

Vielzahl an Förderungsbegriffen bedingt hohe Bandbreite bei Ausweis staatlicher Förderungsvolumina

Effizienzsteigerung durch Behebung bestehender Informationsmängel und verbesserte Evaluierung

Unterschiedliche nationale und internationale Abgrenzungen des Förderbegriffs bedingen ein breites Spektrum erfasster Förderungsvolumina in Österreich (Grossmann, 2018)¹. Das Förderungsvolumen des Bundes lag im Jahr 2016 je nach Abgrenzung zwischen 6,9 und 15,7 Mrd EUR, jenes der Länder und Gemeinden zwischen 1,4 und 7,5 Mrd EUR. Die Interpretation dieser Förderungsvolumina erfordert aufgrund der bestehenden definitorischen Unterschiede und der mangelnden Vergleichbarkeit (z. B. bezüglich der Förderinstrumente oder der sektoralen Zuordnung der Förderungsempfänger) Detailkenntnisse und Zusatzinformationen. Höhere Transparenz des Förderwesens in Österreich hinsichtlich der Förderziele, eingesetzten Ressourcen und erreichten Wirkungen könnte Effizienzsteigerungen nach sich ziehen und unerwünschte Mehrfachförderungen verhindern. Zu diesem Zweck könnte die zwischen Bund und Ländern vereinbarte Transparenzdatenbank schrittweise ausgebaut und das Evaluierungsinstrument der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung gemäß BHG 2013 optimiert werden.²

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)³. Ein essenzieller Grund dafür ist die **fehlende Transparenz über Förderungsziele, Förderungsvolumina** und erzielte **Wirkungen**, die eine gebietskörperschaftsübergreifende strategische Ausrichtung des Förderwesens in Österreich erschweren.

Die Höhe des Förderungsvolumens wird wesentlich durch die **Wahl der Förderungsinstrumente, Gestaltung des Steuersystems** sowie **Art und Umfang** eigener bzw. ausgelagerter **Aufgabenwahrnehmung** determiniert. So prägen **unterschiedliche Förderungsbegriffe und sektorale Abgrenzungen** das jeweils ausgewiesene 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 abgegrenzt nach BHG 2013). Im ESVG 2010 schränkt das Spektrum der Förderungsinstrumente (im Wesentlichen **direkte Förderungen** über Subventionen und Transfers an den **Unternehmenssektor**)⁴, 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 – überwiegend 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 (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 vergibt Österreich **im Euroraumvergleich** ein **durchschnittliches** Förderungsvolumen an den Unternehmenssektor. Das **gesamtstaatliche Förderungsvolumen Österreichs für Unternehmen** lag im Jahr 2016 nach dieser Datenquelle bei 14,6 Mrd EUR.⁵ Das mit Abstand **größte Förderungsvolumen** fiel dabei auf die Bereiche „**Wirtschaftliche An-**

1 Grossmann, B. (2018). Förderungen in Österreich: Definitionen, Volumina und Vorschläge zur Effizienzsteigerung (siehe www.fiskalrat.at).

2 BHG – Bundeshaushaltsgesetz, VRV – Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung, Transparenzdatenbankgesetz – TDBG, ESVG – Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.

3 RH-Bericht Reihe Bund 2015/17 und Reihe Bund 2016/22; Pitlik, H. (2012). Darstellung der Unternehmensförderungen in Österreich und Identifikation von Einsparungshebeln; Fiskalrat (2018). Fiskalregelbericht 2017-2022.

4 Der Begriff Unternehmenssektor wird hier weit gefasst (privater Sektor ohne private Haushalte).

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

gelegenheiten“ (5,0 Mrd EUR), gefolgt von den Bereichen „**Soziale Sicherung**“ und „**Gesundheitswesen**“ (jeweils 2,1 Mrd EUR). Hier generell nicht enthalten sind EU-Fördergelder an österreichische Produzenten in Höhe von 1,1 Mrd EUR, die Durchlaufposten im Budget der Mitgliedstaaten darstellen und v. a. für den Agrarbereich gewährt werden.

Unterschiedliche institutionelle Lösungen erschweren – abgesehen von **Spielräumen bei der Verbuchung – internationale Vergleiche**. Beispielsweise hängt das staatliche Fördervolumen (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.

Im **Förderungsbericht** der Bundesregierung sowie in Förderungsberichten einiger Länder werden einschlägige Informationen bereitgestellt, allerdings bestehen **weder Vorgaben noch einheitliche 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 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. 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 **tieferegehende 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 Fördernehmer 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 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 Verbesserungsnotwendigkeiten auf wie z. B. einheitliche Qualitätsstandards, Wahl der Wirkungsindikatoren und methodische Änderungen bei der Ex-post-Evaluierung. Zudem sollte für den hier betrachteten Bereich der Förderungen eine Verkürzung der gegenwärtigen Frist von maximal fünf Jahren für die Ex-post-Evaluierung angedacht werden. Die Hauptergebnisse sollten in eine öffentlich zugängliche „**Datenbank**“ einfließen.

Rückfragehinweis: Büro des Fiskalrates, Tel. Nr.: (+43 1) 40420 DW 7471.

Presseausendungen stehen Ihnen auf der FISK-Website zur Verfügung: www.fiskalrat.at