
Förderungen in Österreich: Definitionen, Volumina und Vorschläge zur Effizienz- steigerung

Bernhard Grossmann

Studie im Auftrag des Fiskalrates*))**

August 2018

*) Der Autor dankt Mag. Eva Hauth und dem Fiskalrat für wertvolle Anregungen sowie dem redaktionellen Team der OeNB und Silvia Pop für ihre Hilfestellung.

***) Die vom Autor in der Studie zum Ausdruck gebrachte Meinung gibt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wieder.

Medieninhaber und
Herausgeber:

Büro des Fiskalrates

Anschrift:

c/o Oesterreichische Nationalbank
Büro des Fiskalrates
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
Postfach 61, 1011 Wien

Rückfragen:

+43-1-404 20-DW 7473 (Mag. Bernhard Grossmann)

Internet:

<https://www.fiskalrat.at/Publikationen/Sonstige.html>

Redaktion:

Büro des Fiskalrates

Druck und Herstellung:

Oesterreichische Nationalbank
Abteilung Informationsmanagement und Services

Verlags- und Herstellungsort: Wien

© Fiskalrat, 2018. Alle Rechte vorbehalten.

Im vorliegenden Bericht wurde im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der Text immer sowohl auf Frauen als auch auf Männer bezieht. Rundungen können in allen Tabellen Rechendifferenzen ergeben. Reproduktionen für nicht kommerzielle Verwendung, wissenschaftliche Zwecke und Lehrtätigkeiten sind unter Nennung der Quelle freigegeben.

Redaktionsschluss: 30. August 2018.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EXECUTIVE SUMMARY	1
2. AUSGANGSLAGE UND UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	3
3. FÖRDERUNGSBEGRIFFE UND FÖRDERUNGSVOLUMINA NACH UNTERSCHIEDLICHEN DEFINITIONEN	7
3.1 Förderungsbegriffe und -volumina nach nationalen Abgrenzungen.....	7
3.2 Förderungsbegriffe und -volumina nach internationalen Abgrenzungen.....	12
3.3 Problemfelder beim gebietskörperschaftlichen und internationalen Vergleich von Förderausgaben	17
4. UNTERNEHMENSFÖRDERUNGEN IN ÖSTERREICH GEMÄSS ESVG 2010	19
5. TRANSPARENZDATENBANK UND WIRKUNGENORIENTIERTE FOL- GENABSCHÄTZUNG ALS STEUERUNGSTOOL?	22
5.1 Ziele der Transparenzdatenbank	22
5.2 Umsetzungsprobleme der Transparenzdatenbank.....	22
5.3 Verbesserungsvorschläge: Stufenweiser Aufbau der Transparenzdatenbank und Ausbau der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung.....	23
6. HAUPTERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	26
7. LITERATUR	29

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1	Überblick über die Verfügbarkeit von Förder- und Subventionsberichten der Länder	10
Tabelle 2	Förderungsbegriff nach unterschiedlichen Abgrenzungen	14
Tabelle 3	Gesamtstaatliches Unternehmensförderungsvolumen 2016 nach COFOG	20

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik 1	Förderungsvolumina 2016 nach unterschiedlichen Abgrenzungen	16
Grafik 2	Reichweite des „Förderungsbegriffs“ nach Förderungsarten und -empfängern	16

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box 1	Evaluierungsansatz und Ergebnisse am Beispiel der Forschungsprämie	5
-------	--	---

1. EXECUTIVE SUMMARY

Das **Förderwesen in Österreich** wird häufig als prominentes Beispiel für gebietskörperschaftsübergreifende Aufgaben- und Ausgabenbereiche angeführt, bei denen sowohl **hohe Effizienz- als auch Einsparungspotenziale** bestehen (z. B. Rechnungshof, 2016 und 2015; Pitlik, 2012, oder Fiskalrat, 2018). Ein essenzieller Grund dafür ist die **fehlende Transparenz über Förderziele, Förderungsvolumina** und erzielte **Wirkungen**, die eine gebietskörperschaftsübergreifende strategische Ausrichtung des Förderwesens in Österreich erschweren.

Die vorliegende Studie zeigt das **Spektrum** der erfassten **Förderungsvolumina** auf Basis **unterschiedlicher nationaler und internationaler Abgrenzungen** des Förderbegriffs in Österreich (z. B. nach BHG 2013, VRV 1997/2015, Transparenzdatenbankgesetz 2012, ESVG 2010)¹ auf, beleuchtet **definitorische Unterschiede** sowie **Problemfelder** bei der vergleichenden Darstellung und skizziert Wege zur **Verbesserung der Transparenz des Förderwesens in Österreich**. So werden u. a. Vorschläge zur **Umsetzung** der zwischen Bund und Ländern vereinbarten **Transparenzdatenbank** präsentiert und der Ausbau des Instruments der **Wirkungsorientierten Folgenabschätzung** gemäß BHG 2013 empfohlen.

Die Höhe des Förderungsvolumens wird wesentlich durch die **Wahl der Förderinstrumente, Gestaltung des Steuersystems** sowie **Art und Umfang eigener bzw. ausgelagerter Aufgabenwahrnehmung** determiniert. So prägen **unterschiedliche Förderungsbegriffe und divergierende sektorale Abgrenzungen** das Förderungsvolumen. Das Spektrum der **erfassten Förderungsvolumina** im Bereich des **Bundes** reichte im Jahr **2016** von 6,9 Mrd EUR (Daten nach ESVG 2010) bis 15,7 Mrd EUR (Daten in der Abgrenzung des BHG 2013). Im ESVG 2010 schränkt das Spektrum der Förderinstrumente (im Wesentlichen **direkte Förderungen** über Subventionen und Transfers an den **Unternehmenssektor**)², aber auch die Zuordnung bedeutender Förderungsempfänger zum Staatssektor (z. B. Verkehrsbetriebe) das Förderungsvolumen an Dritte ein. Hingegen umfasst der Begriff des BHG 2013 – abgesehen davon, dass z. T. auch Leistungen an private Haushalte enthalten sind – auch indirekte Förderungen (v. a. Steuererleichterungen wie ermäßigte Steuersätze gemäß Umsatzsteuergesetz), die rund 75% des Gesamtvolumens betragen. Die für das Jahr **2016** identifizierte Bandbreite der Unternehmensförderungen der **Länder und Gemeinden** reichte je nach Rechtsquelle bzw. statistischem System von 1,4 Mrd EUR (Wirtschaftsförderungen gemäß Voranschlagsgruppe 7 nach VRV 1997) bis 7,5 Mrd EUR (gemäß ESVG 2010).

Internationale Vergleiche hinsichtlich der Förderungsvolumina einzelner Staaten erfolgen im Regelfall auf Basis des **ESVG 2010**: Nach diesen Daten verfügt Österreich **im Euroraumvergleich** über ein **durchschnittliches** Förderungsvolumen an den Unternehmenssektor. Das **gesamtstaatliche Förderungsvolumen Österreichs für Unternehmen** lag im Jahr 2016 nach dieser Datenquelle bei 14,6 Mrd EUR.³ Das mit Abstand **größte Förderungsvolumen** fiel dabei auf die Bereiche „**Wirtschaftliche Angelegenheiten**“ (5,0 Mrd EUR), gefolgt von den Bereichen „**Soziale Sicherung**“ und „**Gesundheitswesen**“ (jeweils 2,1 Mrd EUR). Hier nicht enthalten sind EU-Fördergelder im Agrarbereich.

Unterschiedliche institutionelle Lösungen erschweren – abgesehen von **Spielräumen bei der Verbuchung – internationale Vergleiche**. Beispielsweise hängt das staatliche Förderungsvolumen (gemäß ESVG 2010) von der Sektorklassifizierung staatsnaher Organisationen (u. a. Verkehrsinfrastrukturbetriebe, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen als Teil des Staates oder als Teil des privaten Sektors) unmittelbar ab: Während Finanzströme zwischen staatlichen Einheiten (z. B. Bund an ÖBB Infrastruktur und ÖBB Personenverkehr) keine Subventionen, sondern intergovernmentale Transfers darstellen, werden Finanzströme an Dritte (wie z. B. manche Lokalbahnen in Österreich) als Subventionen an den privaten Sektor verbucht.

1 BHG – Bundeshaushaltsgesetz, VRV – Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung, ESVG – Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.

2 Im ESVG 2010 kommen indirekte Förderungen nur in Form von Erstattungen (z. B. Forschungsprämie) zum Tragen. Der Begriff Unternehmenssektor wird hier weit gefasst (privater Sektor ohne private Haushalte).

3 Summe aus Subventionen (D.3), Sonstigen laufenden Transfers (D.74 und D.75) sowie Vermögenstransfers (D.9).

Im **Förderungsbericht** der Bundesregierung sowie in Förderungsberichten einiger Länder werden einschlägige Informationen bereitgestellt, allerdings bestehen **keine Vorgaben oder einheitlichen Standards** hinsichtlich des Informationsumfangs und der zugrunde gelegten Definitionen. Durch Abstimmung der Inhalte und Einbeziehung aller Gebietskörperschaften könnte ein **regelmäßiges Berichtswesen** und zugleich eine **Informationsbasis** geschaffen werden, die in einer „**Datenbank**“ zusammengefasst werden können.

Das **offizielle, vom BMF initiierte Projekt** der „**Transparenzdatenbank**“, das im Jahr 2010 gestartet und als weitreichendes Informations-, Kontroll- und Steuerungstool aufgesetzt wurde, geht von einem sehr breiten Förderbegriff, mehreren Zielsetzungen sowie von personen- bzw. unternehmensbezogenen Einzeldaten aus und wird bezüglich **Aufbau und bisheriger Umsetzung** von mehreren Stellen (z. B. Rechnungshof, Länder) **kritisch** gesehen. So fehlen bislang z. B. wichtige Förderbereiche der Länder und Gemeinden, da u. a. der administrative Aufwand zur Datenlieferung als zu hoch angesehen wird. Zudem sind die Inhalte der Datenbank (z. B. die vergebenen Förderungsvolumina) für die Öffentlichkeit kaum zugänglich. Die Nutzbarkeit der gegenwärtigen **Transparenzdatenbank** könnte durch einen **stufenweisen Ausbau mit der Verpflichtung zur Veröffentlichung** – unter Wahrung des Datenschutzes – verbessert werden. Als Schwerpunkt bietet sich zunächst die **Identifizierung von Mehrfachförderungen** an, für die personen- bzw. unternehmensbezogene Einzelerfassungen nicht zwingend notwendig erscheinen.

Für eine **tiefergehende wirtschaftspolitische Diskussion über den Nutzen und die Kosten** einzelner Fördermaßnahmen sind **detaillierte Informationen** über die **Förderprogramme der Gebietskörperschaften sowie der EU** (z. B. Zielsetzung nach Wirkungskategorien, geplante und realisierte budgetäre Kosten, Merkmale der Förderungsempfänger wie Wirtschaftssektor, Unternehmensgröße, und realisierte Wirkungen) notwendig, die der **Öffentlichkeit zur Verfügung** stehen sollten. **Umfassende** (externe) **Gutachten** zur Evaluierung von Fördermaßnahmen (z. B. Forschungsprämie, Handwerkerbonus) werden nur **vereinzelt** erstellt und sind nicht immer öffentlich zugänglich. Mit der „**Wirkungsorientierten Folgenabschätzung**“ im Sinne des **BHG 2013** existiert allerdings bereits ein geeignetes Instrument, das auf alle bedeutenden Fördermaßnahmen und -programme – in vereinfachter Form auch auf jene der Länder und Gemeinden – angewandt werden könnte. Wirkungsinformationen (Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren) sind seit dem Jahr 2013 integraler Bestandteil der Bundesvoranschläge und werden im Regelfall zusätzlich ex post evaluiert. Die gegenwärtigen **Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen ex ante und die Ex-post-Evaluierungen** weisen jedoch noch konzeptive Schwächen auf, wie beispielsweise bei ausgewählten Wirkungsindikatoren oder im Hinblick auf die angewandte Methode der Ex-post-Evaluierung. Zudem sollte die gegenwärtige Frist von fünf Jahren für die Ex-post-Evaluierung verkürzt werden. Die Hauptergebnisse könnten in eine öffentlich zugängliche „**Datenbank**“ einfließen.

2. AUSGANGSLAGE UND UNTERSUCHUNGS- STAND

Das **Förderwesen in Österreich** wird häufig als Beispiel für gebietskörperschaftsübergreifende Aufgaben- und Ausgabenbereiche angeführt, wo sowohl **hohe Effizienz- als auch Einsparungspotenziale** bestehen (z. B. Rechnungshof, 2016 und 2015; Pitlik, 2012, oder Fiskalrat, 2018). Bereits in den Jahren 2009 bis 2011 identifizierte die **Arbeitsgruppe „Verwaltung neu/effizientes Förderwesen“** etliche Problemfelder des österreichischen Förderwesens, wie z. B. die institutionelle Vielfalt, Unüberschaubarkeit der Förderlandschaft, unzureichende Kostenfeststellung, -zuordnung, -kontrolle und Evaluierung, hohen administrativen Aufwand für Förderungswerber und Förderstellen oder bestehende Zielkonflikte mangels Gesamtstrategie (Arbeitsgruppe Verwaltung neu, 2010). Viele dieser Aspekte spiegeln unterschiedliche Ausprägungen von Intransparenz wider. Demzufolge gilt es zunächst **Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz** zu setzen, um Effizienzpotenziale im österreichischen Förderwesen heben zu können (Grossmann, 2013). Wenn auch seither einige Maßnahmen umgesetzt oder auf den Weg gebracht wurden (z. B. Berichte des BKA zur Wirkungsorientierung, Einführung der Transparenzdatenbank), besteht insbesondere im Kontext der **Erfassung und Abstimmung von Förderbereichen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden** (Finalisierung der Transparenzdatenbank) und – darauf aufbauend – der **laufenden Berichterstattung und Evaluierung** weiterhin Handlungsbedarf (Fiskalrat, 2018).

Dieser Artikel versteht sich als Beitrag zur Erhöhung der Transparenz im Förderwesen, der das **Spektrum erfasster Förderungsvolumina in Österreich**, das durch unterschiedliche **nationale und internationale Abgrenzungen des Förderungsbegriffs** gekennzeichnet ist, aufzeigt, definitorische **Unterschiede** sowie **Problemfelder** herausarbeitet und Wege zur **Verbesserung der Transparenz** im Förderwesen Österreichs skizziert. Besonderes Augenmerk gilt folgenden Aspekten:

- **Besonderheiten der Verbuchung** (insbesondere bei Steuererstattungen; Kapitel 3)
- **Relevanz unterschiedlicher institutioneller Lösungen** bei (internationalen) **Vergleichen**, wie z. B. die Folgen einer unterschiedlichen Sektorabgrenzung (Subvention an Marktproduzenten versus innerstaatlicher Transfer an außerbudgetäre Einheiten; Kapitel 3)
- **Struktur und Volumina** staatlicher Unternehmensförderungen auf Basis des **ESVG 2010** (Kapitel 4) sowie
- **Vorschläge zur Umsetzung** der seitens des BMF initiierten **Transparenzdatenbank**, um eine möglichst rasche Nutzbarkeit gewährleisten zu können (Kapitel 5)

Aus ökonomischer Sicht dienen **Förderungen als Instrument der Allokations- und Distributionspolitik** (Nowotny, 1999). Bezogen auf staatliche Allokationspolitik, ist die Frage nach der optimalen Zusammensetzung, Qualität und Menge von Gütern und Leistungen in einer Volkswirtschaft häufig vom Aspekt der Wachstums- und Beschäftigungswirkung geleitet. Förderungen dienen oft speziellen oder mehreren Zielsetzungen gemeinsam, wie umweltpolitischen und allokativen Zielen (z. B. Förderung von Schieneninfrastruktur oder thermischer Sanierung) und/oder gesellschaftspolitischen und distributiven Zielen (z. B. Arbeitslosengeld, Familienförderung, Absetzbarkeit von Spenden etc.), wodurch sich Zielkonflikte ergeben können.

Insbesondere der **Rechnungshof** untersuchte mehrfach im Rahmen seiner Gutachten die **Effizienz des Förderwesens** der Gebietskörperschaften in Österreich (z. B. 2015 und 2016) und leitete daraus Grundsätze ab, die auf der Website des Rechnungshofs zu finden sind (<http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/kernaussagen/foerderungen.html>). Dazu zählen z. B. die Transparenz bei der Abwicklung von För-

derungen, die Festlegung und Überprüfung von aus der Förderungsstrategie abgeleiteten Wirkungsindikatoren zur Gewährleistung eines effektiven Mitteleinsatzes, die Zusammenführung von Förderprogrammen mit weitgehend gleichen Zielsetzungen oder die gebietskörperschaftsübergreifend einheitlich strukturierte Evaluierung von Förderungen. Der Rechnungshof (2017a) analysierte auch die bisherige **Umsetzung der Transparenzdatenbank**, die im Endausbau sämtliche Förderinstrumente und -volumina von Bund, Ländern und Gemeinden zusammenführen soll. Er wies dabei auf viele grobe Schwächen hin, wie u. a. auf Schwächen in der Erfassungslogik, Inkonsistenzen hinsichtlich erfasster Leistungen, Informationslücken und stark eingeschränkte Nutzungs- und Auswertungsmöglichkeiten für Entscheidungsträger, abwickelnde Stellen und Öffentlichkeit.

Einsparungspotenziale im Rahmen von **Unternehmensförderungen** wurden z. B. von Pitlik (2012) in allen funktionalen Ausgabenfeldern identifiziert. Dabei handelte es sich um eine grobe Quantifizierung in Höhe von rund 1,5% des BIP (bezogen auf das Jahr 2010), die sich aus der Differenz zum Durchschnittswert des Euroraums ergab. Dieser Abschätzung wurden Daten nach dem **Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995** – einem international vergleichbaren statistischen Regelwerk, das bis Herbst 2014 anzuwenden war – zugrunde gelegt. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Daten zusätzlich um die Spitalsfinanzierung bereinigt. So wurden gemäß **ESVG 1995** die österreichischen Spitäler im privaten Sektor klassifiziert, wodurch die Spitalsfinanzierung als Förderungen im Gesundheitswesen (Subvention an Marktproduzenten) verbucht wurde, während europaweit die Spitäler im Regelfall im Sektor Staat klassifiziert werden. Im letzteren Fall zählen finanzielle Zuwendungen als intergovernmentale Transfers (Näheres Abschnitt 3.3). Zudem galt in der Studie der unterschiedlichen Festlegung des Förderungsbegriffs und den jeweils daraus resultierenden Förderungsvolumina besonderes Augenmerk. **Aktuellere Vergleiche** mit dem Durchschnittswert des Euroraums wurden beispielsweise von Prorok (2017) angestellt. Bezogen auf das Jahr 2015 lag das theoretische Einsparungspotenzial Österreichs bei rund 0,5% des BIP. Hierfür wurden bereits Daten gemäß **ESVG 2010** zugrunde gelegt, die insbesondere in den Bereichen der Spitäler sowie Verkehr und Schiene Reklassifizierungen wichtiger Einheiten in den Staatssektor (ÖBB, Wiener Linien) widerspiegeln. Dadurch traten innerstaatliche Transfers anstelle von Subventionen. Folglich erklärt sich die Differenz von rund einem Prozentpunkt zur Abschätzung des Einsparungspotenzials gemäß Datenbasis nach **ESVG 1995** im Wesentlichen durch die Reklassifizierung der Verkehrsbetriebe (um die Spitalsfinanzierung wurde schon vormals bereinigt). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Ergebnisse und deren Vergleichbarkeit stark von der sektoralen Zuordnung einzelner Einheiten bzw. der jeweiligen institutionellen Lösung abhängen.

Gutachten zur **Evaluierung von Förderungen** beziehen sich im Regelfall auf einzelne Förderungsprogramme oder Fördermaßnahmen und weisen unterschiedliche Schwerpunkte auf: Während die Untersuchung der Additionalität, d. h. das Ausmaß förderungsinduzierter zusätzlicher Beschäftigung, Forschungsausgaben, Umsätze etc., das über das Ausmaß der Förderung hinausgeht, stets wichtiger Bestandteil der Evaluierungen ist (z. B. Paterson et al (2009) bezüglich Additionalität von direkten und indirekten F&E-Förderungen bei F&E-Ausgaben privater Unternehmen), beschränken sich die Evaluierungen im Regelfall nicht auf einen Aspekt, sondern adressieren eine Vielzahl von Wirkungsdimensionen. So wurde beispielsweise eine weitreichende Evaluierung der **Forschungsprämie** für Unternehmen in Österreich vorgenommen (Ecker et al., 2017), die u. a. förderungsbedingte Verhaltensänderungen bezüglich Forschungsumfang und Verlagerung der Forschungstätigkeit (innerbetriebliche oder externe Forschung), ihre Relevanz für Standortentscheidungen oder die Auswirkungen etwaiger Änderungen der Prämienhöhe (Ausgabenelastizität der Forschungsprämie) aufzeigte (Näheres in Box 1). Loretz et al. (2016) untersuchten – neben seinen Auswirkungen auf Umsatz und Beschäftigung – Aspekte des **Handwerkerbonus** wie z. B. die Determinanten der Inanspruchnahme (Profile der Förderungsempfänger, regionale Muster), Hinweise auf Förderbetrug oder unerwünschte Doppelförderung sowie die

BOX 1: Evaluierungsansatz und Ergebnisse am Beispiel der Forschungsprämie

Anhand einer umfassenden **Evaluierungsstudie von Ecker et al. (2017)** zur Forschungsprämie gem. § 108c EStG, an der Mitarbeiter namhafter Forschungseinrichtungen (Institut für Höhere Studien, KMU Forschung Austria und WPZ Research GmbH) beteiligt waren, werden in weiterer Folge die **Grundzüge des mehrgliedrigen Evaluierungsansatzes** und die jeweiligen **Ergebnisse** dargestellt. Aufgrund der vielfältigen Fragestellungen wurden unterschiedliche quantitative und qualitative Methoden der Wirtschafts- und Sozialforschung kombiniert (Ansatz der Methodentriangulation):

- **Literaturanalyse**, die empirische Evidenz für einen positiven Zusammenhang zwischen F&E-Ausgaben und Wirtschaftswachstum liefert sowie Vor- und Nachteile und den Stellenwert (im internationalen Vergleich) direkter und indirekter Forschungsförderung herausarbeitet
- **quantitative Auswertung** eines anonymisierten **Datensatzes über Prämienhöhe und Merkmale antragstellender Unternehmen**, die zeigt, dass die Forschungsprämie v. a. von **Unternehmen in F&E-intensiven Branchen** (z. B. Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten) abgerufen wird und überdurchschnittlich zur Bruttowertschöpfung beiträgt. Die **Grobschätzung einer Elastizität** für F&E-Investitionen privater Unternehmen liegt zwischen 1,21 und 2,26 EUR, d. h. die F&E-Ausgaben steigen zusätzlich je investierten Förder-Euro um 0,21 bis 1,26 EUR
- **quantitative Analyse** über Unternehmen mit F&E-Tätigkeit in Österreich hinsichtlich **erhaltener Förderungsarten** (Sonderauswertung der Statistik Austria), die aufzeigt, dass 43% der Unternehmen mit kontinuierlichen F&E-Aktivitäten sowohl direkte als auch indirekte Forschungsförderungen erhalten, 22% ausschließlich indirekte, 15% nur direkte und 18% der Unternehmen gar keine Förderungen. Ferner sind forschungsprämienbeziehende Unternehmen bezogen auf die Zahl der Beschäftigten im Regelfall groß (> 250 Beschäftigte)
- **Online-Befragung** aller Antragsteller (Nettorücklaufquote von 33%) zur **Zufriedenheit mit Ausgestaltung und Administration**, potenziellen **Anreizwirkung** für F&E-Ausgaben und Standortentscheidungen sowie zum **Zusammenwirken mit direkten Förderkomponenten**, die um **Interviews** mit Stakeholdern, Unternehmen und Experten ergänzt wurde. Die Forschungsprämie wird durch die Breite der anrechenbaren Kostenarten und Themen (Technologien, Prozesse etc.) seitens der Unternehmen geschätzt und führt insbesondere bei F&E-intensiven Unternehmen zu Skaleneffekten. Steuerliche Anreize spielen für die Standortscheidung vorrangig bei international tätigen, forschungsintensiven Unternehmen, die in ausländischem Mehrheitseigentum stehen, eine Rolle. Während indirekte Förderungen für Großunternehmen einen höheren Stellenwert einnehmen, nehmen KMU verstärkt direkte Förderungen in Anspruch
- **Länderfallstudien** (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Niederlande und Schweden) belegen den internationalen **Trend zum Ausbau und zur Zunahme der Generosität indirekter Forschungsförderung**, der in Österreich allerdings im Bereich direkter Förderungen noch ausgeprägter war

Insgesamt wirkt die Forschungsprämie bei bereits F&E-intensiven Unternehmen verstärkend, indem z. B. risikoreichere Projekte durchgeführt oder größere F&E-Infrastrukturinvestitionen getätigt werden, während für Unternehmen, die bislang keine oder nur geringe F&E-Ausgaben tätigten, kaum Anreizwirkungen festzustellen waren.

Auswirkungen auf Schwarzarbeit.⁴ Eine regelmäßige, systematische Evaluierung von Förderungen der Gebietskörperschaften erfolgt nicht. Allerdings werden Fördermaßnahmen oder -programme im Rahmender zwei Kernprozesse der **haushaltsrechtlich verankerten Wirkungsorientierung** des Bundes

⁴ Gutachten zur Evaluierung von Förderungsmaßnahmen in den Bereichen Forschung und Technologie sind unter <https://repository.fteval.at/> zu finden.

(BHG, 2013) evaluiert: Bei der **wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung** werden im Wesentlichen durch Gegenüberstellung der (strategischen) Wirkungsziele und Realisierungen der entsprechenden Kennzahlen „Realisierungsgrade“ ermittelt (Bundeskanzleramt, 2017), während im Rahmen der **Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA)** die Auswirkungen wesentlicher Regelungen und Vorhaben, die zur Erfüllung der Wirkungsziele gesetzt werden, nach unterschiedlichen Gesichtspunkten („Wirkungsdimensionen“) analysiert werden. Zunächst werden die eingesetzten Ressourcen pro Untergliederung⁵ den genannten Wirkungszielen gegenübergestellt und je nach Relevanz Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, Unternehmen, Umwelt, Gleichstellung von Frauen und Männern etc. untersucht (Bundeskanzleramt, 2013). Nach Einschätzung des Budgetdienstes (2018a) könnten jedoch Aussagekraft der Wirkungsinformationen sowie deren Steuerungsrelevanz deutlich erhöht werden, sofern konkrete Angaben zu einzelnen Maßnahmen, die wesentlich zur Umsetzung von Wirkungszielen beitragen, und dem damit jeweils verbundenen Ressourceneinsatz bereitgestellt würden.

Vorschläge zur **Weiterentwicklung des Förderungsberichts des Bundes** stellte der Budgetdienst (2018b und 2018c) im Zusammenhang mit dem aktuellen Bericht zum Jahr 2016 zusammen. Da der Förderungsbericht des Bundes noch kein ausreichend transparentes und vollständiges Bild über die Förderlandschaft des Bundes gibt, sollten u. a. Ausführungen derart gestaltet sein, dass Rückschlüsse auf die Zielerreichung der zugrundeliegenden Förderungsprogramme ermöglicht, die Quantifizierung und Darstellung der indirekten Förderungen sowie die Angaben zur Evaluierung einzelner Förderungen bzw. des Förderungssystems deutlich erweitert und qualitativ verbessert werden.

5 Ergebnisse auf Ebene der Globalbudgets werden auf der Website www.wirkungsmonitoring.gv.at sowie im Rahmen einzelner Ressortberichte unter www.oeffentlicherdienst.gv.at veröffentlicht.

3. FÖRDERUNGSBEGRIFFE UND FÖRDERUNGSVOLUMINA NACH UNTERSCHIEDLICHEN DEFINITIONEN

Eine allgemein gültige Definition des Begriffs „Förderung“ existiert nicht (siehe Pitlik, 2012). Er kann vor allem hinsichtlich des **Empfängerkreises** (Marktproduzenten, private Haushalte) und des **Spektrums der Förderinstrumente** unterschiedlich weit gefasst werden. So stehen – im Wesentlichen nach Schwartz und Clements (1999) – folgende Instrumente zur Förderung Dritter durch den Staat zur Verfügung:

- direkte Geldleistungen
- Kreditbürgschaften (v. a. bei Wirtschafts- und Exportförderungen), zinsgünstige Darlehen und Zinszuschüsse
- spezifische Steuervergünstigungen (z. B. spezielle Tarife⁶ oder Abschreibungsregeln, Steueranrechnungen oder -ermäßigungen)
- Kapitalbeteiligungen
- Kauf von Leistungen zu überhöhtem Preis oder Abgabe von staatlichen Leistungen zu verbilligten Preisen (z. B. Überlassung von Einrichtungen wie Turnsälen und Veranstaltungsräumen)
- regulierende Eingriffe mit Einfluss auf Marktpreise
- Sachleistungen (Schulbücher, Freifahrten etc.)

Diese unterschiedlichen Dimensionen des Begriffs Förderung machen deutlich, dass je nach Fragestellung und Zielsetzung einer Untersuchung, eine klare Abgrenzung des Förderungsbegriffs, insbesondere die Festlegung des Empfängerkreises (Unternehmen und/oder private Haushalte als Sozialtransferempfänger), unerlässlich ist.

Für Österreich werden gesamtstaatliche und subsektorale Förderungsvolumina auf Basis unterschiedlicher **nationaler und internationaler Abgrenzungen** ermittelt, die auf verschiedenen Rechtsgrundlagen und statistischen Systemen beruhen und die im Folgenden näher beleuchtet werden. Sofern nicht anders ausgeführt, werden im Folgenden unter Förderungen direkte Geldleistungen des Staates an Unternehmen des privaten Sektors (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck, ohne private Haushalte) sämtlicher Wirtschaftssektoren verstanden.

3.1 Förderungsbegriffe und -volumina nach nationalen Abgrenzungen

Gemäß **haushaltsrechtlicher Definition** ist unter (**direkten**) **Förderungen des Bundes** „... der Aufwand für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- oder Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen zu verstehen, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser **erbrachten oder beabsichtigten Leistung**, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt.“ (§30 (5) Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013; BGBl. I Nr. 139/2009). Als **indirekte Förderungen** definierte der Bund „...*Einzahlungsverzichte des Bundes, die einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten erbrachte Leistung, an der ein vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen*

⁶ Nicht nur Änderungen eines ermäßigten Steuersatzes, sondern auch Änderungen des Regelsteuersatzes determinieren bei einem gleichbleibenden ermäßigten Steuersatz die effektive Förderungshöhe.

gewährt wurden...“ (§47 (3) Bundeshaushaltsgesetz 2013). Vom **Förderungsbegriff im BHG 2013** werden ausschließlich **Ausgaben- und Einnahmenverzichte** umfasst, die Gewährung anderer wirtschaftlicher Vorteile, wie z. B. Haftungsübernahmen, Sachleistungen oder Verkäufe von Vermögen unter Marktpreisen bzw. Ankauf von Leistungen über Marktpreisen, wird nicht einbezogen. Während direkte Förderungen ausschließlich Auszahlungen des Bundes bzw. von Förderabwicklern des Bundes wie z. B. Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH (AWS) oder die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG), sind (z. B. Maßnahmen der Agrarpolitik oder auf Basis des Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetzes, wie Beihilfen für ältere Arbeitnehmer, Langzeitarbeitslose und Asylberechtigte, Maßnahmen des Katastrophenschutzes oder der Handwerkerbonus), können Einnahmefälle (bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben) mehrere Träger öffentlichen Rechts belasten. Die Abgrenzung nach BHG 2013 ist derart gefasst, dass grundsätzlich auch Leistungen an private Haushalte einbezogen werden.

Auf Basis des Förderungsbegriffs laut BHG ergab sich im Jahr **2016** ein **Förderungsvolumen von 20,7 Mrd EUR** an Unternehmen und private Haushalte, das sich aus **5,8 Mrd EUR direkten Förderungen des Bundes** und **14,9 Mrd EUR Steuererleichterungen⁷** bzw. indirekten Förderungen (Bundesanteil rund zwei Drittel) zusammensetzte (Förderbericht der Bundesregierung, 2018). Bei den direkten Förderungen lagen im Jahr 2016 die höchsten Auszahlungen in der UG 42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft (2,0 Mrd EUR), gefolgt von der UG 20 Arbeit (1,0 Mrd EUR) und der UG Wissenschaft und Forschung (0,7 Mrd EUR). Zum indirekten Förderungsvolumen trugen v. a. die ermäßigten Steuersätze gemäß Umsatzsteuergesetz (4,5 Mrd EUR), Zahlungen im Rahmen des Gesundheits- und Sozialbereichsbeihilfengesetzes (2,2 Mrd EUR) und der Kinderabsetzbetrag (1,3 Mrd EUR) bei.

Für die **Länder und Gemeinden** basiert die **haushaltsrechtliche Definition der Förderungen** auf der **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV)**. Durch die Verabschiedung der **VRV 2015** hat sich auch der Förderungsbegriff im Vergleich zur **VRV 1997** gewandelt:

- **VRV 1997:** „*Förderungsausgaben sind Ausgaben für Maßnahmen Dritter, die zur Erfüllung kultureller, sozialer, wirtschaftlicher sowie sonstiger staatspolitischer und gesellschaftspolitischer Aufgaben getroffen werden, soweit hierfür keine unmittelbare Gegenleistung erfolgt.*“ (VRV 1997, Anlage 4; BGBl. Nr. 787/1996).
- **VRV 2015:** „*Unter einer Förderung ist der Aufwand für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- oder Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige nicht rückzahlbare Geldzuwendungen zu verstehen, welche die Gebietskörperschaft einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachten oder beabsichtigten Leistung, an welcher ein erhebliches, von der Gebietskörperschaft wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt.*“ (§8 (5) VRV 2015; BGBl. II Nr. 313/2015).

Diese Abgrenzungen sind so weit gefasst, dass grundsätzlich auch Leistungen an private Haushalte abgedeckt sind. Durch die VRV 2015 wurde der Förderungsbegriff dem BHG 2013 angepasst. Analog zum BHG 2013 umfasst der Förderungsbegriff sowohl der VRV 1997 als auch der VRV 2015 ausschließlich Ausgaben- und Einnahmenverzichte. Die Budgets der Länder und Gemeinden gemäß VRV 2015 sind spätestens für das Fiskaljahr 2020 (BGBl. II Nr. 17/2018, Verordnung zur Änderung der VRV 2015) vorzulegen. Weder auf Basis der aktuell anzuwendenden VRV 2017 noch auf Basis der VRV 2015 müssen Förderungen etwa im Rahmen einer Anlage systematisch erfasst werden, sodass den **Rechnungsabschlüssen (und Voranschlägen) der Gemeinden Förderungsausgaben im Regelfall nicht eindeutig zu entnehmen** sind (Rechnungshof, 2017b). Es besteht zwar die Möglichkeit gemäß VRV 1997, Buchungen im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Gliederung u. a. mit der Information „Pflicht-

⁷ Die Beträge beziehen sich nicht auf das Jahr des kassamäßigen Ausfalls, sondern auf jenes Jahr, für das die Regelung geltend gemacht werden konnte („Accrual-Prinzip“).

ausgaben, Ermessensausgaben oder Förderung“ zu versehen, der dafür vorgesehene Vermerk ist allerdings nicht verpflichtend anzuwenden. Die meisten **Länder** (außer Steiermark und Wien) weisen die finanzwirtschaftliche Gliederung und folglich ein aggregiertes Förderungsvolumen im Rechnungsabschluss aus.

Ein Versuch, die Förderaktivität der Länder und Gemeinden gemeinsam aus dem Rechnungsabschluss zumindest grob abzuleiten, besteht darin, jene Konten auszuwerten, auf denen **direkte Transfers an (private) Begünstigte** verbucht werden. Der **Kontenplan** der VRV 1997 sieht dafür die laufenden Transfers und die Kapitaltransfers an Unternehmungen (Konten 755, 775), an private Organisationen ohne Erwerbszweck (Konten 757, 777) und an private Haushalte (Konten 768, 778) vor. Laut Gebarungsübersichten (Statistik Austria, 2017) lag das entsprechende **Volumen für die Gemeinden (ohne Wien) im Jahr 2016 bei 2,2 Mrd EUR**. Da diese Konten allerdings nicht ausschließlich für Förderungen, sondern z. B. auch für Geldflüsse an Beteiligungen der Gemeinde wie Immobiliengesellschaften zur Verfügung stehen, sind die entsprechend ermittelten Volumina als Obergrenze zu verstehen. Für die Länder liegen nur aggregierte Volumina auf Basis der Rechnungsabschnitte vor, sodass Transferleistungen nicht zwischen öffentlichen und privaten Rechtsträgern unterschieden werden können. Vor diesem Hintergrund ließ sich **kein konsistentes Länder-Gemeinde-Aggregat** bilden.

Nach **Aufgabenbereichen** lässt sich einzig für den Bereich der „**Wirtschaftsförderungen**“, der als eigene **Voranschlagsgruppe 7 (VA 07)**⁸ gemäß VRV 2017 erfasst wird, aus den Gebarungsübersichten von Statistik Austria ein **(partielles) Förderungsvolumen der Länder und Gemeinden** ableiten: Im Jahr 2016 belief sich das Volumen für Wirtschaftsförderungen auf 1,4 Mrd EUR, davon 1,1 Mrd EUR der Länder inkl. Wien und 0,3 Mrd EUR der Gemeinden (Statistik Austria, 2017). Der größte Teil der Fördermittel floss mit 0,5 Mrd EUR in den Bereich Handel, Gewerbe und Industrie (VA-Abschnitt 78) sowie mit 0,3 Mrd EUR in den Bereich Land- und Forstwirtschaft (VA-Abschnitt 74). Einen wichtigen Bereich im Rahmen regionaler und kommunaler Förderungsaktivitäten stellen „**nicht finanzielle**“ **Förderungen** wie z. B. Steuerstundung oder -erlass (z. B. bei Kommunalsteuer zum Zweck der Betriebsansiedelung) dar, die im Rechnungsabschluss **nicht erfasst** werden.

Zur Ableitung von Förderungsvolumina aus den Rechnungsabschlüssen ist abschließend auf folgende **Vergleichshemmnisse** hinzuweisen:

- **unterschiedliche Verbuchungspraxis** der einzelnen Länder und Gemeinden, da die VRV 1997 keine diesbezüglichen Vorgaben enthält
- Ausmaß der **Verwendung alternativer Förderinstrumente**, wie z. B. der Erlass von Gebühren und die ermäßigte/kostenlose Bereitstellung von Gemeindevorrichtungen, was sich bei der abschließlichen Erfassung von Auszahlungen nicht widerspiegelt
- Art und Umfang **eigener Aufgabenwahrnehmung**, von **Beteiligungen** und **außerbudgetären Einheiten**, wodurch wiederum Art und Umfang der Finanzströme des Kernhaushalts wesentlich beeinflusst, aber auch Förderaktivitäten (z. B. Kultur) ausgelagert werden

Wenn auch im Regelfall in den Rechnungsabschlüssen keine systematische Erfassung von Förderausgaben erfolgt, werden in einigen Ländern **einschlägige Informationen in Förderungsberichten** bereitgestellt. Diese nicht abgestimmte Darstellung des Förderbereichs – es existieren **keine Vorgaben oder einheitlichen Standards** hinsichtlich Informationsumfang und Definitionen – liefert zum Teil detaillierte, landesspezifische Informationen, die allerdings aufgrund der Heterogenität der Informationen

8 In geringem Ausmaß sind allerdings auch Leistungen für Personal enthalten. Wichtige Förderungen wie z. B. für Wohnbau, Gesundheits- oder Kultureinrichtungen werden im Rahmen anderer Voranschlagsgruppen – neben Personal- und Sachaufwand für die staatliche Aufgabenwahrnehmung – erfasst.

(v. a. Erfassungs- und Detaillierungsgrad hinsichtlich einzelner Förderbereiche, Abgrenzung des Förderungsbegriffs) zu keinem Gesamtbild geformt werden können.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die **Verfügbarkeit von Förder- bzw. Subventionsberichten der Länder**: Im Burgenland werden keine und in Niederösterreich nur für interne Zwecke Förderungsberichte erstellt. In Kärnten ist erstmals ab dem Fiskaljahr 2017 gemeinsam mit dem Rechnungsabschluss auch ein Subventionsbericht vorzulegen. Während in der Steiermark (Wissenschaft und Forschung) und in Vorarlberg (z. B. Wirtschaftsförderung) einzelne Förderbereiche in Berichtsform dargestellt werden, liegen für Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Wien umfassende Berichte zum Förderwesen vor. Für den auf Länderebene bedeutenden Bereich der **Wohnbauförderung** fasst das Bundesministerium für Finanzen Datenmeldungen der Länder zusammen, die auch auf der Website des Ministeriums veröffentlicht werden.⁹ Im Jahr 2016 lag das Förderungsvolumen für den privaten und gemeinnützigen Wohnbau bei 2,2 Mrd EUR, das sich aus Darlehensgewährungen und rückzahlbaren Zuschüssen (1,3 Mrd EUR) sowie nicht rückzahlbaren bzw. verlorenen Zuschüssen (0,9 Mrd EUR) zusammensetzte.

Für **einzelne Gemeinden** liefert der „**Subventionschecker**“ – eine Anwendung im Rahmen des Online-Services des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ) namens „Offener Haushalt“ – detaillierte Informationen (Förderbereiche, Empfänger und Höhe der Fördermittel). Allerdings wird diese Darstellungsvariante derzeit nur von wenigen Städten (Salzburg, Linz, Bregenz, Wels, Eisenstadt und Villach) genutzt.

Tabelle 1: Überblick über die Verfügbarkeit von Förderungs- und Subventionsberichten der Länder

	Berichte des Landes (gesamtes Förderspektrum)	Berichte ausgegliederter Einheiten oder zu einzelnen Förderbereichen	Anmerkungen
Burgenland	nein	nein	-
Kärnten	nein	Berichte des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds	Subventionsbericht erstmals für Finanzjahr 2017
Niederösterreich	(ja)	nein	nur für interne Zwecke
Oberösterreich	ja	nein	als Online-Abfragetool
Salzburg	ja	nein	-
Steiermark	nein	Wissenschaft und Forschung	-
Tirol	nein	separate Berichte zu zahlreichen Förderbereichen	-
Vorarlberg	nein	nein	Rechenschaftsberichte der Landesregierung mit spezifischen Informationen (z. B. Wirtschafts- förderungen)
Wien	ja	nein	seit 2015

Stand: Ende 2017.

Quelle: Eigene Recherche.

Im Vergleich zur haushaltsrechtlichen Abgrenzung fallen unter den **verwaltungsrechtlichen Förderungsbegriff**¹⁰ gemäß Rechtsprechung und herrschender Lehre in Österreich auch Sachleistungen und sonstige Förderungen wie die Bereitstellung von Vermögensgegenständen und Dienstleistungen oder der Verzicht auf Rechte (Rechnungshof, 2017b).

9 https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/unterlagen-zum-finanzausgleich.html#7_Verwaltungsreform_II

10 „... vermögenswerte Zuwendung aus öffentlichen Mitteln, die ein Verwaltungsrechtsträger oder ein anderer mit der Vergabe solcher Mittel betrauter Rechtsträger einem Privatrechtssubjekt zukommen lässt, damit sich dieses zu einem im öffentlichen Interesse gelegenen subventionsgerechten Verhalten verpflichtet.“ (Rechnungshof, 2017).

Der **Förderungsbegriff gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012** umfasst „... *Zahlungen aus öffentlichen Mitteln, die einem Leistungsempfänger für eine von diesem erbrachte oder beabsichtigte Leistung, an der ein öffentliches Interesse besteht, gewährt werden, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Gegenleistung zum eigenen Nutzen zu erhalten.*“ (§8 (1) Transparenzdatenbankgesetz 2012; BGBl. I Nr. 99/2012). Diese Definition schließt insbesondere Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse, die Forschungs- und die Bildungsprämie, Leistungen aus dem Landwirtschafts-, KMU-Förderungs- oder Umweltförderungsgesetz ein, nicht jedoch Zahlungen zum Zwecke der Krankenanstaltenfinanzierung. Die Erfassung indirekter Förderungen (Steuerbegünstigungen) ist in der TDB eingeschränkt, da in der TDB nur ertragsteuerliche Ersparnisse nach EStG und KStG, nicht aber z. B. die ermäßigten Steuersätze des Umsatzsteuergesetzes erfasst werden (Rechnungshof, 2017). Im Rahmen der Transparenzdatenbank (TDB; www.transparenzportal.gv.at) werden aber auch zahlreiche andere Leistungen erfasst, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden und weit über den vergleichsweise eng gefassten Förderungsbegriff hinausgehen. Dazu zählen insbesondere Sozialleistungen an private Haushalte wie Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge, Transferzahlungen (z. B. Pflegegeld, Familienbeihilfe, Bausparprämie), Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und verbilligten Fremdkapitalzinsen oder Sachleistungen (begünstigte oder unentgeltliche Benutzung von öffentlichen Einrichtungen). Derzeit liegen auf Basis der Transparenzdatenbank Auswertungen zum Förderungsvolumen des Bundes vor (z. B. im Rahmen des Förderungsberichts 2016 des Bundes; Bundesregierung, 2018). Für die Länder erfolgte erstmals für das Haushaltsjahr 2017 die Meldung von Auszahlungen (Leistungsmitteilungen) – mit Ausnahme Oberösterreichs, das bereits sämtliche Förderleistungen gemeldet hat – für die Pilotbereiche Umwelt und Energie (2017: 42 Mio EUR für Unternehmen und Personen).¹¹ Die Gemeinden sind bislang von der Meldung ausgenommen. Im Jahr 2016 erreichte das Förderungsvolumen (Förderprogramme als Teil des in der TDB erfassten Leistungsangebots) des Bundes, das in der TDB erfasst wurde, 10,4 Mrd EUR.¹² Rund ein Drittel floss in den Bereich Verkehr und Technik (2,9 Mrd EUR), der durch Zuschüsse an die ÖBB und Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) für Schieneninfrastrukturmaßnahmen geprägt war, gefolgt von den Bereichen Bildung und Forschung (1,6 Mrd EUR) sowie Arbeit (1,5 Mrd EUR).

Da im Transparenzdatenbankgesetz (TDBG) der Förderungsbegriff – trotz begrifflicher Annäherung im TDBG und BHG durch die Novelle des TDBG im Jahr 2016 – über jenen des BHG hinausgeht, ergab sich für das Jahr 2016 eine beträchtliche Differenz in Höhe von 4,6 Mrd EUR zwischen direkten Förderungen lt. BHG (5,8 Mrd EUR) und Förderungen gemäß TDBG (10,4 Mrd EUR).

Diese ist insbesondere auf die nachstehenden Abweichungen zurückzuführen (Bundesregierung, 2018):

- Zahlungen an ÖBB-Infrastruktur AG und an ÖBB-Personenverkehr AG (2,7 Mrd EUR)
- Leistungen zu Schüler- und Lehrlingsfreifahrten (0,4 Mrd EUR)
- Leistungen im Bereich Arbeit (0,4 Mrd EUR)
- Zahlungen an internationale Finanzinstitutionen (0,1 Mrd EUR)

Darüber hinaus führen – neben der unterschiedlichen Definition und Interpretation der Förderungsbegriffe – auch konzeptive Gründe zu den abweichenden Förderungsbeträgen wie z. B.

- unterschiedliche Ausrichtungen des BHG (Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt, die auch an Gebietskörperschaften und Förderabwickler wie z. B. FFG, AWS oder KPC gehen können) und des TDBG (Auszahlungen an die Letztempfänger),

¹¹ Zudem liegen Informationen über die Anzahl der Leistungsangebote für die Länder (2016: 1.687) vor.

¹² Dabei dürfte es sich nur um direkte Förderungen handeln.

- unterschiedliche zeitliche Komponente (bspw. bei Abwicklung durch Fördergesellschaften)
- (noch) keine Erfassung von Zahlungen an Gebietskörperschaften im TDBG

Förderungsleistungen von außerbudgetären Einheiten oder Förderungen für **einzelne Aufgabenbereiche** werden in einigen Fällen auch **gesondert dargestellt**, worin mitunter weitere Förderungsbegriffe zur Anwendung kommen. So werden im **Grünen Bericht 2016**, der seitens des **Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft** erstellt wird, ausschließlich monetäre Förderleistungen für die Land- und Forstwirtschaft in Höhe von 1,9 Mrd EUR (2016) ausgewiesen. Neben EU-Fördergeldern (1,2 Mrd EUR) leisten davon der Bund und die Länder im Jahr 2016 Auszahlungen in Höhe von 0,3 bzw. 0,4 Mrd EUR. Im Rahmen des **Leistungsberichts der Austria Wirtschaftsservice GmbH** belief sich die Förderleistung des Bundes im Jahr 2016 in Form von Krediten, Garantien, Zuschüssen und Beteiligungen auf 0,9 Mrd EUR, um Unternehmen bei der Umsetzung von Geschäftsideen oder der Entwicklung neuer Produkte zu unterstützen. Informationen, die auf derartigen Berichten beruhen, werden im Regelfall bereits im Rahmen des Förderungsberichts der Bundesregierung erfasst und stellen keine zusätzlichen Förderungsvolumina dar. Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass im Förderungsbericht nur die Dotierung außerbudgetärer Förderstellen erfasst wurde.

3.2 Förderungsbegriffe und -volumina nach internationalen Abgrenzungen

Der Förderungsbegriff im Sinne des **Beihilfenrechts der EU** ist sehr allgemein gehalten und umfasst „... *staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die... die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige ...*“ nach sich ziehen (Art. 107 Vertrag über die Arbeitsweise der EU). Darunter sind jedenfalls Beihilfen – im EU-Beihilfenrecht werden Begriffe wie „Förderung“ oder „Subvention“ generell vermieden – **sämtlicher staatlicher Subsektoren** in Form von Zuschüssen, Zinsvergünstigungen oder Steuerbefreiungen, Bürgschaften, staatlichen Beteiligungen an Unternehmen, der Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen zu verstehen. Diese breite Definition ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Beihilfenrecht Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Binnenmarkt verhindern und möglichst jede staatlich finanzierte Vergünstigung darunter fallen soll. Zentrales Element bei der Beurteilung eines Beihilfenverbots ist die **selektive Begünstigung** bestimmter Unternehmen oder Wirtschaftszweige. Das bedeutet, dass allgemeine steuerliche Maßnahmen oder arbeitsrechtliche Vorschriften, die für alle gelten, nicht dem Beihilfenverbot unterliegen. Ferner sind Beihilfen zulässig, die im gemeinsamen Interesse der EU liegen. Dazu zählen Beihilfen zur Unterstützung oder Förderung benachteiligter Regionen, kleiner und mittlerer Unternehmen, der Bereiche Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Ausbildung, Beschäftigung und Kultur. Nichtsdestotrotz muss die EK durch die Mitgliedstaaten vor Vergabe geplanter Subventionen und anderer Beihilfen von ihrem Vorhaben unterrichtet werden, es sei denn die öffentlichen Gelder an Unternehmen unterschreiten die **Bagatellgrenze von 200.000 EUR** (gerechnet über einen Zeitraum von drei Jahren). Durch den klaren wettbewerbsrechtlichen Fokus für den Unternehmensbereich umschließen Förderungen gemäß EU-Beihilfenrecht per Definition keine Förderleistungen an private Haushalte.

Das **Förderungsvolumen** auf Basis des **Beihilfenanzeigers** („state aid scoreboard“) spiegelt das Gesamtvolumen und die Art der von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten gewährten (und damit zulässigen) Beihilfen an den privaten Unternehmenssektor wider.¹³ Für Österreich belief sich das ausgewiesene Förderungsvolumen im Jahr 2016 auf 2,0 Mrd EUR, das vorrangig den Bereichen Umweltschutz (1,4 Mrd EUR) sowie Forschung und Entwicklung (0,3 Mrd EUR) – im Wesentlichen in Form von Zuschüssen und Steuererleichterungen – zufließt. Zusätzlich werden Fördermittel in Höhe von 3,0 Mrd EUR für

13 Ohne Maßnahmen des „Bankenpakets“ im Zuge der Finanzkrise 2008.

den Bereich Schienenverkehr erfasst, der allerdings in der VGR-Abgrenzung gemäß ESVG 2010 in Österreich größtenteils als innerstaatlicher Transfer zu werten ist (siehe Abschnitt 3.3).

Förderungen des **Gesamtstaates** lassen sich auch gemäß **ESVG 2010** – einem international vergleichbaren statistischen Regelwerk – abgrenzen. Wenngleich das ESVG keinen konkreten Förderungsbegriff enthält, enthalten folgende drei Transaktionsklassen **Förderungen an Unternehmen** (privater Sektor ohne private Haushalte):

- **Subventionen (D.3)**: Das sind „*laufende Zahlungen ohne Gegenleistung, die der Staat an gebietsansässige Produzenten leistet, um den Umfang der Produktion dieser Einheiten, ihre Verkaufspreise oder die Entlohnung der Produktionsfaktoren zu beeinflussen*“ (ESVG 2010). Dazu zählen u. a. Leistungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, die Forschungs- und Auftragsforschungsprämie, Landwirtschaftsförderungen, Ersatzzahlungen an Ärzte sowie an Pflegeheime für den Wegfall der Vorsteuer-Abzugsberechtigung durch die Umsatzsteuer-Befreiung oder Wirtschaftsförderungen der Austria Wirtschaftsservice GmbH. Hier nicht enthalten sind EU-Fördergelder im Agrarbereich, die als Direktförderungen der EU an heimische land- und forstwirtschaftliche Betriebe verbucht werden
- **Vermögenstransfers (D.9)** – bestehend aus Investitionszuschüssen (D.92) und den sonstigen Vermögenstransfers (D.99):
 - **Investitionszuschüsse**: Geld- oder Sachvermögenstransfers des Staates an andere institutionelle Einheiten für den Erwerb von Anlagevermögen (z. B. Zuschüsse des Bundes im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft oder für thermische Sanierung; Zuschüsse der Länder für den Bau von Güterwegen oder Hochwasserschutz sowie zur Sanierung von Gebäuden).
 - **sonstige Vermögenstransfers**: Transfers, die eine Ersparnis- oder Vermögensumverteilung zwischen verschiedenen volkswirtschaftlichen Sektoren bewirken (z. B. Entschädigungszahlungen bei Naturkatastrophen, Schuldenerlässe und -übernahmen im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, Zahlungen im Kontext des Bankenpakets).
 - **sonstige laufende Transfers (D.74 und D.75)**:¹⁴ staatliche Geld- und Sachtransfers an private Organisationen ohne Erwerbscharakter (u. a. Vereine, konfessionelle Schulen und Ordensspitäler sowie private Haushalte) und an das Ausland (z. B. im Rahmen internationaler (Entwicklungs-)Zusammenarbeit). Zu den Transferleistungen an Private (ohne Sozialtransfers) zählen u. a. die Studienförderung und Schülerbeihilfen, Transfers im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, an Berufsförderungsinstitute, an das Rote Kreuz sowie Sportförderungen und Zuwendungen an politische Parteien und Akademien.

Indirekte Subventionen, wie z. B. Bürgschaften, Beteiligungen, Darlehen oder regulative Vorteile, werden üblicherweise nicht eingerechnet. Einzig **Steuererstattungen** werden im ESVG 2010 auf der Ausgabenseite unter Subventionen (D.3) als gewährte Bildungs-, Forschungs-, Lehrlings- oder Auftragsforschungsprämien erfasst (2016: rund 1,9 Mrd EUR).

Das ESVG 2010 umfasst aber auch Transaktionsklassen, die **Transfers an private Haushalte** widerspiegeln und folglich eine weiter gefasste Abgrenzung des Förderungsbegriffs ermöglichen. Zu diesen Transaktionsklassen zählen **monetäre Sozialleistungen** (D.62) wie z. B. Pensionszahlungen, Arbeitslosenunterstützung oder Pflegegeld, und **soziale Sachleistungen** (D.623) wie z. B. Medikamente oder Leistungsentgelte für Pflegeeinrichtungen.

Das **Förderungsvolumen für Unternehmen gemäß ESVG 2010** belief sich im Jahr 2016 auf 14,6 Mrd EUR (Näheres in Kapitel 4). Davon entfiel knapp die Hälfte auf die sonstigen laufenden Transfers

14 Abweichend zum Förderungsbericht der Bundesregierung, der unter D.7 auch D.76 „MwSt.- und BNE-basierte EU-Eigenmittel“ enthält.

Tabelle 2: Förderungsbegriff nach unterschiedlichen Abgrenzungen

	Förderungsbegriff	Förderungsinstrument	Förderbereich	Förderungsgeber	Förderungsempfänger
BHG 2013	Aufwand für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- oder Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachten oder beabsichtigten Leistung, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt; Einzahlungsverzichte des Bundes, die einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten erbrachte Leistung, an der ein vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen gewährt wurden	Zuschüsse, Einnahmenverzichte	keine Einschränkung	Bund (Länder und Gemeinden anteilig bei Steuererleichterungen)	Unternehmen, Förderabwickler des Bundes (z. B. AWS, FFG), Gebietskörperschaften und private Haushalte
VRV 1997	Ausgaben für Maßnahmen Dritter, die zur Erfüllung kultureller, sozialer, wirtschaftlicher sowie sonstiger staatspolitischer und gesellschaftspolitischer Aufgaben getroffen werden, soweit hierfür keine unmittelbare Gegenleistung erfolgt	Zuschüsse, Einnahmenverzichte	keine Einschränkung, Daten für Wirtschaftsförderungen isolierbar	Länder und Gemeinden	Unternehmen, außerbudgetäre Einheiten und private Haushalte
VRV 2015	Aufwand für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- oder Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige nicht rückzahlbare Geldzuwendungen, welche die Gebietskörperschaft einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachten oder beabsichtigten Leistung, an welcher ein erhebliches, von der Gebietskörperschaft wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt	Zuschüsse, Einnahmenverzichte	keine Einschränkung	Länder und Gemeinden	Unternehmen, außerbudgetäre Einheiten und private Haushalte
TDBG 2012	Zahlungen aus öffentlichen Mitteln, die einem Leistungsempfänger für eine von diesem erbrachte oder beabsichtigte Leistung, an der ein öffentliches Interesse besteht, gewährt werden, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Gegenleistung zum eigenen Nutzen zu erhalten	Zuschüsse, Einnahmenverzichte, Sachleistungen und Transferzahlungen	Bund: alle; Länder und Gemeinden: Umwelt und Energie	Bund und Länder	private Letztempfänger (Unternehmen und private Haushalte), in Zukunft auch Gebietskörperschaften
EU-Beihilfen	staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art zur Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige	Zuschüsse, Einnahmenverzichte, sämtliche wirtschaftliche Vorteile		Gesamtstaat	Unternehmen
ESVG 2010	kein eigener Begriff	Zuschüsse, Steuererstattungen (Transferleistungen)		Gesamtstaat	Unternehmen (private Haushalte bei zusätzlichen Transaktionsklassen wie z. B. monetäre Transferleistungen)

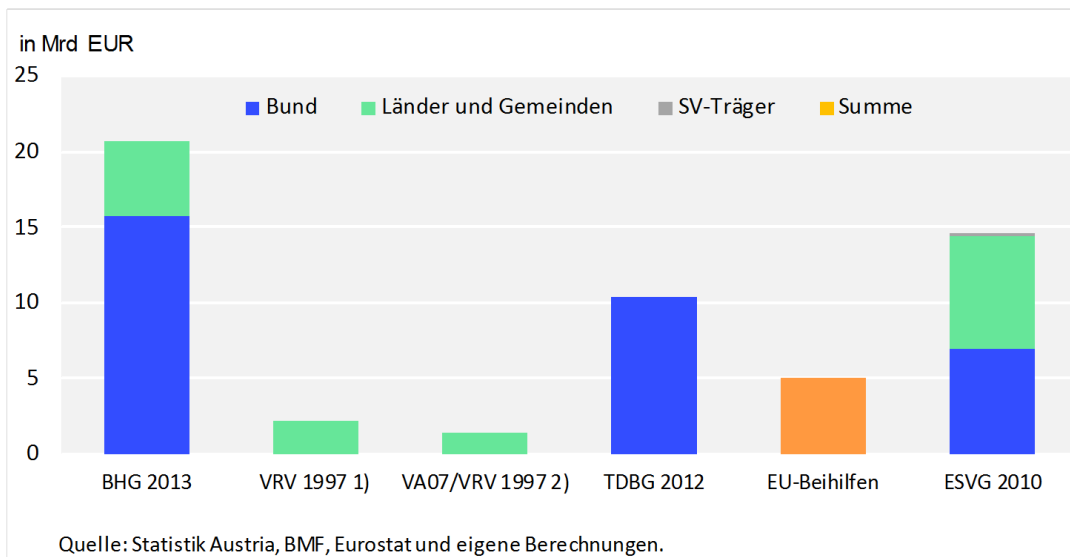
Quelle: Eigene Darstellung.

(6,8 Mrd EUR), 5,0 Mrd EUR auf Subventionen und 2,8 Mrd EUR auf Vermögenstransfers.¹⁵ Der Anteil des Bundes lag 2016 bei 47%, jener der Länder bei 31%, jener der Gemeinden (inkl. Wien) bei 21% und der Anteil der Sozialversicherungsträger bei 1%. Das Ausmaß der Förderungen hängt wesentlich davon ab, wie die unterschiedlichen Politikbereiche organisiert sind (z. B. staatlich versus private Organisationen ohne Erwerbscharakter) und wie die sektorale Zuordnung der Empfänger staatlicher Leistungen erfolgt (Subvention an Marktproduzenten versus innerstaatlicher Transfer). Das Förderungsvolumen erhöht sich deutlich, wenn **monetäre Sozialleistungen** (2016: 67,0 Mrd EUR) und **soziale Sachleistungen** (2016: 14,5 Mrd EUR), die jeweils an private Haushalte gerichtet sind, hinzugerechnet werden.

Grafik 1 stellt Förderungsvolumina nach den jeweiligen nationalen und internationalen Abgrenzungen dar. Die Bandbreite der Förderungsvolumina reicht je nach Quelle bzw. Grundlage für den Bund von 6,9 Mrd EUR (ESVG 2010) bis 15,7 Mrd EUR (BHG 2013) und für die Länder und Gemeinden von 1,4 Mrd EUR (VA07/VRV 1997) bis 7,5 Mrd EUR (ESVG 2010). Die **vergleichende Darstellung erfordert allerdings Zusatzinformationen**, um Fehlinterpretationen zu vermeiden (siehe auch Abschnitt 3.3). Während im Bereich der internationalen Abgrenzungen (EU-Beihilfenrecht, ESVG 2010) sowie gemäß TDBG 2012 nur Unternehmensförderungen adressiert werden, enthalten Förderungsvolumina gemäß BHG 2013 und VRV 1997 mangels Trennbarkeit auch Transferleistungen an private Haushalte. Weiters unterscheidet sich der Kreis der Fördergeber: So spiegeln Förderungsvolumina gemäß BHG 2013 und VRV 2017 nur die Kernhaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden als Förderungsgeber wider, während das ESVG 2010 sämtliche (außerbudgetäre) Staatseinheiten als Fördergeber einschließt. Das Förderungsvolumen wird im Falle des BHG 2013 wesentlich, im Fall des ESVG 2010 in geringerem Ausmaß durch indirekte Förderleistungen determiniert, während z. B. Stundungen oder Steuererlässe durch Gemeinden etwa im Rahmen von Betriebsansiedlungen gemäß VRV 1997 nicht erfasst werden. Schließlich sind in einzelnen Erfassungssystemen Bagatellgrenzen anzuwenden (EU-Beihilfenrecht) oder Erfassungslücken nicht auszuschließen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Förderungen auf Basis eines weitgefassten Förderbegriffs nicht zwangsläufig höhere Volumina nach sich ziehen müssen.

15 In der Vergangenheit wurden die Vermögenstransfer sehr stark durch das österreichische Bankenpaket, insbesondere in den Gründungsjahren von Abbaugesellschaften (2009: 3,5 Mrd EUR für die KA Finanz; 2014: 4,7 Mrd EUR für die HETA) geprägt.

Grafik 1: Förderungsvolumina 2016 nach unterschiedlichen Abgrenzungen



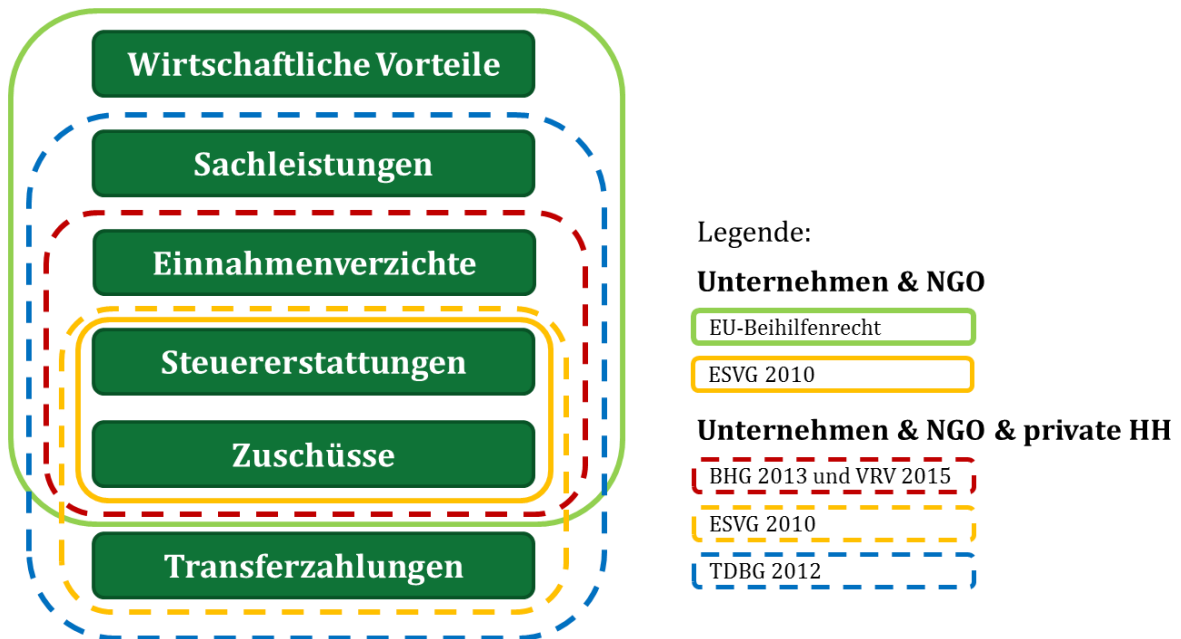
- 1) Direkte Transfers der Gemeinden (ohne Wien) an Private.
 2) Wirtschaftsförderungen der Länder und Gemeinden gemäß VA-Gruppe 07.

BHG ... Bundeshaushaltsgesetz 2013

VRV ... Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997

TDBG ... Transparenzdatenbankgesetz 2012 (Volumen der Förderprogramme als Teil des gesamten erfassten Leistungsangebots)

Grafik 2: Reichweite des „Förderungsbegriffs“ nach Förderungsarten und -empfänger



Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt sind Förderungsvolumina auf Basis internationaler Abgrenzungen des Förderungsbegriffs geringer als gemäß nationaler Definitionen. Während beim EU-Beihilfenrecht die enge Reichweite aus der Beschränkung auf private Unternehmen und der Existenz von Bagatellgrenzen resultiert, schränkt im ESVG 2010 das Spektrum der Förderungsinstrumente, aber auch die Zuordnung bedeutender Förderungsempfänger zum Staatssektor (z. B. Verkehrsbetriebe) ein (Grafik 2). So ist z. B. das Förderungsvolumen des Bundes auf Basis des ESVG 2010 – trotz des hohen Erfassungsgrads über sämtliche Staatseinheiten – im Vergleich zu den Volumina gemäß TDBG 2012 oder BHG 2013 gering.

3.3 Problemfelder beim gebietskörperschaftlichen und internationalen Vergleich von Förderausgaben

Die Zusammenführung von Förderausgaben auf Basis **unterschiedlicher Quellen** führt zu einer **inkonsistenten Datenbasis**. Die wichtigsten **Ursachen** dafür sind:

- unterschiedliche **Abgrenzung des Förderungsbegriffs**, insbesondere in Bezug auf Förderungsinstrumente und -bereiche sowie Förderungsgeber (Kernhaushalte, außerbudgetäre Förderstellen) und Förderungsnehmer (staatliche oder private Letztempfänger; Unternehmer oder private Haushalte), und bestehende **Interpretationsspielräume**
- **Festlegung und Identifizierbarkeit des Förderungs(letzt)empfängers** („Förderungsinzidenz“): Adressat und tatsächlich Begünstigter einer Förderung könnten auseinanderfallen und je nach Auslegung bei der Erfassung von Förderleistungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. So reduziert z. B. ein staatlicher Zuschuss zur Anschaffung eines E-Bikes oder zur thermischen Sanierung eines Wohnhauses einerseits die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten des Förderungswerbers, andererseits profitieren durch die geförderte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen auch Händler und Erzeuger
- unterschiedlicher **Erfassungs- und Detaillierungsgrad**, der durch die Identifizierbarkeit (etwa durch einen entsprechenden Vermerk im Rechnungsabschluss) einzelner Förderausgaben bestimmt wird
- **Trennbarkeit** von Förderleistung und **Dotierung von Förderstellen oder Leistungsentgelten** für die Ausübung (ausgelagerter) staatlicher Aufgaben;
- unterschiedliche **institutionelle Lösungen** als Vergleichshemmnis (z. B. Betrieb von gemeindeeigenen Kindergärten versus Auslagerung an private Betreiber mit entsprechender staatlicher Subventionierung);
- Zugrundelegung unterschiedlicher **Bemessungsgrundlagen** zur Bestimmung der Förderungswürdigkeit.

Allerdings bestehen auch innerhalb **geschlossener Erfassungs- und Datensysteme** Inkonsistenzen und Vergleichshemmnisse: So gibt beispielsweise auf **nationaler Ebene** die **VRV 1997** den haushaltsrechtlichen Darstellungs- und Buchungsrahmen für die Länder und Gemeinden vor, lässt aber **Spielräume** für die **Interpretation** und **Verbuchungspraxis**. Zudem wird das Förderungsvolumen wesentlich durch die **Wahl der Förderungsinstrumente** (Gebührenerlass, Haftungsübernahmen versus Zuschussleistung etc.) determiniert. Auch die erst im Aufbau befindliche **Transparenzdatenbank**, die in Zukunft eine umfassende Darstellung von Österreichs Förderwesen ermöglichen sollte, weist in der derzeitigen Form – neben kompetenzrechtlichen Problemen und Informationsdefiziten für Abwicklungsstellen – konzeptionelle Schwächen, z. B. in der Erfassungslogik, und Inkonsistenzen hinsichtlich erfasster Leistungen sowie Unvollständigkeiten auf (Rechnungshof, 2017a; Näheres in Kapitel 5).

Im **internationalen Kontext** bestehen Vergleichshemmnisse – selbst bei einem in sich konsistenten und klar definierten statistischen System wie dem ESVG 2010 – vor allem durch die **unterschiedliche sektorale Zuordnung wichtiger Wirtschaftsakteure** (z. B. im Bereich des Schienenverkehrs oder von Bildungseinrichtungen), aber auch etwa durch die **Ausgestaltung indirekter Förderungen**:

Die **sektorale Zuordnung** einzelner Einheiten folgt zwar klaren Regeln, die aber bei unterschiedlicher organisatorischer Ausgestaltung dazu führen, dass eine staatlich finanzierte Leistung im privaten oder staatlichen Sektor erbracht wird. Diese sektorale Unterscheidung determiniert die Verbuchung der finanziellen Ströme zwischen den staatlichen Kernhaushalten und außerbudgetären Staatseinheiten oder privaten Einrichtungen. So stellen Finanzströme zwischen staatlichen Einheiten (z. B. Bund an ÖBB-Infrastruktur und ÖBB-Personenverkehr) intergovernmentale Transfers und folglich keine Subventionen dar, während beispielsweise Transfers an manche Lokalbahnen in Österreich¹⁶ – die ebenfalls im öffentlichen Interesse Verkehrsinfrastrukturinvestitionen tätigen und Linien betreiben – oder in Deutschland Bundestransfers an die Deutsche Bahn Netze AG als Subventionen an den privaten Sektor verbucht werden.

Indirekte Förderungen kommen im Rahmen des ESVG 2010 nur in Form von **Erstattungen** zum Tragen, wodurch die politischen Präferenzen bei der Gestaltung des Steuersystems entsprechende Rückwirkungen auf das Förderungsvolumen haben. Erstattungen sind staatliche Transfers des Bundes, die im Bundesrechnungsabschluss nicht als Ausgabe, sondern als Abzugsposten bei den Einnahmen aus Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer verbucht werden. Dazu zählen unter anderem der Kinderabsetzbetrag, die Bausparprämien oder die Forschungsprämien. In den VGR-Berechnungen werden die jeweiligen Steuereinnahmen um die Erstattungen angehoben, die Gegenbuchung auf der Ausgabenseite ist im Falle der Forschungsprämien eine Sonstige Subvention (D.39) des Staates an Unternehmen oder im Falle des Kinderabsetzbetrags eine Monetäre Sozialleistung (D.624). Vor diesem Hintergrund erhöhen bestimmte Erstattungen das Förderungsvolumen gemäß ESVG 2010, während beispielsweise Steuererleichterungen in Form ermäßigter Steuertarife (z. B. ermäßigter Steuersatz bei der Umsatzsteuer) im Kontext der Subventionen unberücksichtigt bleiben.

¹⁶ Im Sinne des ESVG 2010 handelt es sich in diesen Fällen im Regelfall um öffentliche Unternehmen, die zwar im privaten Unternehmenssektor klassifiziert, aber durch Staatseinheiten kontrolliert werden.

4. UNTERNEHMENSFÖRDERUNGEN IN ÖSTERREICH GEMÄSS ESVG 2010

Das **gesamtstaatliche Förderungsvolumen Österreichs für Unternehmen (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbscharakter)**¹⁷ setzt sich auf Basis des ESVG 2010 aus mehreren Transaktionsklassen – den Subventionen (D.3), Sonstigen Laufenden Transfers (D.74 und D.75) und den Vermögenstransfers (D.9) bestehend aus Investitionszuschüssen (D.92) und den Sonstigen Vermögenstransfers (D.99) – zusammen. **Transfers an private Haushalte** (monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen), die eine weiter gefasste Abgrenzung des Förderungsbegriffs widerspiegeln, werden bei den folgenden Ausführungen **nicht einbezogen**.¹⁸

Im **Jahr 2016** erreichte das **Förderungsvolumen für Unternehmen 14,6 Mrd EUR** (2015: 15,0 Mrd EUR).¹⁹ Die Sonstigen Laufenden Transfers trugen 6,8 Mrd EUR oder 47%, 5,0 Mrd EUR oder 34% die Subventionen und 2,8 Mrd EUR oder 19% die Vermögenstransfers zum Gesamtvolumen bei. Die Bundesebene brachte mit 6,9 Mrd EUR knapp die Hälfte des Förderungsvolumens 2016 zur Auszahlung, die Landesebene mit 4,5 Mrd EUR 31%, die Gemeindeebene (inkl. Wien) mit 3,0 Mrd EUR 21% und die Sozialversicherungsträger mit 0,2 Mrd EUR 1%. Während bei der Bundesebene rund die Hälfte des Förderungsvolumens auf die Subventionen entfiel, wurde der Großteil des Förderungsvolumens der Landes- und Gemeindeebene (in Summe 7,5 Mrd EUR) unter den Sonstigen Laufenden Transfers verbucht. Das Förderungsvolumen der Sozialversicherungsträger wurde zum überwiegenden Teil unter Subventionen erfasst.

Förderungen an Unternehmen können in den ESVG-Daten bei Subventionen (D.3) und Vermögenstransfers (D.9) identifiziert werden. Während Subventionen ausschließlich an Unternehmen gerichtet sind, werden Vermögenstransfers auch an andere Sektoren geleistet. Diese sind z. B. Investitionszuschüsse für Zwecke der Siedlungswasserwirtschaft (an private Organisationen ohne Erwerbszweck), sonstige Vermögenstransfers an Investitionsbanken (ans Ausland) oder Förderungen an private Haushalte. **Sonstige Förderungen** des Staates an **private Organisationen ohne Erwerbscharakter** werden vorrangig bei den sonstigen laufenden Transfers erfasst (D.7).

In weiter Folge wird versucht, das Förderungsvolumen an Unternehmen gemäß ESVG 2010 noch etwas differenzierter darzustellen und **wichtige Förderungspakete und –komponenten** zuzuordnen. Den Ausgangspunkt bildet das **gesamtstaatliche Förderungsvolumen an Unternehmen gegliedert nach Aufgabenbereichen des Staates** auf Ebene der COFOG-Abteilungen und -Gruppen²⁰ (Tabelle 3).

Das mit Abstand **größte Förderungsvolumen** fiel im Jahr 2016 im Bereich der **COFOG-Abteilung „04 – Wirtschaftliche Angelegenheiten“**²¹ an (5,0 Mrd EUR), gefolgt von den Bereichen **„10 – Soziale Sicherung“** und **„07 – Gesundheitswesen“** (jeweils 2,1 Mrd EUR) und **„01 – Allgemeiner öffentlicher Verwaltung“** (1,5 Mrd EUR).

17 Sektoren S.11, S. 12 und S. 15 – in weiterer Folge kurz als Unternehmen bezeichnet.

18 Im Jahr 2016 lagen Staatsausgaben Österreichs für monetäre Sozialleistungen bei 67,0 Mrd EUR und für soziale Sachleistungen an private Haushalte (Sektor S. 14) bei 14,5 Mrd EUR.

19 Hier nicht enthalten sind EU-Fördergelder im Agrarbereich, die als Direktförderungen der EU an heimische land- und forstwirtschaftliche Betriebe verbucht werden.

20 Classification of the Functions of Government – COFOG.

21 Abweichend zum Förderbericht der Bundesregierung sind unter D.7 die EU-Beiträge (D.76) in Höhe von 2,7 Mrd EUR nicht erfasst, sodass der Aufgabenbereich „Allgemeine öffentliche Verwaltung“ hier dem Volumen nach von untergeordneter Bedeutung ist.

Tabelle 3: Gesamtstaatliches Unternehmensförderungsvolumen 2016 nach COFOG

in Mio EUR	D.3 Subventionen	D.74 und D.75 Sonstige lfd. Transfers	D.9 Vermögens- transfers	Förderungen insgesamt
01. Allgemeine öffentliche Verwaltung	46	662	775	1.483
02. Verteidigung	0	11	0	11
03. Öffentliche Ordnung und Sicherheit	4	20	25	49
04. Wirtschaftliche Angelegenheiten	3.585	871	520	4.976
05. Umweltschutz	25	60	498	583
06. Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	83	250	507	840
07. Gesundheitswesen	158	1.821	99	2.078
08. Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	232	667	143	1.042
09. Bildungswesen	127	1.181	163	1.471
10. Soziale Sicherung	702	1.289	87	2.079
Summe	4.962	6.833	2.816	14.611

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Im Rahmen „**Wirtschaftliche Angelegenheiten**“ (2016: 5,0 Mrd EUR) spielen insbesondere **Subventionen** (in Summe 3,6 Mrd EUR) eine große Rolle: Das Subventionsvolumen erreichte 2016 im Rahmen allgemeiner Angelegenheiten der Wirtschaft sowie der Arbeitsmarktpolitik rund 1,5 Mrd EUR (Maßnahmen gemäß Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz, Altersteilzeitgeld, Ausbildungsgarantie bis 24 Jahre etc.), für angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung 0,7 Mrd EUR (z. B. die Forschungsprämie) sowie für die Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd) und den Verkehrsbereich jeweils 0,5 Mrd EUR. Subventionen im Verkehrsbereich dienten v. a. dem Ausbau des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs und ergingen im Wesentlichen an die Verkehrsbünde, Verkehrsbetriebe und den Schienengüterverkehr.²² Ferner zählten noch verschiedene Wirtschaftsförderungen, wie z. B. Ausgaben im Zuge gewährter Kursrisikogarantien im Rahmen der Ausfuhrförderung, Förderungen der Austria Wirtschaftsservice GmbH oder der österreichischen Hotel- und Tourismusbank (ÖHT) zu den Subventionen im Bereich der Wirtschaftlichen Angelegenheiten. **Sonstige laufende Transfers** (z. B. im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, an Berufsförderungsinstitute, CERN oder die Europäische Weltraumorganisation) und **Vermögenstransfers**, die vor allem im Jahr 2009 und 2014 im Zuge der Gründung von Abbaugesellschaften für die verstaatlichten Banken (KA Finanz AG, HETA) beträchtlich ausfielen, erreichten 2016 in dieser COFOG-Abteilung 0,9 bzw. 0,6 Mrd EUR. Im Jahr 2016 dürfte die Anlegerentschädigung im Fall Auer von Welsbach (143 Mio EUR) bei den sonstigen Vermögenstransfers enthalten sein.

Förderungen zur „**Sozialen Sicherung**“ (2016: 2,1 Mrd EUR) werden größtenteils in Form von **Sonstigen laufenden Transfers** (2016: 1,3 Mrd EUR) gewährt, die vor allem in den Bereichen Sozialhilfe (0,6 Mrd EUR), Krankheit und Erwerbsunfähigkeit (0,4 Mrd EUR) sowie Familie und Kinder (0,2 Mrd EUR) ausgewiesen wurden. Förderungen dieser Transaktionsklasse waren im Regelfall an gemeinnützige Organisationen, wie das Rote Kreuz oder die Caritas, und an Familienberatungsstellen gerichtet. Im Rahmen der **Subventionen** (2016: 0,7 Mrd EUR) wurden überwiegend Ersatzzahlungen des Bundes an Fürsorgeträger auf Basis des Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetzes (GSBG) geleistet, um den Wegfall der Vorsteuer-Abzugsberechtigung durch die Umsatzsteuer-Befreiung zu kompensieren. Die Fürsorgeträger stellen Sachleistungen wie Alten- und Pflegedienste, für Mindestsicherungsbezieher und im Bereich der Mutter-, Säuglings- und Jugendfürsorge bereit. **Vermögenstransfers** (2016: 0,1 Mrd EUR) sind innerhalb dieser COFOG-Abteilung von geringer Bedeutung.

22 Ohne Staatseinheiten wie die ÖBB-Personenverkehr und ÖBB-Infrastruktur oder Wiener Linien.

Der überwiegende Teil des Förderungsvolumens im Bereich des **Gesundheitswesens** (2016: 2,1 Mrd EUR) wurde im Jahr 2016 für die stationäre Behandlung (1,7 Mrd EUR) bereitgestellt, das Förderungsvolumen für ambulante Behandlungen belief sich auf 0,3 Mrd EUR. Die mit Abstand bedeutendste Förderungsform für das Gesundheitswesen stellen die **Sonstigen laufenden Transfers** (2016: 1,8 Mrd EUR) dar. Rund 1,1 Mrd EUR davon gingen an private Organisationen ohne Erwerbszweck wie Ordensspitäler, die rund 18% der stationären Betreuungsleistung²³ in Österreich abdecken (Gemeinschaft der Ordensspitäler, 2015). **Subventionen** (2016: 0,2 Mrd EUR) gingen überwiegend an die ambulante Versorgung und stellen insbesondere Ersatzzahlungen an Ärzte laut GSBG für den Wegfall der Vorsteuer-Abzugsberechtigung durch die Umsatzsteuer-Befreiung dar, während im Rahmen der angewandten Forschung und experimentellen Entwicklung im Bereich des Gesundheitswesens fast ausschließlich **Vermögenstransfers** (2016: 0,1 Mrd EUR) geleistet wurden.

Förderungen, die der COFOG-Abteilung **Allgemeine öffentliche Verwaltung** (2016: 1,5 Mrd EUR) zugewiesen werden, erfolgen etwa jeweils zur Hälfte in Form von Sonstigen laufenden Transfers und Vermögenstransfers. Während zu den Beispielen für **Sonstige laufende Transfers** Zuwendungen für Grundlagenforschung von rund 0,1 Mrd EUR (z. B. an Forschungsinstitute und Akademien) zählen, umfassen die Vermögenstransfers u. a. Transfers an Entwicklungsbanken (rund 0,3 Mrd EUR) als Wirtschaftshilfe für das Ausland. Etwaige Schuldenerlässe und Schuldenübernahmen (z. B. für gewisse Kredite im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität) wären ebenfalls unter den Vermögenstransfers zu erfassen.

23 Anteil an LKF-Punkten im Jahr 2015, die zur Abrechnung erbrachter medizinischer Leistungen bei stationärer Aufnahme dienen.

5. TRANSPARENZDATENBANK UND WIRKUNGSORIENTIERTE FOLGENABSCHÄTZUNG ALS INFORMATIONSDATEN- UND STEUERUNGSTOOLS?

In diesem Kapitel wird die Intention der Einrichtung der **Transparenzdatenbank (TDB)** dem gegenwärtigen Umsetzungsstand gegenübergestellt und Vorschläge formuliert, die die Praxisrelevanz und Nutzbarkeit der TDB sukzessive erhöhen könnten. Zudem könnte das Instrument der **Wirkungsorientierten Folgenabschätzung** des Bundes stärker genutzt sowie als Informations- und Steuerungstool für die **strategische Ausrichtung des Förderwesens** in Österreich ausgebaut werden.

5.1 Ziele der Transparenzdatenbank

Die **allgemeinen Problemlagen** des österreichischen Förderwesens wurden in zahlreichen Publikationen (u. a. Rechnungshof 2015 und 2016) charakterisiert und bestehen insbesondere durch

- Doppelgleisigkeiten mangels klarer Zielsetzungen und fehlender Gesamtstrategie,
- Intransparenz (v. a. institutionelle Vielfalt, Unüberschaubarkeit des Angebots),
- unzureichende Kontrollmöglichkeit und Evaluierung (Kosten, Wirkung) sowie
- den (vermutlich hohen) administrativen Aufwand.

Im Vorfeld der Errichtung der TDB – das Projekt wurde im Jahr 2010 seitens des BMF initiiert – fokussierte die Diskussion auf dem Aspekt der i) Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit bzw. Vermeidung falscher Anreizwirkungen und der ii) Schaffung von Transparenz innerhalb der föderalistischen Förderlandschaft (Rechnungshof, 2017a). Dies manifestierte sich schließlich im **Zweck der Datenverarbeitung** gemäß § 2 Transparenzdatenbankgesetz (TDBG) 2012, der insbesondere darin besteht

- Einkommen und sämtliche angebotene und erhaltene Leistungen darzustellen (**Informationszweck**),
- Nachweise für Leistungsempfänger und leistende Stellen einfach und rasch zu erbringen (**Nachweiszweck**),
- Daten für statistische, planerische und steuernde Zwecke auszuwerten (**Steuerungszweck**) sowie
- Sachverhalte für die Gewährung, Einstellung oder Rückforderung einer Leistung zu überprüfen (**Überprüfungszweck**).

Vor diesem Hintergrund wurde die **TDB als weitreichendes Informations-, Kontroll- und Steuerungstool konzipiert**.

5.2 Umsetzungsprobleme der Transparenzdatenbank

Bislang trägt die TDB nur begrenzt zur Erhöhung der Transparenz und Effizienz des österreichischen Förderwesens bei, da sie gegenwärtig die Anforderungen als Informations-, Kontroll- und Steuerungstool kaum erfüllt. Gemäß Rechnungshof (2017a) bestehen insbesondere folgende **Unzulänglichkeiten der TDB**:

- Schwächen in der **Erfassungslogik** (welche Förderungen und warum?)
- **Inkonsistenzen** hinsichtlich erfasster Förderleistungen und deren Merkmale

- **Informations- und Erfassungslücken** (z. B. Länderdaten nur für Pilotbereiche Umwelt und Energie; keine Gemeindedaten)
- **beschränkter Datenzugriff** für Förderungsabwickler und Entscheidungsträger
- stark **eingeschränkte öffentliche Zugänglichkeit** der Ergebnisse²⁴

So müssten vor allem Qualität und Erfassungsgrad der auszuweisenden Informationen erhöht und Zugriffsmöglichkeiten – unter Wahrung des Datenschutzes – erweitert werden, um die TDB für Entscheidungsträger, abwickelnde Stellen und Monitoring-Einrichtungen nutzbar zu machen.

5.3 Verbesserungsvorschläge: Stufenweiser Aufbau der Transparenzdatenbank und Ausbau der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Der **Vollausbau der TDB** zur Erfüllung des weiterreichenden Spektrums der an sie gestellten Anforderungen stellt zweifelsohne eine große Herausforderung dar und bedarf – angesichts der noch bestehenden Unzulänglichkeiten (Abschnitt 5.2) – weiterer Anstrengungen. Allerdings sind **nicht für alle relevanten Fragestellungen personen- bzw. einzelunternehmensbezogene Daten erforderlich**. So sollten z. B. zur Steuerung des Leistungsangebots und Mitteleinsatzes oder zum Abbau von unerwünschten Mehrfachförderungen Informationen pro Förderungsgeber und Förderbereich ausreichend sein. In diesem Zusammenhang könnte die Datenbank der Bundessubventionen in der Schweiz²⁵ beispielgebend sein, die in übersichtlicher, aggregierter Form Förderungen des Bundes nach Maßnahme bzw. Förderungsprogramm (einschließlich Zusatzinformation über Rechtsgrundlage, übergeordnete Ziele des Bundes und Zielgruppe), Aufgabengebiet und Förderungsgeber (einzelne Bundes-Departements) ausweist. Das bedeutet, dass die Datenanforderungen und der jeweils mit ihrer Bereitstellung verbundene Aufwand **je nach Zielsetzung** ganz unterschiedlich sind. Dies legt eine differenzierte **Strategie zur Umsetzung der TDB** und einen **stufenweisen Ausbau** nahe.

Der **stufenweise Ausbau der Transparenzdatenbank** von Bund, Ländern und Gemeinden könnte korrespondierend mit Zielen beispielhaft wie folgt aussehen:

- **Zielformulierung:** Leistungsangebot und Mitteleinsatz pro Förderungsgeber (Bund und Länder) und Förderbereich (z. B. Umwelt und Energie)
 - zur **Steuerung des Leistungsangebots und Mitteleinsatzes** sowie
 - zum **Abbau von unerwünschten Mehrfachförderungen**
- **Erfassung eines (bedeutenden) Förderbereichs** mit Zielen, Zielgruppen und Zielvolumina sowie Realisierungen: Aufbauend auf den erstmals für das Jahr 2017 erfassten Förderbereich Umwelt und Energie durch Bund und Länder müsste der Informationsgehalt des bestehenden Datensatzes auf Vollständigkeit überprüft werden
- Gewährleistung hoher **Transparenz** etwa durch regelmäßige, jährliche **Berichterstattung** unter Wahrung des Datenschutzes
- **sukzessiver Ausbau in verschiedenen Dimensionen:**

²⁴ Unter http://www.statistik.at/web_de/services/transparenzdatenbank_auswertungen/index.html findet sich die Anzahl geförderter Unternehmen und Personen 2013 und 2014 durch den Bund, sowie Anzahl und Fördersummen für Unternehmen und Personen 2017 durch Bund und Länder im Bereich Umwelt- und Energieeffizienz.

²⁵ Siehe https://www.data.efv.admin.ch/subventionen/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruefung.php.

- Anzahl der **Förderungsgeber**, insbesondere Ergänzung um Gemeinden, aber auch um außerbudgetäre Staatseinheiten
- sequenzielle Erfassung weiterer bedeutender **Förderbereiche** wie z. B. Wirtschaft, Sport, Kultur
- Berücksichtigung **weiterer Ziele** (z. B. TDB zur Identifikation von Vergabebegehrlichkeiten oder als Auskunftsmittel für Neuvergaben) mit jeweils erforderlicher Detaillierung der Erhebungsinformationen, die bis auf die Ebene personen- bzw. einzelunternehmensbezogener Daten zurückreichen kann

Durch diese sequenzielle Abfolge könnte die **Nutzbarkeit der TDB** für bestimmte Fragestellungen bzw. Zielsetzungen **früher** als derzeit absehbar einsetzen und bis zum Vollausbau (in allen genannten Dimensionen) **laufend erhöht** werden. Die daraus folgende Entsprechung der Ziele gereicht nach dem Kriterium ihrer Umsetzbarkeit könnte zwar zulasten der Dringlichkeit einzelner Fragestellungen gehen, würde aber einen kontinuierlichen Erkenntnisgewinn ermöglichen und den bereits langen Vorlauf dieses Projekts rascher in die Nutzungsphase überführen.

Für eine **tiefgehende wirtschaftspolitische Diskussion über den Nutzen und die Kosten** einzelner, bedeutender Fördermaßnahmen könnten generell **wirkungsbezogene Fragestellungen** und entsprechende **Evaluierungen** bei dem bereits existierenden Instrument der **Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA)** gemäß BHG 2013 ansetzen und in vereinfachter Form auch für bedeutende Förderungen der **Länder und Gemeinden** forciert werden. Die WFA ist ein zentraler Bestandteil der wirkungsorientierten Steuerung in der Bundesverwaltung, der seit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 eingeführt und laufend weiterentwickelt wurde (Bundeskanzleramt, 2013). Im Rahmen der WFA werden die **Auswirkungen** wesentlicher Regelungen und Vorhaben (z. B. Infrastrukturprojekte, größere Beschaffungen), die zur Erfüllung der Wirkungsziele gesetzt werden, nach unterschiedlichen Gesichtspunkten („Wirkungsdimensionen“) von den haushaltsleitenden Organen **ex ante abgeschätzt und ex post evaluiert**. Dabei werden jeweils zunächst die geplanten/eingesetzten Ressourcen pro Untergliederung²⁶ den genannten Wirkungszielen gegenübergestellt und je nach Relevanz Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, Unternehmen, Umwelt, Gleichstellung von Frauen und Männern etc. untersucht (Bundeskanzleramt, 2013).

Allerdings besteht noch **Optimierungspotenzial**, um die **Qualität der Ex-post-Evaluierungen im Rahmen der WFA** auf einheitlichem Niveau zu gewährleisten und deren **Aussagekraft** insbesondere im Hinblick auf Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen **zu erhöhen**. So wurde beispielsweise bezüglich des Vorhabens „Förderung alpine Infrastruktur 2014–2017“ festgestellt, dass „die im Zuge der erstellten WFA angeführten Indikatoren für die angeführten Ziele in ihrer Aussagekraft zu verbessern [sind], um den tatsächlichen Erfolg der Förderung widerzuspiegeln. Bei einer etwaigen neuen Förderung wird darauf zu achten sein, aussagekräftigere, wirkungsorientierte Kennzahlen und Indikatoren heranzuziehen, die direkt mit der Förderung korrelieren und aus der sich der Verlauf der Förderung realitätsnah darstellen lässt“ (Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, 2018). Allerdings ist auch festzuhalten, dass nicht bei allen WFA-Evaluierungen eindeutiger Änderungsbedarf erkannt bzw. klare Handlungsempfehlungen seitens der haushaltsleitenden Organe (evaluierende Stellen) abgegeben wurden. Eine wichtige Information im Zuge der WFA-Evaluierung wäre eine **Darstellung der Additionalität** einer Fördermaßnahme, d. h. des Ausmaßes förderungsinduzierter zusätzlicher Beschäftigung, Forschungsausgaben, Umsätze, Investitionen etc., das über das Ausmaß der Förderung hinausgeht. Am Beispiel der „Sanierungsoffensive 2014-2016“ zeigte sich im Zuge der Evaluierung der unterschiedlichen Wirkungsdimensionen²⁷, dass die eingesetzten Fördermittel (2016: rund 50 Mio EUR)

26 Ergebnisse auf Ebene der Globalbudgets werden auf der Webseite www.wirkungsmonitoring.gv.at sowie im Rahmen einzelner Ressortberichte unter www.oeffentlicherdienst.gv.at veröffentlicht.

27 Siehe <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/2017-vorhaben-wfa-172.html>.

insbesondere gesamtwirtschaftliche und umweltpolitische Auswirkungen nach sich zogen. Während der Beitrag dieser Fördermaßnahme zur Erreichung der nationalen und europäischen Klima- und Energieziele für 2020 bzw. 2030 quantifiziert werden konnte, beschränkte sich die Darstellung der Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte darauf, den Multiplikator für förderungsinduzierte zusätzliche Investitionen anzugeben.²⁸ Allerdings wäre es für Steuerungszwecke und einen effektiven Ressourceneinsatz wichtig, mehr über den Zusammenhang zwischen eingesetztem Fördereuro und zusätzlich bewirktem Investitionsvolumen zu wissen, um insbesondere **Mitnahmeeffekte** zu **identifizieren** und zu **vermeiden**. Zudem räumt das BHG 2013 zur Durchführung der Ex-post-Evaluierungen eine **Frist von fünf Jahren** ein, wodurch wichtige **Erkenntnisse erst sehr spät** vorliegen.

Die **Nutzung des Instruments der WFA als strategisches Informations- und Steuerungstool** für das **Förderwesen** in Österreich könnte durch folgende Maßnahmen (zumindest auf Bundesebene) erleichtert werden:

- Ex-post-Evaluierungen, die stärker als bisher mit standardisierten, quantitativen Analysetools zur ökonomischen Effizienz und Effektivität hinterlegt sind und dabei Mitnahmeeffekte und Finanzierungskosten des Staates beachten
- Evaluierungszeitpunkte, die möglichst früh ansetzen, sowie
- leicht zugängliche, kompakte Informationen über Ex-ante-Abschätzungen und Ex-post-Evaluierungen der WFA (mit Link zu den Detailanalysen)

28 Je 1 Mio EUR Zusatzinvestition steigt die Wertschöpfung um 0,73 Mio EUR.

6. HAUPTERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Höhere Transparenz als Schlüsselfaktor zur Steigerung der Effizienz im öffentlichen Förderwesen Österreichs

- Wesentliche **Problemfelder des öffentlichen Förderwesens in Österreich** stehen im Zusammenhang mit **mangelnder Transparenz**, die durch eine Vielzahl von Definitionen mit unterschiedlichen Förderungsvolumina, institutionelle Vielfalt der Förderungsgeber sowie Förderungsinstrumente, fehlende Abstimmungsverpflichtungen zwischen den einzelnen Förderstellen sowie geringe Berichtspflichten der Gebietskörperschaften entsteht.
- **Aggregierte Förderungsvolumina** liefern **wichtige Informationen** über die **Staatsausgabenstruktur eines Landes**, über potenzielle budgetäre **Gestaltungsspielräume** sowie **Inputdaten** für **weiterführende Analysen**. **Aussagen zur Effektivität und Effizienz** einzelner **Fördermaßnahmen** lassen sich von aggregierten Fördergrößen schwer ableiten und sollten auf **speziellen Evaluierungen** (Kosten-Nutzen-Analysen) basieren.
- Solche **detaillierten Evaluierungen** zu **einzelnen Förderprogrammen** (Zielsetzung, budgetäre Kosten, Merkmale der Förderungsnehmer und erzielte Wirkungen) **liegen kaum vor** und/oder sind **nicht öffentlich zugänglich**. Zur **Evaluierung** von Fördermaßnahmen (z. B. Forschungsprämie, Handwerkerbonus) wurden nur vereinzelt umfassende (extern vergebene) **Gutachten** erstellt. Die verpflichtenden **Ex-post-Evaluierungen** von Regelungen und Vorhaben im Rahmen der **Wirkungsorientierten Folgenabschätzung** des Bundes gemäß BHG 2013 erfolgen oft spät (Frist von fünf Jahren) und bislang mit unterschiedlichem Qualitätsniveau.
- Die **Bestimmung von Förderungsvolumina** erfordert eine **klare begriffliche Festlegung**. Für Österreich existieren **zahlreiche (nationale und internationale) Abgrenzungen des Förderbegriffs**, die eine Zusammenführung der Förderungsvolumina zu einer **konsistenten Datenbasis** für eine **gebietskörperschaftsübergreifende Analyse der Förderlandschaft** erschweren. Auch im Rahmen der seitens des BMF initiierten **Transparenzdatenbank** dürfte die Herstellung der Konsistenz für die eingespeisten Daten eine große Herausforderung darstellen, die noch nicht bewältigt wurde.
- Im **Förderungsbericht** der Bundesregierung sowie in Förderungsberichten einiger Länder werden einschlägige Informationen bereitgestellt, allerdings bestehen **keine Vorgaben oder einheitlichen Standards** hinsichtlich des Informationsumfangs und der zugrunde gelegten Definitionen. Durch Abstimmung der Inhalte und Einbeziehung aller Gebietskörperschaften könnten ein **regelmäßiges Berichtswesen** und zugleich eine **Informationsbasis** geschaffen werden, die in eine „Datenbank“ einfließt.
- In den **Budgets der Gebietskörperschaften** sollten **Direktförderungen** quantifiziert und gegliedert nach Themenbereich, Zweck und Zielsektor (Unternehmen, private Haushalte und staatsnahe Organisationen) erkenntlich sein. Derzeit werden z. B. **Förderausgaben der Gemeinden** im Regelfall **weder gesondert gekennzeichnet noch vollständig ausgewiesen**, da u. a. die hierfür eigens vorgesehenen Positionen der finanzwirtschaftlichen Gliederung gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997 nicht verpflichtend anzuwenden sind.

Interpretation staatlicher Förderungsvolumina erfordert Zusatzinformationen zur Datenbasis und Detailkenntnisse

- Aufgrund bestehender **Verbuchungsspielräume**, aber auch durch die **Wahl der Förderungsinstrumente** und die **unterschiedlichen institutionellen Lösungen** der einzelnen Gebietskörperschaften, wird das erfasste staatliche Förderungsvolumen – selbst bei einheitlichem Haushaltswesen oder konsistenten statistischen Systemen – stark beeinflusst (z. B. Gemeinde als Betreiber von Kindergärten vs. Subventionierung privater Betreiber oder Erlass der Lustbarkeitsabgabe vs. Einhebung der Abgabe, aber Auszahlung direkter Geldleistungen als Förderung).

- Die Existenz zahlreicher **staatsnaher Unternehmen im privaten Sektor** (Ausgliederungen), die vor allem auf Gemeindeebene im Bereich der Infrastrukturbetriebe von Bedeutung sind, impliziert ein höheres Förderungsvolumen und verschärft die Abgrenzungsfragen zwischen Förderungen im engeren Sinn, Gesellschafterzuschüssen und Leistungsentgelten. Vor diesem Hintergrund könnte die Vergleichbarkeit erhöht werden, indem Indikatoren auf staatliche **Ausgabenaggregate** abstellen, die die **Eigenleistung des Staates einschließlich Subventionen an Dritte** nach bestimmten **Themenbereichen** widerspiegeln.
- Bei der **Festlegung des Förderungsempfängers** stellt sich fast immer die **Inzidenzfrage**, wer tatsächlich der Begünstigte einer Förderleistung ist. Allerdings werden externe Effekte oder die Umwegrentabilität von Förderprogrammen oft nicht näher analysiert (z. B. profitieren von der Wohnbauförderung oder Förderung thermischer Sanierung sowohl der Förderungswerber als auch Handwerker und Sachgütererzeuger).
- Aufgrund **unterschiedlicher Förderungsbegriffe und divergierender sektoraler Abgrenzungen** reichte das Spektrum **erfasster Förderungsvolumina** im Bereich **des Bundes** im Jahr **2016** von 6,9 Mrd EUR (Unternehmensförderungen nach ESVG 2010) bis 15,7 Mrd EUR (Daten in der Abgrenzung des BHG 2013, die z. T. auch Förderungen an private Haushalte enthalten).
- Die Bandbreite der **Förderausgaben der Länder und Gemeinden** reichte **2016 für Unternehmen** je nach Rechtsquelle bzw. statistischem System von 1,4 Mrd EUR (Wirtschaftsförderungen gemäß VRV 1997) bis 7,5 Mrd EUR gemäß ESVG 2010.

Raschere Nutzbarkeit der Transparenzdatenbank durch zielorientierten, sequenziellen Ausbau zum Info-, Kontroll- und Steuerungstool erreichbar

- Mit der **Transparenzdatenbank** gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012 ist nach Einschätzung des Rechnungshofs vom Juni 2018 ein **kompliziertes Instrument** zur Erfassung von Förderleistungen entstanden, das durch die **Vielzahl erfasster Leistungen** überfrachtet und durch **Schwächen in der Erfassungslogik** gekennzeichnet ist. So bleibt z. B. unklar, aus welcher Steuerungs- bzw. Kontrollnotwendigkeit heraus Daten erfasst werden und welcher **Förderbegriff** Gültigkeit hat.
- Gegenwärtig bestehen **Unvollständigkeiten** (z. B. hinsichtlich Förderleistungen der Gemeinden, wichtiger Förderbereiche der Länder) oder **Erfassungsausnahmen** (z. B. für Zahlungen an Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände und Krankenanstalten), die die Informations-, Kontroll- und Steuerungsfunktion der Transparenzdatenbank beschränken.
- Die **Inhalte** der Transparenzdatenbank sind für alle (Entscheidungsträger, abwickelnde Stellen, Kontrolleinrichtungen und Öffentlichkeit) nur **eingeschränkt zugänglich**. So stehen kaum Informationen zur Verfügung, um Evaluierungen vornehmen und aussagekräftige Berichte – unter Wahrung des Datenschutzes – bereitstellen zu können.
- Durch die **eingeschränkte Erfassung** gebietskörperschaftsübergreifender Förderbereiche ist der **Informationsgehalt** der Transparenzdatenbank **nicht ausreichend**, um unerwünschte **Mehrfachförderungen aufzuzeigen**. Dies wäre allerdings erforderlich, um Förderkompetenzen und Förderprogramme besser abstimmen sowie Überlappungen und Mitnahmeeffekte besser vermeiden zu können.
- Die **Nutzbarkeit der Transparenzdatenbank** könnte durch einen **sequenziellen Ausbau** (um weitere Förderungsgeber, Förderbereiche oder Ziele) erfolgen, der personen- oder einzelunternehmensbezogene Daten nicht zwingend oder nur in Teilbereichen vorsieht. Einzeldaten sind für die Identifizierung von Mehrfachförderungen sowie Überschneidungsbereichen im Förderwesen nicht immer erforderlich. Aktuelle Bestrebungen, Zuwendungen für Grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung in einer Fördermitteldatenbank zu erfassen, sollten als integriertes, abgestimmtes Modul der Transparenzdatenbank umgesetzt werden.

Bessere Nutzung des Instruments der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung könnte bestehenden Informationsmangel verkleinern

- Für eine **tiefergehende wirtschaftspolitische Diskussion** über den **Nutzen und die Kosten** einzelner, bedeutender Fördermaßnahmen könnten wirkungsbezogene Fragestellungen und entsprechende Evaluierungen bei dem **bereits existierenden Instrument der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung** (WFA) gemäß BHG 2013 ansetzen und in vereinfachter Form auch für bedeutende Förderungen der Länder und Gemeinden forciert werden.
- Derzeit ist die **Qualität der Evaluierungen** im Rahmen der WFA auf **unterschiedlichem Niveau**. Deren **Aussagekraft** insbesondere im Hinblick auf Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen müsste noch weiter erhöht werden. In **standardisierter Form** könnten die diesbezüglichen Kerninformationen in eine „Transparenzdatenbank“ als **Nachschlagewerk** einfließen.
- Das BHG 2013 räumt zur Durchführung der Ex-post-Evaluierungen eine **Frist von fünf Jahren** ein, wodurch wichtige **Erkenntnisse** über Effektivität, Ressourceneinsatz und dgl. **erst sehr spät** vorliegen. Hier wäre eine Verkürzung der Frist auf maximal drei Jahre vorstellbar.

7. LITERATUR

Arbeitsgruppe Verwaltung neu (2010). Arbeitspaket 5 „Effizientes Förderwesen“, Problemanalyse zu Förderungen.

Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH (2017). Leistungsbericht 2016. Wien.

Budgetdienst (2017). Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2016 (136/BA). Analyse des Budgetdienstes, 12. Juni 2017. Wien.

Budgetdienst (2018a). Bericht zur Wirkungsorientierung 2016 (148/BA, XXV.GP). Analyse des Budgetdienstes, 2. Mai 2018. Wien.

Budgetdienst (2018b). Förderungsbericht 2016 (III-77 d. B.). Analyse des Budgetdienstes, 20. Februar 2018 und ergänzende Analyse des Budgetdienstes 6. März 2018 (2018c). Wien.

Bundeshaushaltungsgesetz 2013. BGBl. I Nr. 139/2009.

Bundeskanzleramt (2013). Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung Bericht gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 i. V. m. §§ 6 und 9 Abs. 2 Wirkungscontrollingverordnung. Wien.

Bundeskanzleramt (2017). Bericht zur Wirkungsorientierung 2016 gemäß § 68 (5) BHG 2013 in Verbindung mit § 7 (5) Wirkungscontrollingverordnung. Wien.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2017). Grüner Bericht 2017 gemäß § 9 des Landwirtschaftsgesetzes. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im Jahr 2016. 58. Auflage, Wien.

Bundesministerium für Öffentlichen Dienst und Sport (2018). Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Bericht gemäß § 68 (5) BHG 2013 iVm § 6 Wirkungscontrollingverordnung. Wien.

Bundesregierung (2018). Förderungsbericht 2016. Wien.

Ecker, B., Brandl, B., Fink, N., Kaufmann, P., Loretz, S., Sardadvar, S., Sellner, R. und L. W. Sheikh (2017). Evaluierung der Forschungsprämie gem. § 108c EStG. Studie des Instituts für Höhere Studien, der KMU Forschung Austria und der WPZ Research GmbH im Auftrag des BMF. Wien.

Eurostat (2014). Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG 2010. Luxemburg.

Fiskalrat (2018). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2017-2022. Wien.

Gechert, S. und H. Will (2012). “Fiscal Multipliers: A Meta Regression Analysis”. IMK Working Paper 97-2012, IMK at the Hans Boeckler Foundation, Macroeconomic Policy Institute.

Grossmann, B. (2013). Transparenz als Basis effizienter und nachhaltiger Staatsaktivität. In: Bauer, H., Biwald, P. und H. Pitlik (Hrsg.). Zur Effizienz der Förderpolitik im Bundesstaat. Effizienz und Koordinierungsaspekte. KDZ-Schriftenreihe "Öffentliches Management und Finanzwirtschaft", Band 17, S. 121–129. Wien.

Loretz, S., Brandl, B., Koch, S., Schönplflug, K. und R. Sellner (2016). Evaluierung des Handwerkerbonus. IHS-Studie im Auftrag des BMF. Wien.

Pitlik, H. (2012). Darstellung der Unternehmensförderungen in Österreich und Identifikation von Einsparungshebeln. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend. Wien.

Prorok, T. (2014). In: KDZ-Schriftenreihe „Forum Public Management“ 2014-03. Wien.

Prorok, T. (2017). Förderungen transparent machen! Fehlende einheitliche Definitionen und Open Data Formate erschweren zusätzlich das Sichtbarmachen. In: KDZ-Schriftenreihe „Forum Public Management“ 2017-02. Wien.

Ordensgemeinschaften Österreich (2015). <http://www.ordensspitaeler.at/ordensspitaeler/zahlen-und-fakten> (Stand: 13.6.2018).

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung und Joanneum Research (2016). Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien.

Paterson, I., Schuh, U. und N. Graf (2009). Ökonomische Bewertung von Instrumenten der F&E-Förderung. IHS-Applied Research Series/Online Article Series No. 1. Wien.

Rechnungshof (2015). Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder. RH-Bericht Reihe Bund 2015/17. Wien.

Rechnungshof (2016). Förderungen des BMI. RH-Bericht Reihe Bund 2016/22. Wien.

Rechnungshof (2017a). Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung. Reihe Bund 2017/45. Wien.

Rechnungshof (2017b). Förderungen in den Stadtgemeinden Baden, Feldkirch und Traun. Reihe Niederösterreich 2017/10. Wien.

Schwartz, G. und B. Clements (1999). Government Subsidies. Journal of Economic Surveys 13. S. 119-147.

Spilimbergo, A., Symansky, S. und M. Schindler (2009). “Fiscal multipliers”. IMF Staff Position Notes No. 09/11. IMF, Washington, DC.

Statistik Austria (2013). Standard-Dokumentation Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zum Sektor Staat – Jahresrechnung. Wien.

Statistik Austria (2017). Gebarungübersichten 2016. Wien.

Transparenzdatenbankgesetz 2012. BGBl. I Nr. 99/2012.

Verordnung zur Änderung der VRV 2015. BGBl. II Nr. 17/2018.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union 2008/C 115/01 (EU-Beihilfengesetz).

Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung – VRV 1997. BGBl. Nr. 787/1996.

Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung – VRV 2015. BGBl. Nr. 313/2015.