niederlande	4,6	4,0	3,9	3,8	3,7	3,7	3,1
Schweden	4,7	4,6	4,6	4,8	4,7	4,5	4,3
Tschechische Republik	4,8	5,3	7,2	5,3	5,6	5,1	4,9
Slowenien	4,5	4,7	3,6	14,4	5,1	4,0	3,5
Slowakei	3,2	2,9	2,7	2,9	2,8	3,2	2,6
Spanien	3,7	4,2	7,0	3,8	3,5	3,3	3,3
Vereinigtes Königreich	4,8	4,1	4,6	4,0	3,7	3,8	3,7
Schweiz	6,2	6,3	6,4	7,1	6,7	6,7	6,7

Quelle: Eurostat, Stand: 19. November 2017

Die Förderungsquote (Subventionen i.w.S. in Prozent des BIP) liegt in Österreich auch 2016 weiterhin über dem EU-Schnitt, wenngleich zuletzt eine Annäherung insbesondere an den Durchschnitt im Euroraum festzustellen ist.

Die Förderungsquoten lagen 2016 für die EU28 bei 4,53 % des BIP und für die Eurozonenländer (EA19) bei 4,78 % des BIP. Gegenüber 2015 sanken die Förderungsquoten in diesen Ländergruppen um 0,17 bzw. 0,21 %-Punkte. Dieser Trend spiegelt sich auch in der österreichischen Entwicklung wider, wo die Förderungsquote primär aufgrund des Wegfalls der Bankenhilfen von 2015 auf 2016 um 0,26 %-Punkte auf 4,93 % des BIP zurückgegangen ist. Durch den etwas stärkeren Rückgang rückt Österreich näher an den Durchschnitt der EU28 und der Eurozone (EA19) heran. Die Förderungen lagen 2016 noch um 0,15 %-Punkte über dem Durchschnitt der Eurozone und um 0,4 %-Punkte über jenem der EU28. Trotz einer Förderausweitung im Jahr 2016 liegen die Förderausgaben in Deutschland mit 4,45 % des BIP (+0,12 %-Punkte zum Vorjahr) weiterhin unter dem österreichischen Niveau. Einige unmittelbare Nachbarländer wie Italien, Slowenien, Slowakei und die Tschechische Republik verzeichnen ähnliche oder noch stärkere Rückgänge in den Förderungsquoten als Österreich.

Ein analoger Überblick für die VGR-Unternehmensförderungen (ohne sonstige laufende Transfers) ist in nachfolgender Tabelle dargestellt:

**Tabelle 17: Unternehmensförderungen (Subventionen und Vermögenstransfers)**

<i>in % d. BIP</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Österreich gesamt	2,8	2,6	2,9	2,8	3,8	2,6	2,2
EU 28 gesamt	3,6	3,1	3,4	3,1	3,2	3,1	2,9
Euroraum 19	3,3	2,6	2,9	2,7	2,7	2,7	2,5
Belgien	4,9	5,5	5,8	5,4	5,2	4,6	4,3
Deutschland	3,6	2,3	2,0	2,0	2,2	1,9	2,0
Finnland	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,8	1,6
Frankreich	2,9	2,7	2,9	2,7	3,2	3,6	3,6
Italien	2,7	2,7	3,0	2,9	3,3	3,6	3,2
Niederlande	2,7	2,1	2,0	2,0	1,8	1,8	1,8
Schweden	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	1,9	1,9
Tschechische Republik	2,9	3,4	5,2	3,3	3,7	3,2	2,9
Slowenien	2,3	2,6	1,4	12,1	3,2	2,0	1,3
Slowakei	1,6	1,5	1,2	1,3	1,2	1,3	0,9
Spanien	2,1	2,4	5,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Vereinigtes Königreich	1,7	1,4	1,9	1,2	1,2	1,5	1,6
Schweiz	4,0	4,1	4,1	4,7	4,3	4,2	4,2

Quelle: Eurostat, Stand: 19. November 2017

Bezogen auf die Unternehmensförderungen lag Österreich im Jahr 2016 mit einem Anteil von 2,20 % des BIP deutlich unter dem Durchschnitt der EU28 (2,88 % des BIP) und des Euroraums (2,51 % des BIP). Der Rückgang gegenüber 2015 war in Österreich mit 0,38 %-Punkte noch stärker ausgeprägt als in diesen beiden Ländergruppen. Durch eine Ausweitung in Deutschland, hat sich der Unterschied zum Nachbarland von 0,71 %-Punkten auf 0,16 %-Punkte reduziert. Eine Reihe von Nachbarländern wie Italien, Slowenien, Slowakei und die Tschechische Republik verzeichneten ebenfalls einen deutlichen Rückgang. Ähnlich wie in Österreich ist davon auszugehen, dass das Auslaufen von Bankenhilfen und anderer temporärer Maßnahmen (z.B. Slowenien, Italien) maßgeblich für den Rückgang der Förderungen im Jahr 2016 verantwortlich ist.

Ein Vergleich der Förderungen auf internationaler Ebene gestaltet sich jedoch aus mehreren Gründen schwierig. So bewirken Unterschiede in den institutionellen Voraussetzungen und der Ausgestaltung des jeweiligen Fördersystems deutliche Differenzen in den Förderniveaus der Vergleichsländer. Neben dem Umfang des staatlichen Förderspektrums – meist das Ziel derartiger Förderungsvergleiche – können sich Länderunterschiede speziell aus den folgenden Gründen ergeben:

- Leistungserbringung durch staatliche Einheiten versus Förderung privater Einheiten
Anstelle einer Förderung von Unternehmen oder anderen Einheiten (private Organisationen ohne Erwerbscharakter oder private Haushalte), um eine bestimmte Verhaltensweise oder Aufgabenerfüllung zu unterstützen, können Leistungen auch



direkt von staatlichen Einheiten erbracht werden. Dadurch sinken tendenziell die Förderausgaben bei gleichzeitiger Ausweitung anderer Staatsausgaben. Als Beispiel dient etwa die vorschulische Erziehung, die entweder über eigene staatliche Kindergärten oder durch Förderungen privater Kindergärten organisiert werden kann. Auch die beiden im Frühjahr 2017 beschlossene Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen „Beschäftigungsbonus“ und „Aktion 20.000“ verdeutlichen diesen Unterschied. Während erstere als Unternehmensförderung die staatlichen Förderungen erhöht, ist letztere Maßnahme nicht förderungswirksam, sondern erhöht den öffentlichen Konsum.

- Abgrenzung Staatssektor

Da innerstaatliche Transfers nicht als Förderung gezählt werden, hängen die Förderausgaben auch davon ab, ob Transferempfänger in der VGR innerhalb oder außerhalb des Staatssektors angesiedelt sind.²² So scheinen beispielsweise Förderungen an die ÖBB (im Staatssektor) nicht bei den staatlichen Förderausgaben auf, wogegen Transfers an die ASFINAG oder verschiedenste Versorgungsbetriebe (außerhalb des Staatssektor) Förderungen darstellen. Die mögliche Zurechnung größerer staatlicher Unternehmen zum Staats- oder Unternehmenssektor hat demnach große Auswirkungen auf die Förderausgaben eines Landes. Aufgrund der unterschiedlich starken Verbreitung von Ausgliederungspraktiken in den europäischen Ländern – Österreich ist hier im Spitzenfeld²³ - führt dies zu deutlichen Interpretationsproblemen bei internationalen Vergleichen.

- Art der Förderung bzw. des Fördermodells

Ob eine staatliche Unterstützung als Subvention im Sinne der VGR aufscheint, hängt auch von der Art der Förderung ab. Unterschiedliche Fördermodelle, mit demselben finanziellen Vorteil für einen Fördernehmer, können je nach Ausgestaltung als Förderung gezählt werden oder nicht. So sind beispielsweise (zinsbegünstigte) Darlehen keine Förderausgaben im Sinne der VGR, sondern lediglich eine Vermögensumschichtung. Demgegenüber zählen Zins-/Annuitätenzuschüsse oder

²² Für weitere Erläuterungen zur Abgrenzung des Staatssektors in der VGR (ESVG 2010) wird auf Pkt. 7.2 verwiesen.

²³ Hans Pitlik, Michael Klien und Stefan Schiman (2016): „Stabilitätskonforme Berücksichtigung nachhaltiger öffentlicher Investitionen“, WIFO, Wien.



einmalige (nicht-rückzahlbare) Förderzuschüsse sehr wohl zu den Förderausgaben. Da unterschiedliche Förderarten auch unterschiedliche Auswirkungen auf Maastricht-Defizit und Maastricht-Schuldenstand entfalten, gab es nicht nur in Österreich sondern auch in anderen europäischen Ländern Änderungen in der Art der Förderungen.

8 Transparenzdatenbank

8.1 Umsetzung der Transparenzdatenbank

Durch die Transparenzdatenbank (TDB) 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. Abfrageberechtigt sind einerseits authentifizierte Personen über die von ihnen selbst bezogenen Leistungen und andererseits leistungsgewährende Stellen, die für Kontroll- und Überprüfungszwecke der eigenen Leistungen die von anderen Stellen mitgeteilten Leistungen abfragen können.²⁴ Damit sollen die Steuerungsmöglichkeiten verbessert und ungerechtfertigte (Mehrfach-)Förderungen vermieden werden.

Die Bundesdienststellen melden ihre Förderungsangebote sowie ihre Einzelförderungen seit 1. Jänner 2013 an die TDB. Seitens der Länder wurden bis 2016 nur die Förderungsangebote jedoch keine Einzelfälle gemeldet. Im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 wurde vereinbart, dass „die Transparenzdatenbank in den Bereichen Umwelt und Energie und unabhängig von der internen Organisation der auszahlenden Stelle von den Ländern mit Leistungsmitteilungen 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 begannen mit 1. Jänner 2017 und sollen ab Ende 2017 evaluiert werden.“²⁵ Das Land Oberösterreich hat als einziges Bundesland bereits die gesamten Leistungsdaten aus allen

²⁴ Eine Verpflichtung zu derartigen Abfragen besteht gemäß der Allgemeinen Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR) 2014 für die Förderungsstellen des Bundes.

²⁵ 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



Förderungsbereichen an die TDB übermittelt. Angaben, inwieweit die Evaluierung des Pilotprojekts bereits begonnen wurde, lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung nicht vor.

8.2 Leistungs-/Förderungsangebote in der Transparenzdatenbank

Der Förderungsbegriff im Transparenzdatenbankgesetz ist weiter gefasst und inhaltlich sowie zeitlich anders abgegrenzt als die Förderungen nach dem BHG, er umfasst jedoch alle im Förderungsbericht erfassten direkten Förderungen (ausgenommen sind aber weiterhin Zahlungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände). Die Transparenzdatenbank umfasst daneben auch Sozialversicherungsleistungen, ertragssteuerliche Ersparnisse und Sachleistungen. Die Angaben zur TDB im Förderungsbericht und der nachfolgenden Analyse umfassen ausschließlich die Förderungen (Transferzahlungen, ertragssteuerliche Ersparnisse und Sozialversicherungsleistungen werden im Transparenzportal ausgewiesen, aber für die Auswertungen zum Förderungsbericht nicht berücksichtigt).

Im Förderungsbericht 2016 wurden die darin enthaltenen Informationen aus der TDB deutlich ausgebaut. Hervorzuheben sind Angaben über die Höhe der in der TDB erfassten Förderungen des Bundes nach einheitlichen Leistungskategorien und COFOG Aufgabenbereichen, eine Gegenüberstellung der Auszahlungen laut TDBG zu den direkten Förderungen gem. BHG und die Aufnahme der Anzahl der Leistungsangebote der Länder nach einheitlichen Leistungskategorien.

8.2.1 Förderungsangebote nach Ressorts und Ländern

Die nachfolgende Tabelle weist die Anzahl der in der TDB erfassten Förderungsangebote nach den Bundesministerien und den Ländern aus.²⁶ Angaben zu den jeweiligen Förderungsbeträgen können dazu im Transparenzportal öffentlich nicht abgefragt werden und sind auch im Förderungsbericht nicht ausgewiesen.

²⁶ Da ausgelaufene Förderungen im Transparenzportal für Vorjahre nicht mehr dargestellt werden und extern nur die Kategorie „Förderungen/Transferzahlungen“ abfragbar ist, ergeben externe Abfragen zu den einzelnen Jahresständen jeweils vom Förderungsbericht abweichende Werte zu den Leistungsangeboten.

**Tabelle 18: Anzahl der erfassten Förderungsangebote nach Ressorts und Ländern**

	2014	2015	2016	Diff. 2014/2016	
Ressort					
BKA - Bundeskanzleramt	77	81	82	5	
BMASK - BM für Arbeit, Soz. und Konsumentenschutz	73	74	78	5	
BMBF - BM für Bildung und Frauen*	55	52	53	-2	
BMEIA - BM für europ. und internat. Angelegenheiten	18	18	18	0	
BMF - BM für Finanzen	22	24	25	3	
BMFJ - BM für Familie und Jugend	31	24	24	-7	
BMG - BM für Gesundheit*	30	31	30	0	
BMI - BM für Inneres	32	33	30	-2	
BMJ - BM für Justiz	8	8	8	0	
BMLFUW - BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	25	40	46	21	
BMLVS - BM für Landesverteidigung und Sport	4	4	4	0	
BMVIT - BM für Verkehr, Innovation und Technologie	37	40	39	2	
BMWFW - BM für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	136	149	133	-3	
Parlamentsdirektion	3	3	3	0	
Summe Leistungsangebote Ressorts	551	581	573	22	
Land					
Burgenland	137	140	143	6	
Kärnten	274	255	268	-6	
Niederösterreich	118	116	114	-4	
Oberösterreich	241	228	263	22	
Salzburg	272	286	281	9	
Steiermark	210	209	213	3	
Tirol	195	186	189	-6	
Vorarlberg	157	160	165	8	
Wien**	44	45	51	7	
Summe Leistungsangebote Länder	1.648	1.625	1.687	39	
Gesamtsumme	2.199	2.206	2.260	61	
Anteil Bund	<i>in %</i>	25,1	26,3	25,4	-
Anteil Länder	<i>in %</i>	74,9	73,7	74,6	-

* Im Jahr 2016 kam es unterjährig (1. Juli 2016) zum Wechsel der Frauensektion vom Bundesministerium für Bildung zum Bundesministerium für Gesundheit. Zur vereinfachten Darstellung wird in der Übersicht noch die Ressortbezeichnung vor 1. Juli 2016 verwendet.

** nur Landesförderungen

Quelle: Förderungsbericht 2016

Von den im Förderungsbericht 2016 ausgewiesenen 2.260 Förderungsangeboten sind 573 oder rd. 25 % dem Bund und 1.687 oder rd. 75 % den Ländern zuzurechnen. Förderungen von Gemeinden und Sozialversicherungsträgern werden in der Transparenzdatenbank derzeit nicht erfasst. Mit 51 Förderungsangeboten ist die Anzahl der Förderungen in Wien daher sehr niedrig und mit den anderen Ländern nicht vergleichbar, weil viele Förderungen der Gemeinde Wien zuzurechnen sind. Rund 49 % der Förderangebote entfielen 2016 auf das frühere



BMFWF (133), das Bundeskanzleramt (82, in erster Linie Kultur- und Kunstförderungen) und das frühere BMASK (78). Bei den Ländern sind Salzburg (281), Kärnten (268) und Oberösterreich (263) jene mit der höchsten Anzahl an Förderungsangeboten.

Aus der ausgewiesenen Anzahl der Förderungsangebote können keinen Schlüsse auf die Förderungsvolumen in den einzelnen Ressorts oder Ländern gezogen werden, weil die erfassten Förderungsangebote teilweise nur Einzelfälle oder teilweise umfassende Förderungsprogramme umfassen.

8.2.2 Förderungsangebote nach einheitlichen Förderungskategorien

Für eine Analyse, Konsolidierung und Steuerung des Förderungssystems ist die Darstellung der Förderungen nach Förderungskategorien (=Tätigkeitsbereichen) aussagekräftiger. In der TDB wird jedes Förderungsangebot nach einheitlichen Kategorien erfasst und einem Tätigkeitsbereich (sowie einem Teilbereich) gemäß der E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung²⁷ zugeordnet. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der Förderungsangebote des Bundes und der Länder nach dieser Systematik.

Tabelle 19: Anzahl der Förderungen je Förderungskategorie

Kategorie	Kategorie - Bezeichnung	2014			2015			2016		
		Bund	Länder	Gesamt	Bund	Länder	Gesamt	Bund	Länder	Gesamt
AR	Arbeit	70	95	165	72	99	171	75	97	172
BF	Bildung und Forschung	163	218	381	165	212	377	163	214	377
BR	Bereichsübergreifender Rechtsschutz	11	13	24	4	13	17	4	14	18
BW	Bauen und Wohnen	7	71	78	9	73	82	9	70	79
EA	EU und auswärtige Angelegenheiten	12	15	27	13	16	29	14	16	30
GH	Gesundheit	18	116	134	18	119	137	18	126	144
GS	Gesellschaft und Soziales	91	411	502	98	412	510	99	410	509
KL	Kultus	2	0	2	3	0	3	1	0	1
KU	Kunst und Kultur	52	160	212	56	162	218	55	177	232
LF	Land- und Forstwirtschaft	13	89	102	22	92	114	29	98	127
RT	Rundfunk, Medien und Telekommunikation	12	2	14	14	2	16	16	2	18
SA	Steuern und Abgaben	7	0	7	9	0	9	10	0	10
SF	Sport und Freizeit	4	61	65	4	60	64	4	60	64
SO	Sicherheit und Ordnung	10	49	59	9	48	57	9	48	57
SV	Sozialversicherung	5	0	5	5	0	5	5	0	5
UW	Umwelt	15	129	144	19	125	144	17	148	165
VT	Verkehr und Technik	14	58	72	13	61	74	12	59	71
WT	Wirtschaft und Tourismus	45	161	206	48	131	179	33	148	181
Summe Anzahl Leistungsangebote		551	1.648	2.199	581	1.625	2.206	573	1.687	2.260

Quelle: Förderungsbericht 2016

Die angeführten 18 Tätigkeitsbereiche werden weiter in zahlreiche Teilbereiche unterteilt, wobei diese Teilbereiche im Transparenzportal je nach Förderungsgeber wieder in

²⁷ Verordnung des Bundeskanzlers, mit der staatliche Tätigkeitsbereiche für Zwecke der Identifikation in E-Government-Kommunikationen abgegrenzt werden, BGBl. II Nr. 289/2004 idGF.



unterschiedliche Unterkategorien aufgegliedert werden, wodurch die Übersichtlichkeit sehr erschwert wird. So gibt es derzeit 266 Teilbereiche²⁸, wovon 63 einheitlich für alle Leistungsgeber gelten, und 203 die von den jeweiligen Leistungsgebern selbst definiert wurden. Laut Darstellung des BMF ist so gewährleistet, dass in jedem konkreten Teilbereich vergleichbare Leistungen von unterschiedlichen Förderstellen enthalten sind. Da allerdings 133 der Teilbereiche nur von einem Fördergeber benutzt werden, erscheint jedoch der Informationsgehalt für Steuerungs- und Kontrollzwecke fraglich. Das BMF kündigt in diesem Zusammenhang an, dass im Zuge der ab Mai geltenden Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO, Verordnung (EU) 2016/79) die Kategorisierung überdacht werden soll.

Bestimmten Unterkategorien im Transparenzportal (wie z.B. Gesellschaft und Soziales – Familie, Kinder, Jugend mit 232 Angeboten, Kunst und Kultur – Kultur- und Kunstförderung mit 186 Angeboten, Gesellschaft und Soziales – Soziale Hilfe und Einrichtungen, soziale und gesellschaftliche Projekte mit 185 Angeboten) weisen eine starke Häufung von Förderungsangeboten auf. Die hohe Gesamtanzahl 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.

Darüber hinaus sind 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. Mit Auswertungen aus der TDB kann derzeit nur die Statistik Austria als Sub-Dienstleister der Bundesrechenzentrum GmbH beauftragt werden.²⁹ Öffentlich zugänglich sind derzeit nur bereits veraltete Auswertungen der Statistik Austria über die Jahre 2013 und 2014, die im Auftrag des BMF erstellt wurden.³⁰

²⁸ Quelle: Zweite Transparenzdatenbank-Leistungsangebotsverordnung 2017, BGBl. II Nr. 191/2017, Anlagen 4 und 5

²⁹ Eine entsprechende Regelung ist in § 18 Transparenzdatenbankgesetz enthalten.

³⁰ Siehe: http://www.statistik.gv.at/web_de/services/transparenzdatenbank_auswertungen/index.html



8.3 Auszahlungen der Bundes für 2016 je einheitlicher Kategorie

Erstmals veröffentlicht das BMF im Förderungsbericht Auszahlungssummen des Bundes gemäß einheitlicher Kategorien für das Jahr 2016. Demnach betrug das Volumen der Auszahlungen für die 573 Förderungsangebote rd. 10,4 Mrd. EUR. Das entspricht einem durchschnittlichen Auszahlungsbetrag von 18,2 Mio. EUR je ausgewiesenem Förderungsangebot. Die nachstehende Übersicht zeigt die Auszahlungssummen je Kategorie und den durchschnittlichen Betrag je Förderungsangebot.

Tabelle 20: Auszahlungen des Bundes nach Förderungskategorien

Kategorie	Kategorie - Bezeichnung	Anzahl	Auszahlungen in Mio. EUR	durchschnittlicher Betrag pro Förderungsangebot
R	Arbeit	75	1.540,7	20,5
BF	Bildung und Forschung	163	1.592,6	9,8
BR	Bereichsübergreifender Rechtsschutz	4	67,6	16,9
BW	Bauen und Wohnen	9	79,3	8,8
EA	EU und auswärtige Angelegenheiten	14	54,0	3,9
GH	Gesundheit	18	139,2	7,7
GS	Gesellschaft und Soziales	99	546,2	5,5
KL	Kultus	1	1,3	1,3
KU	Kunst und Kultur	55	383,1	7,0
LF	Land- und Forstwirtschaft	29	1.435,3	49,5
RT	Rundfunk, Medien und Telekommunikation	16	72,2	4,5
SA	Steuern und Abgaben	10	67,6	6,8
SF	Sport und Freizeit	4	107,0	26,8
SO	Sicherheit und Ordnung	9	3,5	0,4
SV	Sozialversicherung	5	234,5	46,9
UW	Umwelt	17	1.183,8	69,6
VT	Verkehr und Technik	12	2.902,9	241,9
WT	Wirtschaft und Tourismus	33	27,7	0,8
	Summe	573	10.438,5	18,2

Quelle: Förderungsbericht 2016, eigene Darstellung

Der höchste Betrag entfällt auf die Kategorie „Verkehr und Technik“ mit 2,9 Mrd. EUR und durchschnittlich rd. 242 Mio. EUR pro Förderungsmaßnahme. Diese hohen Beträge ergeben sich aus den Fördermaßnahmen für die ÖBB-Infrastruktur und die ÖBB-Personenverkehr AG. Von den Auszahlungsvolumen folgen die Kategorien „Bildung und Forschung“ (1,6 Mrd. EUR) und „Arbeit“ (1,5 Mrd. EUR). Nach den durchschnittlichen Ausgaben pro Fördermaßnahme folgen die Kategorien „Umwelt“ (rd. 70 Mio. EUR) und „Land- und Forstwirtschaft“ (rd. 50 Mio. EUR).

Die folgenden Übersicht stellt die Differenzen zwischen den Auszahlungen gem. TDBG und jenen des BHG aufgegliedert nach den Aufgabengebieten des COFOG dar. Auszahlungen für Förderungen nach COFOG Aufgabenbereichen in der Transparenzdatenbank und im



Bundeshaushalt.

Tabelle 21: Förderungen nach COFOG in der TDB und im BHG

		Auszahlungen lt. TDBG	Direkte Förderungen lt. BHG	Differenz
<i>in Mio. EUR</i>				
AB	COFOG			
1	Allgemeine Öffentliche Verwaltung	926,8	347,4	579,5
2	Verteidigung	2,3	3,2	-1,0
3	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	3,2	1,0	2,3
4	Wirtschaftliche Angelegenheiten	4.744,1	2.301,5	2.442,6
5	Umweltschutz	1.316,9	505,7	811,2
7	Gesundheitswesen	31,5	6,6	24,9
8	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	479,7	243,9	235,8
9	Bildungswesen	813,2	1.099,6	-286,4
10	Soziale Sicherung	2.120,7	1.279,5	841,2
Summe (Förderungen, Transferzahlungen)		10.438,5	5.788,5	4.650,0

Quelle: Förderungsbericht 2016

Die Förderungen gemäß TDBG (2016: 10,4 Mrd. EUR) sind um 4,6 Mrd. EUR höher als die direkten Förderungen laut BHG. Dies ist insbesondere auf die nachfolgenden Unterschiede zurückzuführen:

- Zahlungen an ÖBB-Infrastruktur AG und an ÖBB-Personenverkehr AG (AB 04, rd. 2,7 Mrd. EUR)
- Leistungen zu Schüler- und Lehrlingsfreifahrten (AB 10, rd. 439 Mio. EUR)
- Leistungen im Bereich Arbeit (AB 10, rd. 400 Mio. EUR)
- Zahlungen an internationale Finanzinstitutionen (AB 01, rd. 139 Mio. EUR)

Darüber hinaus bestehen auch konzeptive Unterschiede und abweichende Definitionen. Beispielsweise sind Zahlungen an Gebietskörperschaften im TDBG noch nicht erfasst. Bei den direkten Förderungen lt. BHG werden Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt erfasst, im TDBG sind die Auszahlungen an die Letztempfänger relevant. Bei der Abwicklung durch Fördergesellschaften kann es auch zu abweichenden Periodenzuordnungen kommen.

8.4 Nutzung der Transparenzdatenbank zur Effizienzsteigerung

Aus Sicht des Budgetdienstes hat die Transparenzdatenbank grundsätzlich das Potenzial, einen Überblick über die heterogene Förderungslandschaft des Bundes und der Länder zu geben und damit eine wichtige Grundlage für eine effizientere Gestaltung des



Förderungswesens zu liefern. Bereits in früheren Analysen hat der Budgetdienst jedoch auf die mangelnde Befüllung und bedeutende konzeptionelle Mängel hingewiesen, die einer zufriedenstellenden Nutzung dieses Potenzials derzeit entgegenstehen.

Aus dem Förderungsbericht 2016 ist nicht zu entnehmen, inwieweit die TDB bereits konkrete Erkenntnisse oder mögliche Ansätze für eine Reform oder bessere Steuerung und Koordinierung des Förderwesens erbracht hat. Ebenso fehlen Hinweise zu einem bereits realisierten Nutzen aus der Abfragemöglichkeit der Förderstellen für Kontrollzwecke und zur Missbrauchsvermeidung.

In einem kürzlich erschienen Bericht des Rechnungshofs (RH) zur „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“³¹ stellt dieser fest, dass die TDB in ihrer derzeitigen Form die mit ihrer Implementierung verfolgten Ziele – Transparenz, Missbrauchskontrolle und Steuerung – nicht erreicht. Trotz des erheblichen Mitteleinsatzes³² zeigte sind, dass die TDB von den Ländern unvollständig befüllt war und keine Gemeindedaten enthielt, keinen ausreichenden Überblick über das staatliche Förderungsangebot bieten konnte, in der Praxis kaum zu Kontrollzwecken genutzt wurde³³ bzw. sich dazu derzeit auch nur begrenzt eignet und dass diese nicht zu Steuerungszwecken herangezogen wird.

Im aktuellen Regierungsprogramm (siehe dazu unten) wird daher auch mehrfach auf die TDB Bezug genommen, um damit das Förderungswesen transparenter und treffsicherer zu machen (Aufnahme der Förderungen der Gemeinden, Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbefüllung, Nutzung für eine bundesweite gemeinsame Förderungsstrategie mit abgestimmten Förderungskonzepten).

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Konzeption der TDB sollte darauf Bedacht genommen werden, dass sich die TDB rasch zu einem umfassend nutzbaren Steuerungs-, Koordinierungs- und Kontrollinstrument weiterentwickelt. Auch wenn derzeit noch notwendige

³¹ [Rechnungshof Reihe BUND 2017/45](#)

³² Laut RH Bericht fielen in den Jahren 2010 bis 2015 im BMF für die Errichtung und den Betrieb der Transparenzdatenbank und der erforderlichen Schnittstellen 10,6 Mio. EUR an externen und rd. 3 Mio. EUR an internen Kosten an. Die Kosten der Länder und Gemeinden waren unklar (der Bund stellte den Ländern für die Transparenzdatenbank und die Landesverwaltungsgerichte in den Jahren 2012 bis 2016 insgesamt 80 Mio. EUR zur Verfügung, eine Aufteilung auf die Verwendungszwecke erfolgte nicht). Für den weiteren laufenden Betrieb geht der RH von 2,3 Mio. EUR jährlich aus.

³³ Allerdings verpflichten die Allgemeinen Rahmenrichtlinien zur Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014) die Bundesstellen zur Vermeidung von Mehrfachförderungen zur Abfrage der relevanten personenbezogenen Daten aus der Transparenzdatenbank.



Informationen über die Einzelförderungen der Länder und die Förderungsprogramme und Einzelförderungen auf Gemeindeebene gänzlich fehlen, bietet die Übersicht über alle Förderungsmöglichkeiten aus Sicht des Budgetdienstes bereits Anhaltspunkte für Reformmaßnahmen.

Weiters sollte das Potenzial der TDB für die Erstellung eines aussagekräftigeren Förderungsberichts, der ausreichende Beurteilungs- und Steuerungsmöglichkeiten eröffnet, verstärkt genutzt werden. Für Analysezwecke sollten anonymisierte Daten und Metainformationen aus der TDB allgemein zugänglich gemacht werden.

9 Evaluierung und Weiterentwicklung des Förderungssystems

9.1 Förderungen im Regierungsprogramm und in der Budgetplanung

Im Regierungsprogramm 2017 – 2022 der neuen Bundesregierung wird das Förderungswesen an mehreren Stellen angesprochen, wobei die Förderungen generell transparenter und treffsicherer gemacht werden sollen. Zwischen den Gebietskörperschaften und Fördergebern sollen klarere Aufgabenzuordnungen mit einer weitgehenden Vermeidung überschneidender Förderungsbereiche und Mehrfachförderungen geschaffen werden. Dazu sollen die Förderungen von EU, Bund, Ländern, Gemeinden und ausgegliederten Rechtsträgern strukturiert in der Transparenzdatenbank erfasst und die Nichtbefüllung sanktioniert werden. Bundesweit soll eine gemeinsame Förderungsstrategie mit abgestimmten Förderungskonzepten, klaren Förderungsschwerpunkten, Fördervolumina und Förderungszielen erarbeitet und gemeinsame Abwicklungsstellen für gleiche Lebenssachverhalte bestimmt werden. Auch eine Orientierung an vorgegebenen Wirkungszielen und klaren Qualitätskriterien (Benchmarking) sowie regelmäßige Evaluierungen werden mehrfach genannt.

Bei den **direkten Förderungen** sollen in mehreren Förderungsbereichen die Förderungsstrukturen und die Förderungsabwicklung vereinfacht, Programme gestrafft und Doppelgleisigkeiten beseitigt werden. Genannt werden dabei insbesondere folgende Bereiche:

- Verringerung der Anzahl der Forschungsförderungsagenturen; Kooperationen von FFG und awa auf Ebene der Programme und auf institutioneller Ebene stärken
- Konsolidierung der fördernden Stellen entlang der Innovationskette unter Einbeziehung der Bundesländer (jeweils als One-Stop-Shop) für Grundlagenforschung, angewandte



Forschung und Unternehmensfinanzierung sowie Reduktion der Anzahl der Programme durch breitere strategische Ausrichtung

- Prüfung der bestehenden Struktur der Wirtschaftsförderung („One-Stop-Shop“ für Unternehmensförderung und Finanzierungen) sowie Beseitigung der Doppelgleisigkeiten bei aws, ÖHT, KPC und OeKB (Förderungsprogramme im Inland)
- Strukturelle Vereinfachung und mehr Transparenz bei Förderungen im Klima- und Energiebereich; Vereinfachung der Abwicklung von EU-Förderungen im Bereich der „geteilten Mittelverwaltung“ bei der Regionalförderung (Strukturfonds); Straffung und bessere Übersicht der unterschiedlichen Fördertöpfe (etwa im Bereich der Filmförderung); One-Stop-Shop für Förderungen und Unterstützung für Angehörige von pflegebedürftigen Menschen einrichten
- Einrichtung von Förderungsdatenbanken in einzelnen Fachbereichen (Forschungsförderungsdatenbank, Sportförderungsdatenbank für Bund, Länder und Gemeinden)

Dazu sieht das Regierungsprogramm für mehrere Bereiche mit direkten Förderungen neue Förderungsstrategien vor. Genannt werden etwa die Integration (Integrationsfonds als zentrale Drehscheibe), die Sportförderung mit einer übergeordneten nationalen Gesamtstrategie „Sport Strategie Austria“, eine Gebietskörperschaften übergreifenden Kunst- und Kulturstrategie, eine langfristige Wirtschaftsförderungsstrategie, die Implementierung neuer Förderungsmaßnahmen zur E-Mobilität und zukünftigen Antriebsformen sowie die Adaptierung der Förderrichtlinien der Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH (ÖHT).

Auch zur geplanten inhaltlichen Ausgestaltung und zum Förderungsvolumen von direkten Förderungen sind im Regierungsprogramm einige Anhaltspunkte enthalten:

- Bei Wirtschaftsförderungen Förderungsausbau in Richtung Haftung und Garantien (weg von Direktförderung; Erhöhung des Garantievolumens durch die aws) und Erleichterung des Zugangs von KMUs zu Förderungen durch Verankerung eines breiteren Innovationsbegriffs in Richtlinien und Förderungskriterien
- Prüfung der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen im Hinblick auf Wiedereingliederung, Beschäftigungsanreize und Mitnahmeeffekte sowie Auflösung der Arbeitsmarktrücklage und Rückführung aktivierter passiver Mittel ins fixe Förderbudget; Weiterentwicklung und Sicherstellung der Finanzierung der betrieblichen



Lehrstellenförderung aus den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik; Aufrechterhaltung der Förderungsinstrumentarien zur Beseitigung von Barrieren zur Integration von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt

- Prüfung des Beschäftigungsbonus (zwischenzeitlich gestoppt) und der Beschäftigungsaktion 20.000 (zwischenzeitlich ausgesetzt)
- Langfristige Ausrichtung und Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020 und Sicherstellung der Mittel auf europäischer und nationaler Ebene (nationale Kofinanzierung wie bisher weiterführen und nach Möglichkeit ausbauen)
- Verlängerung der Bundesförderung für thermische Sanierungen, Flexibilisierung der Umweltförderung im Inland, Investitionsförderung für private Photovoltaik und Kleinspeicher („100.000-Dächer-Programm“) sowie Eliminierung von öffentlichen Förderungen mit kontraproduktiven Anreizen auf die Erreichung der Energie- und Klimaziele
- Erhöhung der Nationalparkförderung für alle sechs Nationalparks
- Erhöhung des Auslandskatastrophenfonds

Zu den **budgetären Auswirkungen** der Maßnahmen bei den direkten Förderungen wurde in einem Ministerratsbeschluss vom 5. Jänner 2018 zur Erstellung der Bundesfinanzrahmengesetze (BFRG) für die Jahre 2018 – 2021 und 2019 – 2022 und der Bundesfinanzgesetze (BFG) für 2018 und 2019 festgehalten, dass durch eine konsequente Abschaffung von Doppel- und Mehrfachförderungen (Forcierung der Transparenzdatenbank) und Prüfung der Förderungen auf ihre Treffsicherheit bei den Ministerien bis zu 190 Mio. EUR mittel- und langfristig eingespart werden können. Das entspricht 5 % der direkten Förderungen.

Zu den **indirekten Förderungen** werden ebenfalls einzelne Vorhaben genannt, die teilweise noch sehr allgemein sind und teilweise sehr konkrete Regelungen betreffen:

- Entrümpelung des Steuerrechts von zahlreichen unsystematischen Ausnahme- und Sonderbestimmungen (einfachere Regelungen und Vermeidung von Gold-Plating im Steuerrecht)
- Bekenntnis zur Forschungsprämie



- Förderungen der Familien durch ein familiengerechtes Steuermodell (Familienbonus) und zielgerichteten Förderung von Familien mit niedrigem Einkommen
- Förderung des Ausbaus der betrieblichen Altersvorsorge und stärkere Gleichstellung der steuerlichen Absetzbarkeit von Beiträgen der Arbeitgeber mit Beiträgen der Arbeitnehmer in Pensionskassen; Förderung der privaten Alters- und Pflegevorsorge durch transparentere und effektivere steuerliche Förderungsmodelle im Einkommenssteuerrecht
- Zusammenführung von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen
- Erhöhung des Freibetrags für die Grunderwerbsteuer zur Erleichterung von Unternehmensübergaben in der Familie
- Senkung des Umsatzsteuersatzes für Übernachtungen von 13 % auf 10 % zur Entlastung des Tourismus
- Senkung der Körperschaftsteuer (KöSt) – insbesondere auf nicht entnommene Gewinne sowie im Hinblick auf die Mindest-KöSt im Rahmen der Steuerstrukturreform

Das Regierungsprogramm adressiert eine Reihe von grundsätzlich bekannten Problemstellungen im österreichischen Förderungssystem. Diese betreffen bei den direkten Förderungen insbesondere die institutionelle Vielfalt und Unüberschaubarkeit des Förderungswesens, die fehlenden Strategien, die mangelnde Abstimmung zwischen den Förderstellen, fehlende Mindeststandards für die Abwicklung und Kontrolle von Förderungen sowie den hohen Administrativaufwand bei den Förderungswerbern, aber auch bei den Förderungsstellen. 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 Ausnahmegestimmungen und sind daher sehr komplex. Der RH weist in seinen Berichten 558 Begünstigungsmaßnahmen im Einkommensteuerrecht³⁴ sowie 110 Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht³⁵ aus (jeweils Stand 2011) und merkt an, dass für die gewährten Förderungen keine konkreten Ziele und messbare Kriterien vorhanden sind und

³⁴ Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2013/3, Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

³⁵ Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2013/6, Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht



dass Evaluierungen weitgehend fehlen.

Die ambitionierten Ziele zur Vereinfachung und Straffung der Förderungsabwicklung, der Erstellung von Förderungsstrategien und zur Vermeidung von Mehrfachförderungen sind begrüßenswert, für eine tiefergehende Einschätzung ist jedoch noch die konkrete Umsetzung dieser Pläne abzuwarten.

Im Hinblick auf die budgetären Effekte bereits beschlossener Maßnahmen sowie der Regierungspläne ist zumindest kurzfristig mit einer Ausweitung des Förderungsvolumens zu rechnen. Alleine der Familienbonus, der als indirekte Förderung konzipiert werden dürfte, wird allfällige Einsparungsmaßnahmen mehr als kompensieren. Die im Ministerratsbeschluss vom 5. Jänner 2018 genannten Einsparungsziele sind sehr allgemein formuliert und nicht mit konkreten und nachvollziehbaren Maßnahmen hinterlegt.

9.2 Grundlegende Überlegungen zur Gestaltung des 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, wobei jeweils zu hinterfragen ist, ob eine Förderung das geeignetste 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.³⁶ 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 externe 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 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.³⁷

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.

³⁶ 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.

³⁷ Dieser Aspekt wird auch im kürzlich neu aufgelegten Vorschlag der EK für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage berücksichtigt.



Anhang

Anlage 1

Funktionale Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates – Classification of the functions of government (COFOG)

Die COFOG ist eine von der OECD erarbeitete Standardklassifikation für staatliche Aktivitäten. Im Rahmen der VGR wird sie verwendet um die Staatsausgaben in zehn sogenannte funktionale Abteilungen³⁸ aufzuteilen:

1. Allgemeine öffentliche Verwaltung (GF01)

Die Ausgabenkategorie Allgemeine öffentliche Verwaltung beinhaltet die Ausgaben für die Legislativ- und Exekutivorgane, das Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten und allgemeine Dienste. Im Bereich der Förderungen sind dies vorwiegend EU-Eigenmittel sowie die internationale Wirtschaftshilfe.

2. Verteidigung (GF02)

Diese COFOG Abteilung beinhaltet die staatlichen Ausgaben für militärische und zivile Verteidigung sowie Militärhilfe für das Ausland. Förderungen spielen in diesem Bereich eine geringe Rolle.

3. Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03)

Die Ausgabenkategorie Öffentliche Sicherheit beinhaltet die staatlichen Ausgaben für Polizei, Feuerwehr, Gerichte und Justizvollzug. Förderungen spielen in diesem Bereich eine geringe Rolle.

4. Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04)

Diese Kategorie beinhaltet die Ausgaben für allgemeine Infrastrukturpolitiken (Verkehr, Kommunikation) und sektorale Politiken (Landwirtschaft, Bergbau, Energieerzeugung) sowie allgemeine Ausgaben für Handel und Arbeitsmarktpolitik. Der heterogene Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten enthält einige wesentliche staatliche Förderinstrumente: Allgemeine Wirtschaftshilfen, Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Landwirtschafts- und Agrarförderungen, Forschungsförderung, sowie Subventionen in den Bereichen Verkehr und Kommunikation. Auch die Bankenhilfen der letzten Jahre fallen in wesentlichen Teilen in diesen Abschnitt.

5. Umweltschutz (GF05)

Hierunter fallen die Ausgaben für die Abfall- und Abwasserwirtschaft, die Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen sowie für den Arten- und Landschaftsschutz. Wesentliche Teile der Förderungen der Siedlungswasserwirtschaft und der Altlastensanierung sowie der thermischen Sanierung fallen in diesen Bereich.

³⁸ Tiefere Gliederungen sind für den Gesamtstaat, jedoch nicht für staatliche Subsektoren verfügbar.



6. Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste (GF06)

Hierbei handelt es sich um Ausgaben für Wohnungswesen, Raumplanung und wichtige kommunale Infrastrukturleistungen (Wasserversorgung, Straßenbeleuchtung). Bezogen auf Förderungen sind die Ausgaben im Rahmen der Wohnbauförderung (Objektförderung) in dieser Abteilung angesiedelt.

7. Gesundheitswesen (GF07)

Enthalten sind Ausgaben für medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen, ambulante Behandlungen, stationäre Behandlungen und den öffentlichen Gesundheitsdienst. Die Ausgaben aufgrund des GSBG (als Ausgleich für den Wegfall der Umsatzsteuerbefreiung) sind hauptverantwortlich für Förderausgaben in diesem Bereich.

8. Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08)

Hierunter werden staatliche Ausgaben für Freizeitgestaltung und Sport, Kultur, Rundfunk- und Verlagswesen sowie religiöse Angelegenheiten gebucht.

9. Bildungswesen (GF09)

Darunter fallen Ausgaben der verschiedenen Ebenen der formalen Bildung (Elementar- und Primärbereich, Sekundarbereich, postsekundärer nicht tertiärer Bereich, Tertiärbereich) sowie Hilfsdienstleistungen. Im Förderungsbereich sind dies vorwiegend sonstige laufende Transfers für die Vorschulische Betreuung sowie Studenten- und Schülerbeihilfen.

10. Soziale Sicherung (GF10)

COFOG Abteilung 10 beinhaltet Ausgaben in den Kategorien Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Alter, Hinterbliebene, Familien und Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnraum, sonstige soziale Hilfe und F&E-Tätigkeiten im Bereich soziale Sicherung. Förderungen in diesem Bereich umfassen unterschiedlichste Beihilfen und Maßnahmen für ältere Personen, Langzeitarbeitslose, Invalide und Erwerbsunfähige sowie Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte.



Anlage 2

Förderungen im ESVG 2010

Im Rahmen des ESVG 2010 werden Förderungen primär über die Transaktionsklassen identifiziert und unterschieden:

1. Subventionen (D3):

Subventionen sind laufende Zahlungen ohne Gegenleistung, die der Staat an gebietsansässige Produzenten mit dem Ziel der Beeinflussung des Produktionsumfangs, der Produktionspreise oder der Entlohnung der Produktionsfaktoren leistet. Wie im Förderungsbericht 2016 angeführt, sind Beispiele in Österreich:

- Leistungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik (Maßnahmen gemäß Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz oder Altersteilzeitgeld)
- Lehrlingsbeihilfe an Unternehmen
- Forschungs- und Auftragsforschungsprämie
- Landwirtschaftsförderungen
- Subventionen im Verkehrsbereich
- Förderungen der AWS GmbH
- Subventionen von Förderaktionen der österreichischen Hotel- und Tourismusbank (ÖHT)

2. Sonstige laufende Transfers (D7)

Bei dieser Förderungsart handelt es sich um vom Staat gewährte Beihilfen und Zuschüsse an private Organisationen ohne Erwerbscharakter (u.a. Vereine, konfessionelle Schulen und Ordensspitäler und private Haushalte) sowie Zahlungen aus internationaler Zusammenarbeit und die EU-Beiträge Österreichs. Beispiele für sonstige laufende Transfers an private Organisationen ohne Erwerbscharakter für Österreich sind:

- Studienförderung und Schülerbeihilfen
- Transfers im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und an Berufsförderungsinstitute
- Transfers an das Rote Kreuz, Aidshilfe, etc.
- Sportförderung
- Zuwendungen an politische Parteien und Akademien

3. Vermögenstransfers (D9)

Die Förderungen im Bereich der Vermögenstransfers umfassen einerseits Investitionszuschüsse, um den Erwerb von Anlagevermögen ganz oder teilweise zu finanzieren. Beispielhaft hierfür sind:

- Investitionszuschüsse im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft
- Zuschüsse für die thermische Sanierung
- Investitionszuschüsse für den Hochwasserschutz



Daneben fallen stark anlassbezogen sog. Sonstige Vermögenstransfers an:

- Entschädigungszahlungen des Staates bei Naturkatastrophen
- Zahlungen im Zusammenhang mit den Banken- und Finanzmarktstabilisierungspaketen
- Abschreibungen auf Grund in Anspruch genommener Haftungen

Auf Basis dieser Transaktionsklassen werden anhand von VGR Daten meist zwei Förderungsdefinitionen dargestellt. Einerseits Subventionen im weiteren Sinn als Summe der drei Transaktionsklassen (D3, D7, D9). Andererseits Unternehmensförderungen, welche primär durch Subventionen und Kapitaltransfers (D3, und D9) erfasst sind. Die staatlichen Ausgaben im Bereich sonstiger laufender Transfers (D7) zeigen demgegenüber tendenziell Förderungen an den gemeinnützigen bzw. nicht-gewinnorientierten Bereich an.