

Der Staat fördert.



Alle.



Eine Publikation der



Agenda
Austria

Inhalt

Vorwort	5
Der Staat als Zahlmeister	6
Wann ist eine Förderung eine Förderung?	10
Der Staat als Schirmherr	18
Fördert Österreich im internationalen Vergleich nun (zu) viel oder (zu) wenig?	22
Licht ins Dunkel: Die Transparenzdatenbank	28
Da fließt eine Menge Geld. Ist das erlaubt?	38
Exkurs: „Koste es, was es wolle“ – die Corona-Hilfen	52
Handlungsempfehlungen	58
Literatur	62

Vorwort

In Niederösterreich gibt es einen Ort namens „Almosen“. Von einem Dorf namens „Förderung“ ist bis dato nichts bekannt. Das ist insofern bemerkenswert, als Förderungen im Leben der Bürger dieses Landes ja doch eine viel wichtigere Rolle spielen als Almosen. In einem gut ausgebauten Sozialstaat ist kaum noch jemand auf großherzige Spender angewiesen, auf das fördernde Geld des Staates aber offensichtlich sehr wohl. Gefördert wird hierzulande nämlich, was das Zeug hält. Fast nirgendwo sonst in der EU greift der Staat seinen Bürgern und Unternehmen finanziell so behertzt unter die Arme wie im reichen Österreich. Das liegt auch daran, dass sich die Einnahmen- und die Ausgabenverantwortung in unterschiedlichen Galaxien befinden. Österreich hat einen Ausgabenföderalismus, der sich über einen Einnahmenzentralismus finanziert. Einer (der Bund) hebt das Geld ein, viele (Länder und Gemeinden) geben es aus. Das sorgt für einen lockeren Umgang mit Steuergeldern. „Der Förderalismus ist ein intrigierender Bestandteil der österreichischen Bundesverfassung“, wie der unlängst verstorbene Langzeitpolitiker Erhard Busek einmal süffisant bemerkte.

Mit der Pandemie und der Teuerungswelle hat die staatliche Hilfsbereitschaft besorgniserregende Ausmaße angenommen. Die helfende Hand des Staates ist bereits da, bevor nach ihr gerufen wird. Statt sich auf die einkommensschwachen Haushalte zu konzentrieren, werden so gut wie alle für bedürftig erklärt. Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, wie die Fördertätigkeit des Staates auf ein vernünftiges Maß zurückgefahren werden könnte. Damit künftig vor allem jenen geholfen werden kann, die tatsächlich Hilfe brauchen.

Eine interessante Lektüre wünscht Ihnen
Franz Schellhorn
Direktor Agenda Austria

Der Staat als Zahlmeister

Förderpolitik ist eigentlich keine schlechte Sache.

Überall dort, wo der Markt allein nicht die gesellschaftlich wünschenswerten Ergebnisse produzieren würde, soll ihm der Staat auf die Sprünge helfen. Das ist eine der zentralen Rollen des Staates in einer sozialen Marktwirtschaft. Hilfsbedürftig können Personen sein, die am Arbeitsmarkt Probleme haben und daher verschiedene Arten von Sozialleistungen erhalten, aber auch private und öffentliche Unternehmen, landwirtschaftliche Betriebe, Forschungseinrichtungen und so weiter. In aller Regel stehen diesen Hilfen keine konkreten Gegenleistungen gegenüber.

Doch der Staat täte gut daran, seine Hilfsbereitschaft gewissenhaft zu dosieren. Denn jede Förderung kostet Geld. Der Staat hat aber kein eigenes, sondern er muss es über Steuern und Abgaben einnehmen. Die Hilfe, die er an der einen Stelle gewährt, muss er also an einer anderen Stelle wieder verdienen. Sein Handeln ist von Natur aus Umverteilung. Außerdem kann selbst eine in bester Absicht gewährte Förderung überaus problematische Nebenwirkungen haben – ökonomisch, ökologisch und auch sozial.

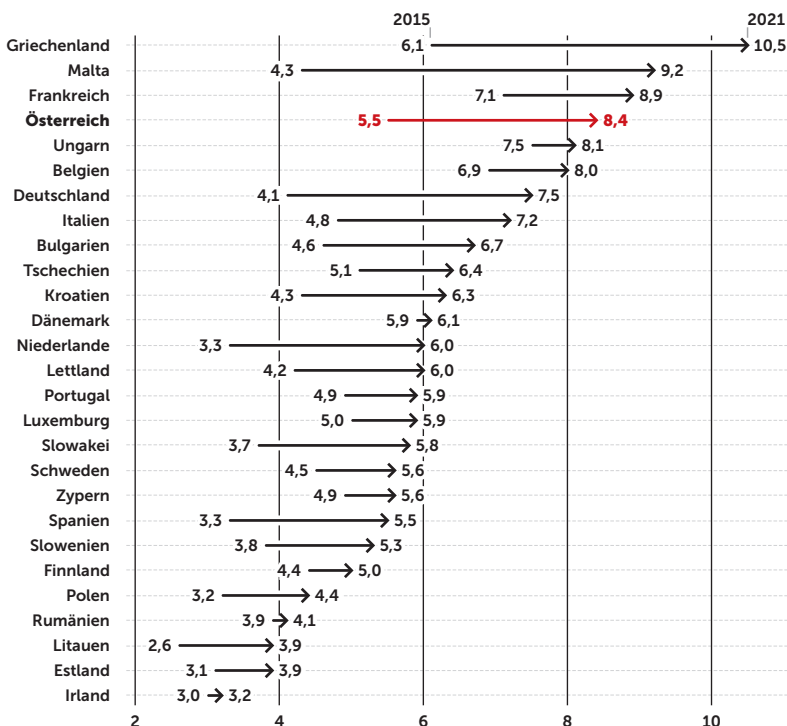
Im Jahr 2021 lag Österreich in puncto Hilfsbereitschaft der öffentlichen Hand EU-weit auf Platz zwei. Je Einwohner flossen 3.837 Euro; mehr waren es nur noch in Luxemburg. Da man das reiche Großherzogtum jedoch kaum mit anderen Ländern vergleichen kann, ist es sinnvoll, die Zahlen in Bezug zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu setzen.

Doch auch hier befindet sich Österreich im Spitzenfeld (siehe Abbildung 1). In Relation zum BIP beliefen sich die Förderungen im Jahr 2021 auf rund 8,4 Prozent. Das ist der vierte Rang in der EU. Nur Griechenland, Malta und Frankreich liegen noch darüber. Frankreich liegen noch darüber.

Abbildung 1: Förderungen im EU-Vergleich

So stark wird in Österreich gefördert

– Transaktionen mit Förderungscharakter in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, in Prozent



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Transaktionen mit Förderungscharakter sind laut ESGV-Klassifikation Subventionen, Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers.

Hilfsbereitschaft

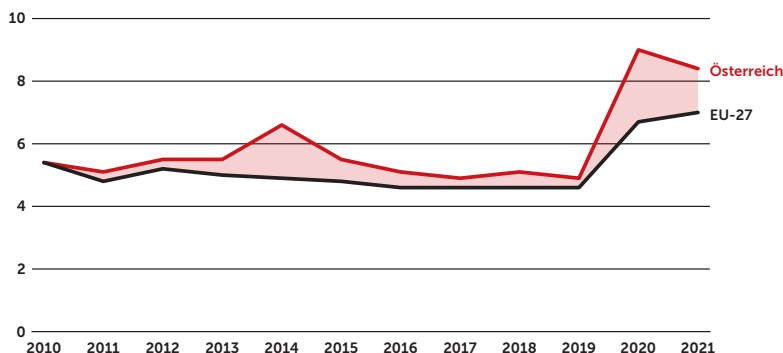
Zahlmeister

Dabei waren diese Zahlen in vielen EU-Ländern lange Zeit eher konstant oder sogar rückläufig (siehe Abbildung 2). Da die EU ein vergleichsweise strenges Beihilfenregime verfolgte, hatte die Bedeutung von Förderpolitik eher ab- als zugenommen. EU-weit lagen die Förderungen vor Ausbruch der Corona-Krise bei unter fünf Prozent des BIP. Erst mit Ausbruch der Pandemie änderte sich dieses Bild schlagartig. Gerade die österreichische Politik rühmte sich gerne für ihre üppigen Hilfsmaßnahmen. Das galt schon in den Corona-Jahren¹ und wird jetzt wegen der hohen Inflation² fortgesetzt. In den Jahren 2021 und 2022 gab der Staat jeweils über 34 Milliarden Euro für Förderungen aus. Bei diesen Größenordnungen lohnt sich ein genauerer Blick.

Abbildung 2: Förderungen im Vergleich

Höhere Förderungen in Österreich im Vergleich zur EU

– Transaktionen mit Förderungscharakter in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, in Prozent



Quelle: Eurostat.

Anmerkung: Transaktionen mit Förderungscharakter sind laut ESVG-Klassifikation Subventionen, Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers.



- <https://www.bmf.gv.at/presse/pressemeldungen/2021/april/eco-austria-studie.html>.
- <https://kurier.at/politik/inland/regierung-zieht-fazit-drei-jahre-krise-konnten-uns-nicht-brechen/402266796>.

Wann ist eine Förderung eine Förderung?

Wer sich die staatlichen Hilfsleistungen genauer anschauen möchte, der muss tief in den Förderdschungel eintauchen.

Was genau eine Förderung ist, definiert nämlich jeder Staat etwas anders. Österreich legt im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) einen Rahmen dafür fest. Man spricht hier von direkten und indirekten Förderungen. Die direkten Förderungen finden sich zunächst in § 30 Abs. 5: „Unter einer Förderung ist 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.“

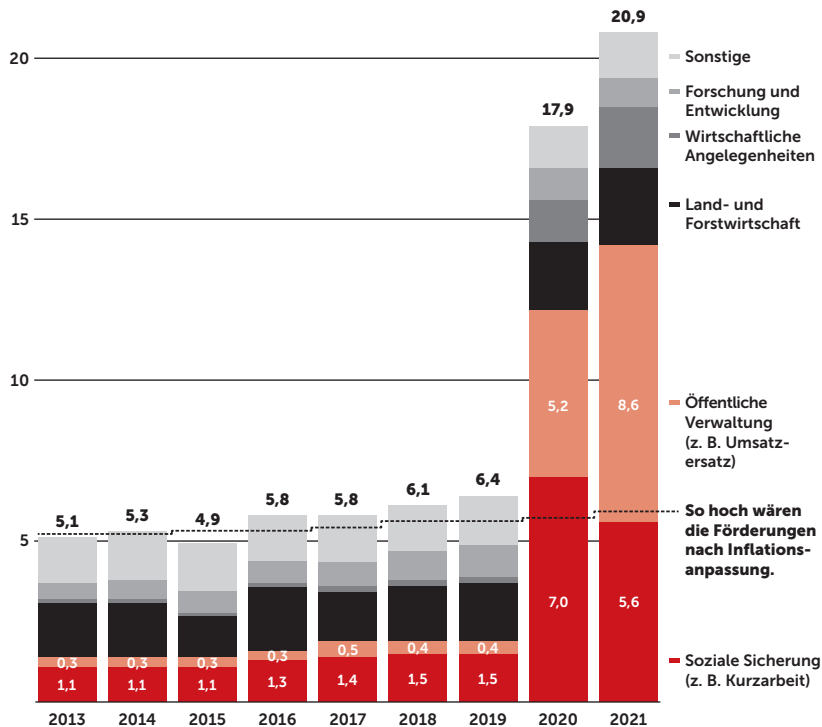
Aus ökonomischer Sicht fehlt in dieser Definition leider ein sehr wichtiger Aspekt: Wann und unter welchen Umständen ist eine Förderung sachlich überhaupt gerechtfertigt? Wann braucht jemand Hilfe und wann nicht? Mit dem Verweis auf ein „erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse“ bleibt das BHG doch sehr vage. Die Unterschrift eines Beamten im Bundesministerium für Finanzen (BMF) reicht im Grunde aus, um ein solches Interesse zu begründen. Mit anderen Worten: Der Staat hilft nicht nur jenen, die wirklich Hilfe brauchen, sondern allen, die er für hilfsbedürftig hält oder denen er aus verschiedenen Gründen einen Gefallen erweisen möchte. Wir kommen weiter unten noch zu den ökonomischen Rechtfertigungen für Förderungen.

Doch bleiben wir zunächst bei der BHG-Definition. Demnach hat der Bund im Jahr 2021 fast 21 Milliarden Euro für direkte Förderungen³ ausgegeben. In Relation zum BIP sind das immerhin rund fünf Prozent. Abbildung 3 zeigt, wie diese Ausgaben seit der Corona-Pandemie in die Höhe geschossen sind. Im langjährigen Durchschnitt waren es zuvor meist zwischen fünf und sechs Milliarden Euro. Stark gestiegen sind vor allem zwei Bereiche: Zum einen die „Soziale Sicherung“, zu der die Ausgaben für die Corona-Kurzarbeit in Höhe von 5,5 Milliarden Euro im Jahr 2020 (weitere 3,7 Milliarden Euro im Jahr 2021) gehören. Und zum anderen die „Allgemeine öffentliche Verwaltung“, der die Krisenbewältigungsmaßnahmen der COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes (COFAG) – vor allem die Lockdown-Umsatzersatz 2020 in Höhe von 2,9 Milliarden Euro und der Ausfallsbonus im Ausmaß von insgesamt fünf Milliarden Euro im Jahr 2021 – zugerechnet werden. Die Landwirtschaft wurde schon 2020 als bis dahin größter Empfänger abgelöst. Forschung und Entwicklung machen inzwischen nur noch einen kleinen Bruchteil des Fördervolumens aus.

3 Siehe hier und im Folgenden: Bundesministerium für Finanzen (2022a).

Welche Bereiche in der Corona-Zeit am stärksten gefördert wurden

– direkte Förderungen nach Aufgabenbereichen, in Milliarden Euro



Quellen: BMF, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Nur Bundesebene. Werte für 2022 gemäß Bundesvoranschlag (BVA).

Doch die direkten Förderungen sind nur die sprichwörtliche Spitze des Eisbergs, auf den der Bundeshaushalt zusteuert. Hinzu kommt nämlich der Bereich der indirekten Förderungen. Das BHG definiert diese in § 47 Abs. 3 als „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.“ Der Staat hilft also wieder bestimmten Personengruppen oder Unternehmen, indem er weniger Steuern und Abgaben von ihnen verlangt als von anderen. Er begründet das erneut mit einem öffentlichen Interesse und bleibt wieder eine genauere Erklärung schuldig.

Die Zahlen sind auch bei den indirekten Förderungen ganz erheblich. Das BMF bezifferte sie im Jahr 2021 auf über 20 Milliarden Euro (siehe Abbildung 4). Dabei sind die umfangreichen Steuererleichterungen zur Abfederung der Corona-Krise hier noch nicht einmal enthalten. In den Jahren vor 2020 waren die indirekten Förderungen fast dreimal so hoch wie die direkten Förderungen. Während in der öffentlichen Debatte meist die direkten Förderungen im Vordergrund stehen, weil dort für jeden sichtbar Geld fließt, stellen die indirekten Förderungen in normalen Zeiten den größeren Brocken dar. Insofern ist die Eisberg-Metapher nur allzu gerechtfertigt und wird daher häufig gebraucht.⁴

4 Wie zum Beispiel zur Beschreibung der Förderpolitik in der Schweiz, vgl. Rutz & Grabher (2022).

Abbildung 4: Struktur der indirekten Förderungen

Wie in Österreich indirekt gefördert wird

– indirekte Förderungen nach Wirtschaftsbereichen 2021, in Millionen Euro



Quelle: BMF.

Der größte Einzelposten bei den indirekten Förderungen ist der ermäßigte Umsatzsteuersatz von zehn Prozent, der das Umsatzsteueraufkommen laut BMF im Jahr 2021 um 4,6 Milliarden Euro reduzierte. Der Löwenanteil der indirekten Förderungen betrifft allerdings die Einkommensteuer. Hierunter fällt zum Beispiel alles rund um das Thema Familienförderung (insbesondere der Kinderabsetzbetrag und der Familienbonus Plus), der Pensionistenabsetzbetrag⁵, die Forschungsprämie für Unternehmen, umfangreiche Vergünstigungen für Pendler sowie Schmutz-, Erschwernis- und Gefahrenzulagen (die sogenannten SEG-Zulagen) oder die steuerliche Begünstigung von Überstunden für Arbeitnehmer. Insgesamt wird das staatliche Einkommensteueraufkommen durch indirekte Förderungen pro Jahr um rund 9,6 Milliarden Euro verkleinert. Nennenswert sind auch die Zahlungen in Höhe von 2,6 Milliarden Euro pro Jahr an den Gesundheitssektor zur Kompensation der im Jahr 1997 weggefallenen Vorsteuerabzugsberechtigung für ärztliche Leistungen. Dazu kommen kleinere Einzel Förderungen vor allem im Energiebereich, zum Beispiel die Steuerbefreiung für Kerosin im internationalen Flugverkehr in Höhe von 190 Millionen Euro im Jahr 2021. Viele indirekte Förderungen im Bereich der Körperschaftsteuer sind in ihrer Höhe kaum einzuschätzen. Dazu zählen zum Beispiel die steuerlichen Begünstigungen von Privatstiftungen, Genossenschaften usw.

Von den indirekten Förderungen des Bundes sind in Österreich auch Länder und Gemeinden stark betroffen; daher wurde in Abbildung 4 jeweils der Bundesanteil kenntlich gemacht.

5 Dadurch reduziert sich die Lohnsteuer für Pensionisten um jährlich 868 Euro (bei Pensionsbezügen bis 18.410 Euro).

Da Einkommensteuer, Umsatzsteuer und Körperschaftsteuer zu den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zählen, reduziert eine indirekte Förderung die Einnahmen aller drei Gebietskörperschaften. Rechnet man die direkten Förderungen des Bundes und die jeweiligen Bundesanteile der indirekten Förderungen zusammen, so ergeben sich für das Jahr 2021 mehr als 34 Milliarden Euro. Gleichwohl vermerkt das BMF selbst, dass eine exakte Erfassung der Höhe der indirekten Förderungen sehr schwierig ist. Es lässt sich nur mit einer gewissen Unsicherheit abschätzen, in welchem Ausmaß eine Leistung tatsächlich beansprucht worden wäre, wenn man sie nicht indirekt gefördert hätte. Vielleicht wären ohne den ermäßigten Umsatzsteuersatz weniger Lebensmittel gekauft worden, wäre ohne die Forschungsprämie weniger geforscht worden usw. Die 34 Milliarden Euro können daher nur eine Näherung sein. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt wären das mehr als acht Prozent. Aber muss eine Förderung eigentlich immer einen monetären Charakter haben?

Direkte
Förderungen

Indirekte
Förderungen

Ganz indirekte
Förderungen

Der Staat als Schirmherr

Es gibt Förderprogramme, die so indirekt sind, dass sie in keinem Förderungsbericht auftauchen.

Wir nennen sie im Folgenden regulatorische Förderungen. Auch hier ist es so, dass der Staat bestimmten Personengruppen helfen möchte. Er tut das aber nicht, indem er ihnen Geld gibt oder Abgaben erlässt, sondern indem er begünstigende Regeln zulasten anderer Wirtschaftsteilnehmer aufstellt. Ein Beispiel ist der Mieterschutz: Im Vollenwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes (MRG), der Altbau- und geförderte Neubauwohnungen umfasst, legt der Staat die Miete pro Quadratmeter fest. Aktuell liegt die sogenannte Richtwertmiete in Wien bei 6,15 Euro pro Quadratmeter.⁶ Die Marktpreise liegen inzwischen selbst in den äußeren Bezirken bei einem Vielfachen.⁷ Es werden hier also bestimmte Mietergruppen stark gefördert. Die Rechnung bzw. die Differenz zum Marktpreis tragen aber die Eigentümer dieser Wohnungen und nicht der Staat selbst (höchstens in Form von reduzierten Steuereinnahmen).

Solche Formen von regulatorischer Förderung gibt es in vielen Bereichen. Wir beobachten sie auch in der Taxibranche: Als der amerikanische Dienstleister Uber anfing, eine Bedrohung für das regulierte Geschäftsmodell der Wiener

6 <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011872>.

7 <https://www.immopreise.at/Wien/Wohnung/Miete>.

Taxibranche zu werden, novellierte die Regierung kurzerhand das Gelegenheitsverkehrsgesetz und machte dem neuen Wettbewerber sein Geschäftsmodell unmöglich.

Das Errichten solcher Markteintrittsbarrieren ist die logische Folge, wenn der Staat bestimmte Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern mit Vorteilen ausstatten möchte. Die genannten Beispiele mögen kleinlich wirken, und doch durchziehen sie die österreichische Gesetzgebung. Das kann für die jeweils geschützte Branche natürlich eine gute Sache sein; zumindest solange der Schutz aufrechtbleibt. Ohne Wettbewerb können die Unternehmen trotz geringerer Produktivität zulasten der Konsumenten höhere Gewinne machen.⁸ Der Mangel an Wettbewerb kann aber langfristig sogar für sie wachstumshemmend wirken.⁹ Für die Volkswirtschaft insgesamt sind Markteintrittsbarrieren jedenfalls ein Problem.¹⁰

Grundsätzlich soll der Staat selbstverständlich präsent sein, um – wie in den genannten Beispielen – einen angemessenen Mieterschutz oder sichere Verkehrsdienstleistungen zu gewährleisten. Bei vielen dieser regulatorischen Förderungen sind aber der Förderzweck an sich wie auch der Grad der Zielerreichung äußerst fraglich. Das Mietrechtsgesetz begünstigt zum Beispiel Haushalte nach der Art der Wohnung, in der sie leben, und nicht nach ihrem Einkommen. Da die Vermietung solcher Objekte für die Eigentümer oft ein Verlustgeschäft ist, dürfte es auch schwierig werden, den in die Jahre gekommenen geschützten Wohnungsbestand energetisch zu sanieren. Auch die Taxibranche spürt inzwischen, dass sich die von ihren Vertretern gewünschte Novelle des Gelegenheitsverkehrsgesetzes gegen sie wendet.

8 Schivardi & Viviano (2011).

9 Klapper et al. (2006).

10 Égert (2016).

Vor dem Hintergrund der hohen Spritpreise im Jahr 2022 hatten sie nur wenig Spielraum bei der Preisgestaltung. Während andere Unternehmen ihre gestiegenen Kosten auf die Kunden umlegen konnten, musste die Taxibranche bei den Behörden als Bittsteller auftreten, um über die Runden zu kommen.¹¹

Den Umfang der regulatorischen Förderungen in Eurobeträgen zu bestimmen, ist leider überaus schwierig. Erstens ist es nicht der Staat, der hier Geld ausgibt, und zweitens ist nicht klar, wie die tatsächlichen Preise wären, die zum Beispiel Mieter zu zahlen hätten, wenn es das Mietrechtsgesetz in dieser Form nicht gäbe. Auf eine Quantifizierung der regulatorischen Förderungen soll daher an dieser Stelle verzichtet werden.

¹¹ <https://wien.orf.at/stories/3156453/>.

Pensionisten-
absetzbetrag

Corona-Kurzarbeit

Forschungsprämie

Digital-
transformations-
förderung

Ermäßigter
Umsatzsteuersatz

Umsatzersatz

Pendlerpauschale

Heizkesseltausch

Energieabgaben-
vergütungsgesetz

Parteienförderung

Kinderabsetzbetrag

Zuschüsse für
Schienen-
infrastruktur

Alleinverdiener-
absetzbetrag

Internationale
Organisationen

Familienbonus
Plus

Fördert Österreich im internationalen Vergleich (zu) viel oder (zu) wenig?

Da die EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Definitionen für ihre Förderungstätigkeit verwenden, ist ein internationaler Vergleich schwierig.

Daher hat sich für solche Zwecke die Klassifikation des ESVG (Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen) durchgesetzt. Man spricht dort nun von Transaktionen mit Förderungscharakter. Sie enthalten: Subventionen, Vermögenstransfers sowie sonstige laufende Transfers (siehe Box).

Damit wird der Förderungsbegriff an vielen Stellen etwas breiter. Zum Beispiel gehört nun der österreichische EU-Beitrag (die sogenannten Eigenmittel) in Höhe von 3,5 Milliarden Euro mit zu den Förderungen. Umgekehrt fehlen im ESVG aber große Teile der indirekten Förderungen, weil dort zum Beispiel der Einnahmenverzicht durch den reduzierten Umsatzsteuersatz auf Lebensmittel als rein fiktiv angesehen wird. Andere indirekte Förderungen, wie zum Beispiel die Forschungsprämie, sind aber enthalten. Auch die Zurechnung von Subventionsempfängern zur öffentlichen Hand unterscheidet sich zwischen den beiden Systemen: Die Überweisungen des Bundes an die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) werden im BHG zum Beispiel als Förderung betrachtet; im ESVG sind sie aber nur ein zwischenstaatlicher Transfer und damit keine Förderung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens.

Definitionen des ESGV:¹²

„Subventionen sind laufende Zahlungen ohne Gegenleistung, die der Staat oder die Organe der Europäischen Union an gebietsansässige Produzenten leisten.“

„Vermögenstransfers setzen den Zugang oder den Abgang eines oder mehrerer Vermögenswerte bei mindestens einem der Transaktionspartner voraus. Sie ziehen, unabhängig davon, ob es sich um Geld- oder um Sachtransfers handelt, eine entsprechende Veränderung der in der Vermögensbilanz eines oder beider Transaktionspartner ausgewiesenen finanziellen oder nicht-finanziellen Aktiva nach sich.“

Sonstige laufende Transfers sind im ESGV eine Restgröße, die unter anderem laufende Zahlungen innerhalb des Staatssektors sowie Zahlungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (zum Beispiel Zahlungen an internationale Organisationen) erfasst.

12 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925749/KS-02-13-269-DE.PDF/0f8f50e6-173c-49ec-b58a-e2ca93ffd056>, S. 110, 132-135, 139.

Die EU-Agrarpolitik

Ein besonderer Stein des Anstoßes sind in der EU immer wieder die Agrarförderungen. In Österreich sind diese Zahlungen im Aufgabenbereich „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd“ untergebracht. Der Staat zahlte dafür im Jahr 2021 rund 2,4 Milliarden Euro.¹³ Nicht alles davon hat aber wirklich mit Landwirtschaft zu tun. Darin enthalten sind zum Beispiel auch beträchtliche Summen für ländliche Entwicklung, den Breitbandausbau und Corona-Hilfen für die Spanische Hofreitschule.

In der EU ist die Agrarförderung in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gebündelt, deren Gelder zum Teil der Bund und zum Teil die Agrarmarkt Austria (AMA) verwalten. Gerade haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, wie die Förderpolitik in den Jahren 2023 bis 2027 aussehen soll. Österreich wird aus dem EU-Budget über sechs Milliarden Euro erhalten. Da Österreich aber ein Nettozahler in der EU ist, wird jeder Euro, der im Rahmen der GAP hierzulande ausgegeben wird, vorher auch an die EU überwiesen. Ein großer Teil der Mittel (3,4 Milliarden Euro) kommt weiterhin in Form von Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Für ländliche Entwicklung sind 2,6 Milliarden Euro vorgesehen, die in Österreich in ähnlichem Umfang aus Eigenmitteln aufgestockt werden sollen.

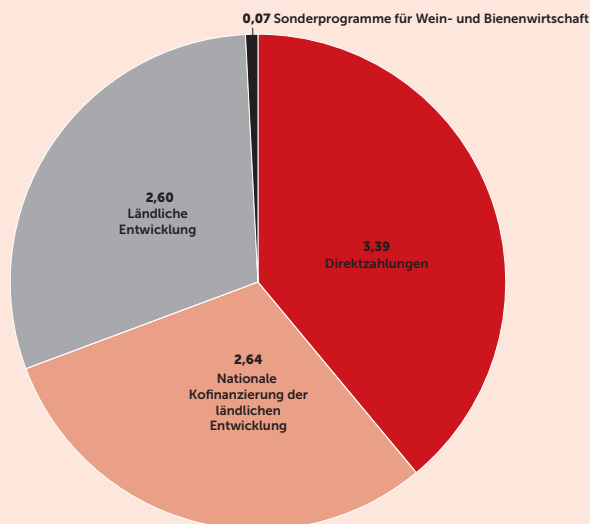
Ziele der GAP sind die Sicherstellung von erschwinglichen Preisen für die Verbraucher, eine stabile Marktstruktur wie auch ein angemessener Lebensstandard für Landwirte.¹⁴ Ein weiteres Ziel ist die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung. Auch wenn dieses Ziel während des Ukrainekriegs neue Relevanz erhielt, lag hierin doch jahrelang das Grundproblem der GAP. Die Förderungen führten zu gigantischer Überproduktion, die dann mit erneuten Förderungen wieder abgebaut, aufgekauft und vernichtet oder sogar subventioniert in den Weltmarkt gedrückt wurde – auch zum Schaden für Entwicklungsländer. Bis zum heutigen Tag belohnt die GAP unter anderem das Nichtproduzieren und das Stilllegen von Flächen. Die Kopplung der Beihilfen an die Produktionsmenge führte außerdem zu einer niedrigeren Produktivität.

13 Bundesministerium für Finanzen (2022a).

14 <https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-foerderungen/gap-grundlagen/GAP.html>.

Wie Österreichs Landwirtschaft gefördert wird

– Fördersummen 2023–2027, in Milliarden Euro



Quelle: Europäische Kommission.



Mit der Entkoppelung, die im Jahr 2003 erfolgte, konnte dies in mehreren EU-Ländern behoben werden.¹⁵ Ein weiterer Kritikpunkt ist die Vermischung der Agrarförderung mit anderen Zielen. So wird häufig argumentiert, dass landwirtschaftliche Betriebe zur Förderung der ländlichen Entwicklung unterstützt werden müssten. Je nach Betrachtungsweise kann man auch die Almbewirtschaftung dazuzählen. Es stellt sich dabei aber die Frage, ob diese berechtigten Ziele nicht voneinander entkoppelt und vor allen Dingen national zielsicherer unterstützt werden könnten.

¹⁵ Rizov et al. (2013).

Die aktualisierte GAP ab diesem Jahr greift immerhin wichtige Kritikpunkte auf. Vor allem umwelt- und klimabezogene Aspekte treten nun stärker in den Vordergrund. Damit soll die Landwirtschaft mit dem Green Deal der EU in Einklang gebracht werden. Der Anteil der Agrarförderungen am Gesamtbudget der EU – lange Jahre der mit Abstand größte Ausgabenposten – ist seit Jahren rückläufig und nun angesichts der umfangreichen Krisenprogramme fast schon in den Hintergrund getreten. Es bleibt zu hoffen, dass auch nach dem Auslaufen der Krisenprogramme die vergangenen Fehler der GAP kein Comeback feiern werden.

Das ESVG ist also keineswegs „richtiger“ als das BHG. Es handelt sich schlichtweg um ein anderes Buchhaltungssystem mit einer anderen Zielsetzung. Heraus kommen auch nicht automatisch höhere Summen. Für das Jahr 2021 ergeben sich gemäß ESVG für den Bund 25 Milliarden Euro (siehe Abbildung 5); nach dem BHG waren es rund 34 Milliarden Euro. Einen entscheidenden Vorteil hat das ESVG aber auf jeden Fall: Es bildet auch die Gebietskörperschaften unterhalb der Bundesebene und die Sozialversicherung ab. Fügt man Länder, Gemeinden und die Sozialversicherung hinzu, so hat die öffentliche Hand hierzulande im Jahr 2021 über 34 Milliarden Euro¹⁶ für Transaktionen mit Förderungscharakter ausgegeben. Diese Zahl ermöglicht nun einen Vergleich Österreichs mit den anderen EU-Mitgliedstaaten – jenen Vergleich, mit dem wir diesen Text in Abbildung 1 haben beginnen lassen. Österreich lag 2021 mit seinen Transaktionen mit Förderungscharakter in Relation zum Bruttoinlandsprodukt EU-weit auf dem vierten Platz; in Euro pro Kopf gerechnet sogar auf Rang zwei.

16 Das österreichische BHG kommt allein für die Bundesebene auf rund 34 Milliarden Euro. Das ESVG weist für den Gesamtstaat 34 Milliarden Euro aus (für den Bund nur 25 Milliarden Euro).

Förderungen gemäß ESVG im Jahr 2021

– in Millionen Euro

Ebene	Subventionen	Vermögens- transfers	sonstige laufende Transfers	Summe
Bundessektor	16.920 ¹	1.370 ²	6.608 ³	24.899
Landesebene	1.111 ⁴	999 ⁵	3.573 ⁶	5.683
Gemeindeebene (inkl. Wien)	410 ⁷	614 ⁸	2.295 ⁹	3.319
Sozialversicherungsträger	320 ¹⁰	13 ¹¹	41 ¹²	374
Sektor Staat	18.761	2.997	12.516	34.274

Quelle: BMF.



Beispiele:

¹ Corona-Kurzarbeit

² Investitionszuschüsse an Unternehmen

³ Förderung zur Unterbringung der OPEC in Wien

⁴ Förderung des Personentransports in Oberösterreich

⁵ Wohnbauförderung für Heizkesseltausch in Niederösterreich

⁶ Zuschüsse der Länder an gemeinnützige Vereine (bspw. Sportvereine)

⁷ Orchesterbetrieb und Pensionszahlungen der Wiener Symphoniker

⁸ Entwicklungshilfe der Stadt Wien in Form von Sachtransfers

⁹ Zuschüsse von Gemeinden an gemeinnützige Vereine (bspw. Sportvereine)

¹⁰ Entgeltfortzahlungen aus der Unfallversicherung

¹¹ Investitionszuschüsse für EDV im Rahmen der Umstellung auf ELGA

¹² Einmalzahlungen für Vertragsärzte

Fast neun Milliarden Euro kommen in Österreich von den Ebenen unterhalb des Bundes. Wie so oft führt der Föderalismus auch hier zu vielen interessanten Fragen und Problemen: An der Finanzierung der indirekten Förderungen sind die Länder mit ihren Ertragsanteilen automatisch beteiligt. Sie haben aber auch eigene direkte Förderprogramme, die sich manchmal mit den Aktivitäten des Bundes spießen. Ein Paradebeispiel für unzureichende Koordination ist wohl der niederösterreichische Strompreisrabatt, den das Land derzeit zusätzlich zur Strompreisbremse des Bundes gewährt. Um solche Probleme zu vermeiden, wurde schon vor Jahren die Transparenzdatenbank eingeführt.

Licht ins Dunkel: Die Transparenzdatenbank

Die im Jahr 2010 ins Leben gerufene Transparenzdatenbank sollte eigentlich sämtliche Leistungen des Staatssektors – wie der Name schon sagt – transparenter machen und dadurch zu einer besseren Steuerung beitragen.

Es sollte zum Beispiel vermieden werden, dass verschiedene Ressorts des Bundes oder der Länder das Gleiche fördern oder sich in ihren Förderzwecken konterkarieren. Doch leider blieb die Datenbank lange Zeit deutlich hinter den Erwartungen zurück. Der Rechnungshof stellte 2017 lapidar fest: „Die Zielsetzungen der Transparenzdatenbank (Transparenz, Missbrauchsverhinderung und Steuerung) waren – sechs Jahre nach ihrer Einführung [...] nicht erreicht.“¹⁷

Um die Verwirrung komplett zu machen, kommt die Transparenzdatenbank zunächst einmal – neben BHG und ESVG – mit einer dritten Förderdefinition daher. Das Transparenzdatenbankgesetz definiert Förderungen in § 8 Abs. 1 sehr breit und über die BHG-Definition hinausgehend. Insbesondere gehören nun auch Sozialversicherungsleistungen mit dazu. Blenden wir diese jedoch aus, dann hat der Bund im Jahr 2021 nach dieser Definition rund 42,7 Milliarden Euro für Förderungen ausgegeben (siehe Abbildung 6) – etwa um die Hälfte mehr als im Jahr 2019. Die größten Steigerungs-

¹⁷ Rechnungshof (2017, S. 16).

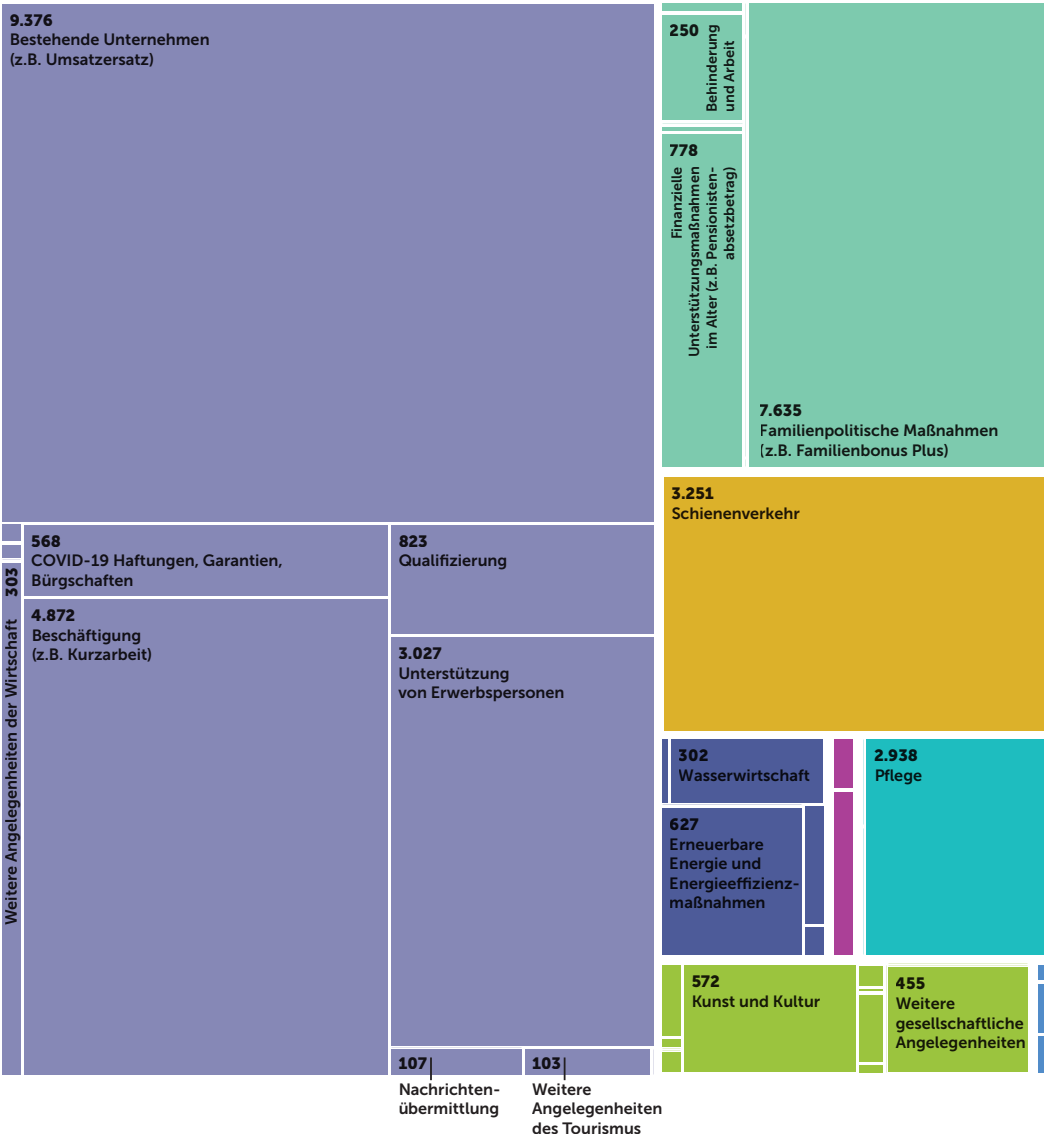
raten (siehe Abbildung 7) gab es in den Bereichen „Bestehende Unternehmen“ – darunter fallen vor allem die Förderungen der COFAG, zu denen wir weiter unten noch kommen – und „Beschäftigung“ – das umfasst vor allem die COVID-19-Kurzarbeit.

Die Transparenzdatenbank dürfte inzwischen zumindest quantitativ den umfassendsten Blick auf die staatliche Förderpolitik werfen. Was sie eigentlich liefern sollte, ist jedoch auf der Strecke geblieben. Sie sollte nämlich nicht nur informieren, sondern laut Transparenzdatenbankgesetz auch für „steuernde Zwecke“ zur Verfügung stehen; insbesondere für das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Das scheiterte in der Anfangszeit jedoch schon daran, dass die Länder ihre Fördertätigkeit überwiegend gar nicht einmeldeten, weil sie dazu auch nicht verpflichtet waren. Im Rahmen von Finanzausgleichsverhandlungen hatten sie sich immerhin bereit erklärt, wenigstens ab 2017 ihre Zahlungen zu melden. Auch die Gemeinden sind seit diesem Jahr im Rahmen eines vereinfachten Verwaltungsverfahrens dazu verpflichtet. Es steht zu hoffen, dass damit zumindest für die Zukunft eine Datengrundlage geschaffen ist, die für eine Abstimmung der Förderpolitik sorgen kann. Das hatte auch der Rechnungshof wiederholt verlangt.¹⁸

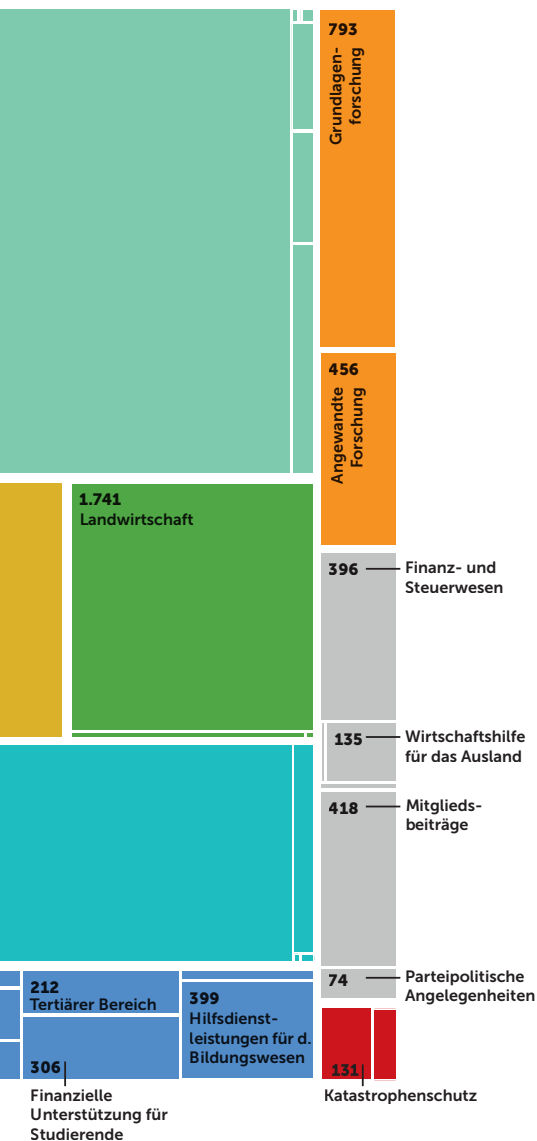
18 Rechnungshof (2021a).

Wirtschaft und soziale Sicherung am meisten gefördert

– Förderungen nach Kategorien 2021, in Millionen Euro



Quellen: Transparenzdatenbank, eigene Berechnungen.
Anmerkung: Nur Bund. Ohne Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge.



Auszahlungen nach Kategorien:

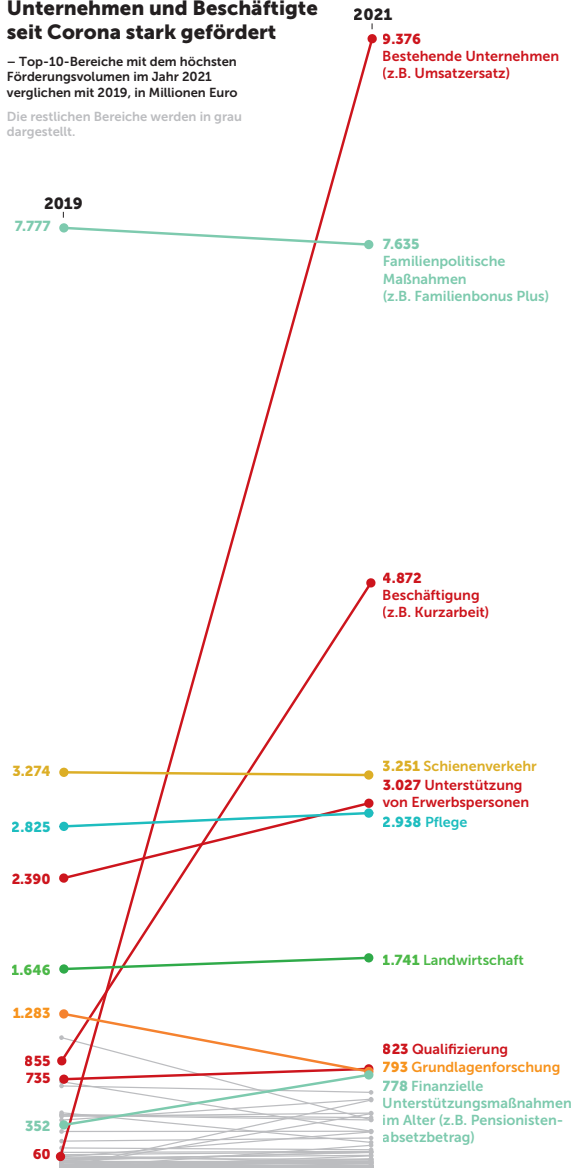
- 19.455 Wirtschaftliche Angelegenheiten
- 9.062 Soziale Sicherung
- 3.259 Verkehr
- 3.104 Gesundheitswesen
- 1.797 Land- und Forstwirtschaft
- 1.249 Wissenschaft und Forschung
- 1.203 Sport, Gesellschaft, Kultur
- 1.056 Bildung
- 1.053 Umweltschutz, Energie
- 1.048 Öffentliche Verwaltung
- 191 Ordnung und Sicherheit
- 182 Wohnungswesen

Abbildung 7: Transparenzdatenbank, Vergleich 2019 zu 2021

Unternehmen und Beschäftigte seit Corona stark gefördert

– Top-10-Bereiche mit dem höchsten
Förderungsvolumen im Jahr 2021
verglichen mit 2019, in Millionen Euro

Die restlichen Bereiche werden in grau
dargestellt.



Quellen: Transparenzdatenbank, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Nur Bund. Ohne Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge.

Österreichs Parteienförderung – ein Futtertrog für Amtsträger?

Im gesamten Bundesbudget stellt die Parteienförderung eine eher kleine Summe dar. Im Jahr 2021 erhielten die Parteien direkt etwas mehr als 30 Millionen Euro von der Bundesregierung. In den letzten zehn Jahren hat sich diese Summe allerdings beträchtlich gesteigert, wie sich den Förderungsberichten des Bundesministeriums für Finanzen entnehmen lässt. So wurden 2010 gerade mal 16 Millionen Euro an die Parteien direkt überwiesen. Seit 2013 schwankt der Betrag meist zwischen 30 und 40 Millionen Euro. Doch darüber hinaus kann sich die Politik über weitere Zuschüsse freuen. An die politischen Akademien fließen seit Mitte der 2000er-Jahre jeweils rund zehn Millionen Euro und an die parlamentarischen Klubs seit zehn Jahren mehr als 20 Millionen Euro pro Jahr. Insgesamt kamen im Jahr 2022 damit fast 65 Millionen Euro zusammen. Werden die Zuschüsse an die Jugendorganisationen mitgerechnet, erhöhen sich die Beträge nochmals um rund eine Million Euro.¹⁹

Einen noch bedeutenderen Anteil nehmen allerdings die Förderungen der Länder ein. Im Jahr 2021 betrugen sie fast 155 Millionen Euro, was mit den Zahlungen des Bundes zusammen dann fast 220 Millionen Euro ausmacht. Seit 2013 ist die Parteienförderung fast durchgängig stärker gestiegen als die Inflation.

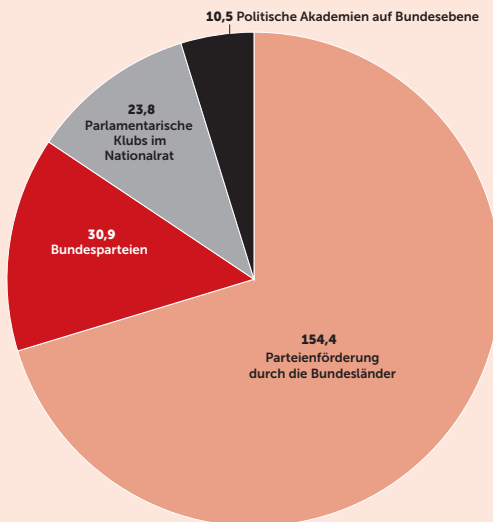
Dazu kommen noch mandatsbezogene Abgaben der Abgeordneten an ihre Parteien, Fraktionszuschüsse der Kammern und vor allem auch Inserate. So schalten Ministerien, staatsnahe Firmen und andere Teile des Staates häufig Inserate in den Zeitungen von Parteien oder ihren Vorfeldorganisationen.

Hierbei ist vor allen Dingen die Intransparenz zu kritisieren. Den Bürgern in Österreich ist nicht ersichtlich, wer wem wie viel gibt. Das ist insbesondere bei der Inseratenvergabe ein großes Problem. Es steht auch zu befürchten, dass gerade Regierungsparteien mit den Inseraten Gelder an ihre Vorfeldorganisationen umleiten und das öffentliche Amt damit einem Futtertrog gleicht. Dabei mag es durchaus gute Gründe geben, dass ein Ministerium in einer Parteizeitung inseriert. Doch das sollte transparent gemacht werden und nicht nur einseitig eine Förderung der Regierungsparteien darstellen.

19 Bundesministerium für Finanzen (2022a).

Politische Parteien meist auf Länderebene gefördert

– Zuschüsse an politische Parteien im Jahr 2021, in Millionen Euro



Quellen: BMF, Wiener Zeitung, APA, eigene Berechnungen.



Im internationalen Vergleich belegt Österreich in puncto Parteienförderung einen der vorderen Listenplätze.²⁰ So ist die direkte Parteienförderung in Deutschland auf Bundesebene sogar auf 200 Millionen Euro beschränkt. Jedoch sind internationale Vergleiche hier eher schwierig, da es zu institutionell großen Unterschieden kommt. Insbesondere, wenn nicht nur die Bundesebene erfasst wird.

²⁰ <https://www.addendum.org/parteienfinanzierung/parteienfinanzierung-laendervergleich/>.



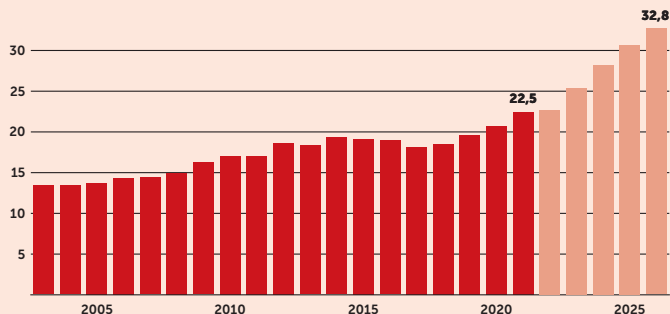
* ...im internationalen Vergleich belegt Österreich in puncto Parteienförderung einen der vorderen Listenplätze.

Die Zuschüsse ins Pensionssystem – die Förderung, die keine sein soll

Einer der bedeutendsten Posten im Budget ist der jährliche Zuschuss ins Pensionssystem. Der Steuerzuschuss, der die fehlenden Einnahmen der Pensionsversicherung abdecken soll, wächst seit vielen Jahren immer weiter an. Im Jahr 2025 soll er erstmals die 30-Milliarden-Euro-Schwelle knacken.

Jährliche Zuschüsse ins Pensionssystem

– in Milliarden Euro



Quelle: BMF.

Anmerkung: Bei den Zuschüssen zu den Pensionen sind der Bundeszuschuss zu den ASVG-Pensionen und die Pensionen der Beamten inkludiert. Die Werte ab 2022 sind Prognosewerte.



Ursache für die Zuschüsse ist der Unterschied zwischen den Auszahlungen an Pensionisten und den Einzahlungen der Aktiven. Dieses Pensionsloch wächst jedes Jahr etwas weiter an. Erfreulicherweise werden die Österreicher nämlich heutzutage im Schnitt rund sieben Jahre älter als noch vor 50 Jahren. Andererseits gehen sie aber noch genau so früh in Pension wie damals. Auch der demografische Wandel lässt das Pensionsloch anwachsen – darin verschwinden allein in den Jahren 2022 bis 2026 mehr als 140 Milliarden Euro. Daher wachsen auch die Schulden in Österreich immer weiter an. Das Pensionsloch ist somit ein Paradebeispiel dafür, wie zukünftigen Generationen von ihren Eltern und Großeltern eine Last umgehängt wird. Da diejenigen, die diese Last einmal begleichen müssen, noch nicht einmal im Wahlalter sind, ist das auch ein aus demokratiepolitischer Sicht bedenklicher Faktor. Eine Möglichkeit, diese

Schiefelage zu verhindern, wäre eine Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die steigende Lebenserwartung, wie dies beispielsweise auch die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten vormachen.

Da es sich bei diesen Zuschüssen um einen innerstaatlichen Transfer vom Bund an die Sozialversicherungen handelt, also von der linken in die rechte Tasche des Staates, sind sie nach dem ESVG jedoch keine der oben beschriebenen „Transaktionen mit Förderungscharakter“ an Private, Unternehmen oder andere Länder. Die aufgrund des innerstaatlichen Transfers geleisteten Pensionszahlungen selbst sind dann Sozialtransfers und auch per BHG-Definition keine Förderungen. In der Transparenzdatenbank sind die Pensionen allerdings enthalten.

Der Steuerzuschuss in das Pensionssystem ist ein gutes Beispiel dafür, dass Förderdefinitionen oft recht willkürlich sind. Und dafür, dass selbst gut gemeinte Förderpolitik oft Strukturen konserviert und das Verschleppen notwendiger Reformen ermöglicht.

Da fließt eine Menge Geld. Ist das erlaubt?

Egal, wie man Förderungen definiert: Die Europäische Union verbietet sie eigentlich.

In Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) untersagt sie Beihilfen „gleich welcher Art“. Damit macht sie sich das Leben leicht und argumentiert gleichzeitig sehr ökonomisch. Auch für Ökonomen ist es nämlich nicht so wichtig, wie genau man eine Förderung haushaltstechnisch abgrenzt und ob sie in einer Gewährung von Mitteln oder in einem Verzicht auf Einnahmen besteht. Sie stellt einen Eingriff in den Markt dar und erzeugt – auch da sie durch Einnahmen an anderer Stelle finanziert werden muss – in der Regel einen Wohlfahrtsverlust. Auch die Welthandelsorganisation WTO sieht derartige Eingriffe sehr kritisch und verbietet sie großteils,²¹ da sie eine Verzerrung des Welthandels befürchtet.

Die EU wäre jedoch nicht die EU, wenn sie nicht weitreichende Ausnahmen geschaffen hätte. Art. 107 Abs. 2 AEUV erlaubt generell Subventionen, die sozialer Art sind, die Folgen von Naturkatastrophen lindern oder der ehemaligen DDR den Weg in die Marktwirtschaft erleichtern sollten. Der letzte Punkt hat in der Vergangenheit immer wieder für Streit gesorgt. Schließlich haben sich ja inzwischen auch andere ehemals planwirtschaftliche Länder

21 Zum Beispiel im SCM Agreement (SCM = Subsidies and Countervailing Measures, vgl. https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm).

der Marktwirtschaft zugewandt und sind EU-Mitglieder geworden, diese grundsätzliche Ausnahme gilt aber für sie nicht. Zum Glück können sie sich auf Art. 107 Abs. 3 AEUV berufen, der Beihilfen in allen Gebieten mit „außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung“ erlaubt. Weiterhin ist alles zulässig, was „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben“ beiträgt, oder schlicht alles, was „der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission“ bezuschussen will. Gerade während Corona und in der aktuellen Energiekrise waren die Freigaben der EU besonders umfangreich.

Sollte der Staat also gar nichts fördern?

Im Lehrbuch erzeugt eine Förderung grundsätzlich einen Wohlfahrtsverlust. Sie sorgt dafür, dass sich ein Gut künstlich verbilligt, und hievt damit Akteure in den Markt, die dort eigentlich nichts zu suchen hätten. Da die Förderung aus Steuermitteln bezahlt werden muss, kann die Rechnung nicht aufgehen.

Es kann jedoch eine Reihe von Situationen geben, in denen der Markt nicht gut funktioniert und der Staat durchaus eingreifen sollte. Eine aktuelle gemeinsame Publikation des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Weltbank und WTO²² – Organisationen, die nationaler Förderpolitik generell sehr kritisch gegenüberstehen – nennt einige solcher Situationen. Zum Beispiel sollte der Staat fördernd eingreifen, wenn Güter aufgrund von positiven externen Effekten in zu geringem Umfang angeboten werden. Das kann passieren, wenn Unternehmen in Forschung und Entwicklung (F&E) investieren:

22 IWF et al. (2022).

Die Früchte dieser Bemühungen kommen nicht nur dem Unternehmen zugute, das dafür gezahlt hat; auf lange Sicht profitiert auch die Allgemeinheit von technologischem Fortschritt. Daher fördert der Staat F&E zum Beispiel über die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) oder den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), um zu verhindern, dass systematisch zu wenig geforscht wird. Ein weiteres Beispiel sind Informationsasymmetrien, die dazu führen können, dass innovative Firmen keine Kredite für ihre Projekte erhalten (der Staat reagiert dann zum Beispiel mit Haftungsübernahmen), oder Skaleneffekte (der Staat hilft dann den Anbietern in den Markt, wie das zum Beispiel bei Airbus der Fall war). Auch bei öffentlichen Gütern engagiert sich meist der Staat, indem er der Eigentümer eines Unternehmens ist, das er dafür subventioniert, Leistungen bereitzustellen, die sich betriebswirtschaftlich nicht rechnen würden (wie zum Beispiel bei den ÖBB).

Doch in der Praxis sind solche Situationen oft gar nicht so leicht zu identifizieren. Noch schwieriger ist es sogar, dann den richtigen staatlichen Eingriff in der adäquaten Dosis zu tätigen. Dennoch wird Marktversagen oft nonchalant als pauschale Rechtfertigung für Förderpolitik herangezogen. Doch Marktversagen ist als Diagnose nur dann berechtigt, wenn das Zusammenspiel aus Angebot und Nachfrage nicht zur effizienten Zuordnung knapper Ressourcen führt. Es genügt nicht, dass manche einfach nur mit dem Ergebnis unzufrieden sind.

Die ÖBB – ein Sonderfall

Bahnunternehmen sind Lehrbuchbeispiele für natürliche Monopole. Da die Fixkosten so hoch sind, dass ein Wettbewerber nur schwerlich in der Lage wäre, ein konkurrierendes Angebot aufzubauen, kann das jeweilige nationale Eisenbahnunternehmen mit überhöhten Preisen agieren. Das gilt auch dann, wenn das Unternehmen in staatlicher Hand ist. Die Preise sind zwar dann staatlich festgelegt; das schützt aber nicht davor, dass sie zu hoch sind.

Daher wurde in der EU versucht, den Schienenverkehr zu liberalisieren (genauso wie den Energiemarkt oder den Bereich der Telekommunikation). Auch die ÖBB wurden in eine Konzernstruktur überführt. Dadurch sind nun Infrastruktur und Betrieb getrennt. Das erlaubt konkurrierenden Anbietern, wie der Westbahn oder privaten Regionalbahnen, das Netz der ÖBB zu benutzen. Der Eigentümer der ÖBB ist zwar weiterhin der Staat; dennoch sollen sie weitgehend wie ein Privatunternehmen agieren. Das Bundesbahngesetz antizipiert aber, dass vor allem die Bereitstellung der Infrastruktur nicht kostendeckend sein kann, weil es den ÖBB nicht erlaubt ist, Konkurrenten von der Benutzung ihres Netzes auszuschließen. Es wird außerdem berücksichtigt, dass viele Angebote im Personenverkehr nicht kostendeckend sein können. Daher gewährt der Bund den ÖBB umfangreiche Zuschüsse zum Betrieb der Infrastruktur, zu Planung und Bau sowie Inspektion, Wartung, Entstörung und Instandsetzung. Das sind allein rund 2,5 Milliarden Euro pro Jahr.²³ Hinzu kommen Verkehrsdienstverträge und Kostenbeiträge Dritter sowie die Corona-Hilfen, die die ÖBB 2020 (200 Millionen Euro) und 2021 (150 Millionen Euro) erhielten.²⁴

Im ESVG tauchen diese Zuschüsse übrigens nicht als Förderungen auf, da die ÖBB-Infrastruktur AG und die ÖBB-Personenverkehr AG dort nach wie vor als Teil des Staatssektors gesehen werden. Ökonomisch betrachtet haben diese Zuschüsse aber eine gewisse Stringenz. Was die ÖBB leisten sollen, kann in einem rein privatwirtschaftlichen Setting nicht erbracht werden, da es sich um ein öffentliches Gut handelt. Zu hinterfragen ist allerdings die Höhe der Zahlungen und die grundsätzliche Governance. Der Rechnungshof monierte 2021, dass nicht nur

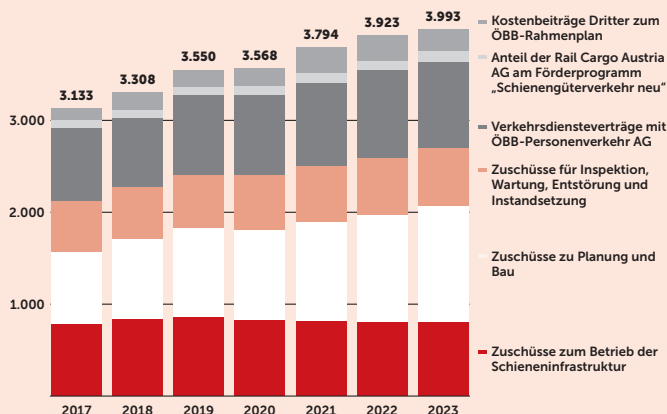
23 Bundesministerium für Finanzen (2022b).

24 <https://www.tt.com/artikel/30818933/oebb-rollten-auch-dank-covid-hilfen-zu-gewinn>.

Verwendungsnachweise fehlten, sondern dass ein Großteil der Zahlungen jahrelang ohne die gesetzlich vorgesehene vertragliche Grundlage erfolgte.²⁵ Wenig überraschend kam es zu kräftigen Überzahlungen – zum Beispiel für geplante, aber nicht vollständig umgesetzte Investitionen –, die der Konzern in Form einer Reserve von über einer Milliarde Euro einbehält.

Zuschüsse an die ÖBB

– in Millionen Euro



Quelle: Infrastrukturbeilagen des BMF (jeweils ohne Aufrechnung aus Vorperioden).



Dass übrigens auch Privatbahnen mit mittleren zweistelligen Millionenbeträgen pro Jahr gefördert werden müssen, damit sich eine Situation einstellt, die wenigstens aussieht wie Wettbewerb, entbehrt nicht einer gewissen Ironie.

²⁵ Rechnungshof (2021b).

Die Doppelmoral der Helfer

Nicht nur IWF, OECD, Weltbank und WTO weisen darauf hin, dass Subventionen zu Verzerrungen im internationalen Warenaustausch führen können. Gerade in der EU registriert hier oft eine gewisse Doppelmoral: Auf der einen Seite preisen wir die positiven Effekte des Freihandels und profitieren auch in Österreich ganz erheblich von der Beteiligung am gemeinsamen Binnenmarkt der EU.²⁶ Auf der anderen Seite gibt es aber Stimmen, die unfaire Praktiken von Drittländern beklagen und Importbeschränkungen oder gar die direkte Subventionierung heimischer Branchen unterstützen würden. In der aktuellen Eurobarometer-Befragung hat fast ein Viertel der in Österreich Befragten negative Assoziationen mit dem Begriff „freier Handel“; noch mehr waren es nur in Frankreich. Folgerichtig konnte die Hälfte der Österreicher dem Begriff „Protektionismus“ überwiegend Positives abgewinnen.²⁷

Im globalisierungskritischen Diskurs werden regelmäßig die Interessen der Konsumenten übersehen, die ohne Freihandel höhere Preise zu zahlen hätten: Entweder weil auf ausländische Güter Importzölle aufgeschlagen würden oder weil die Subventionen für inländische Güter aus Steuermitteln finanziert werden müssten – und sie daher an Wohlfahrt verlieren würden.

Vor diesem Hintergrund sind vor allem Förderwettläufe kritisch zu sehen. Bereits bei den Corona-Hilfen ist ein solcher Wettbewerb in der EU entbrannt. Ziel schien dabei nicht gewesen zu sein, den Wohlstand der Bürger zu einem möglichst großen Teil zu erhalten, sondern als das Land mit den höchsten Förderungen an Unternehmen und Haushalte zu gelten. Gerade die österreichische Bundesregierung hat

²⁶ Oberhofer & Streicher (2019).

²⁷ Eurobarometer (2022).

wiederholt ihre eigene Großzügigkeit gelobt. Ähnliches droht sich gerade im Zuge der Teuerungskrise zu wiederholen. Das Beihilfenverbot aus Art. 107 AEUV sollte derartige Förderwettläufe zumindest innerhalb der Union eigentlich verhindern. Auch die schuldenfinanzierte Stützung der eigenen Wirtschaft sollte sich in einem nachhaltigen Rahmen bewegen; dafür gibt es die EU-Fiskalregeln. Beide Konzepte wurden aber in der aktuellen Krise mehr oder weniger außer Kraft gesetzt. Das erlaubt denjenigen Mitgliedstaaten, die sich weiterhin günstig verschulden können, ihre Unternehmen kräftig zu unterstützen, während dies allen anderen nicht möglich ist. Mehrere Länder haben daher – nicht völlig zu Unrecht – das 200 Milliarden Euro schwere Entlastungspaket Deutschlands scharf kritisiert. Auch im transatlantischen Verhältnis macht sich Unmut breit: Der US-amerikanische Inflation Reduction Act kollidiert mit dem europäischen REPowerEU. Beide stecken Milliarden in die jeweils heimische Wirtschaft. Konflikte sind da vorprogrammiert.²⁸

Selbst wenn man sich auf den Standpunkt stellt, dass unerwünschte Wirkungen für Dritte akzeptabel sind und auf den eigenen Wohlstand nicht zurückwirken, so können Förderungen auch innerhalb eines Landes mit gesellschaftlich wünschenswerten Zielen im Konflikt stehen. Die Klimapolitik ist wohl das beste Beispiel: Auf der einen Seite werden in Österreich Anstrengungen unternommen, um bis zum Jahr 2040 klimaneutral zu werden – zum Beispiel mit dem Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz und der damit vorgesehenen Ökostrom-Milliarde. Auf der anderen Seite werden aber fossile Energieträger weiterhin künstlich billig gehalten – etwa durch die Energieabgabenvergütung für energieintensive Unternehmen (im Jahr 2021 rund

28 <https://www.derstandard.at/story/2000142993445/inflation-reduction-act-attacke-auf-europas-industrie>.

430 Millionen Euro), die Befreiung von Kerosin von der Mineralölsteuer (im Jahr 2021 wegen Corona nur 190 Millionen; im Jahr 2019 war es noch fast eine halbe Milliarde Euro) oder die umfangreiche Förderung für Pendler (im Jahr 2021 rund 184 Millionen Euro, wenn man Pendlerpauschale, Pendlereuro und den erhöhten Verkehrsabsetzbetrag für Pendler zusammennimmt). Dieselbe Art von Politik ist es, die in der aktuellen Energiekrise das Gassparziel der EU konterkarieren könnte. Auch Österreich hat mit umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen reagiert, um die Energiekosten für alle weiterhin niedrig zu halten (Strompreissbremse, Energiekostenzuschuss, Energiekostenausgleich usw.).

Viele dieser Maßnahmen sollen wirtschaftlichen Zwecken dienen; sie sind aber nicht nur mit ökologischen Zielen inkompatibel oder laufen ihnen direkt zuwider, sie passen auch mit sozialen Zielsetzungen nicht zusammen. Ein Auseinanderfallen von ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielsetzungen dürfte bei den meisten Zuschüssen zu beobachten sein – spätestens dann, wenn man die Finanzierungsseite in den Blick nimmt: Zum Beispiel gibt es Förderungen für Photovoltaikmodule und Elektrofahrzeuge, die zwar gut fürs Klima sind, aber wohl vor allem Besserverdienern zugutekommen, die über ein eigenes Haus mit Garage verfügen. Mitfinanziert werden sie aber von der Allgemeinheit. Selbst wenn man argumentiert, dass in Österreich ein großer Teil des Steueraufkommens von den einkommensstärkeren Haushalten gezahlt wird – vom einkommensstärksten Viertel der Steuerzahler stammen zum Beispiel ungefähr drei Viertel des Lohnsteueraufkommens²⁹ –, ergibt die Maßnahme noch keinen Sinn, da sich die Empfänger ihre Photovoltaikmodule auch selbst zahlen könnten, nun aber Anträge ausfüllen und auf Zusagen warten müssen.

29 Statistik Austria (2022).

Österreichs Medienförderung

Die Medienförderung stellt im Gesamtbudget einen eher kleinen Posten dar. Das derzeitige Format der Presseförderung gibt es seit 2004 und sie war 2022 mit 8,9 Millionen Euro dotiert. Experten kritisieren, dass der Betrag über die letzten Jahre eher gesunken ist, während zum Beispiel die Parteienförderung (siehe oben) und die Programmentgelte für den ORF, der zunehmend mit den Printmedien konkurriert, deutlich gestiegen sind.³⁰ Neben der klassischen Presseförderung gibt es noch diverse Fernseh-fördertöpfe mit rund 40 Millionen Euro pro Jahr. Im Jahr 2020 erhielten die Medien zudem diverse Corona-Hilfen.

Der aktuelle Stein des Anstoßes ist allerdings die Digitaltrans-formationsförderung. Mehr als 50 Millionen Euro wurden 2022 ausgegeben, um den klassischen Medien den Sprung in die digi-tale Welt zu erleichtern. Förderungsanträge werden an die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) übermittelt. Es dürfte hier zu hohen Mitnahmeeffekten gekommen sein. Es kann zum Beispiel bezweifelt werden, dass Onlinemedien und Tageszeitungen aus eigenem Antrieb ein TV-Studio einrichten würden. Im laufenden Jahr unterstützte der Staat allerdings ebensolche Anträge in Millionenhöhe. Gefüllt wird dieser Topf durch die sogenannte Digitalsteuer. Diese fällt an, wenn große Internetkonzerne Anzeigen von österreichischen Unternehmen schalten und dadurch Einnahmen generieren. Der größte Teil der Digitalförderung entfällt mit rund 28 Millio-nen Euro auf die Tageszeitungen. Mit großem Abstand folgen dann Fernsehen und Wochenzeitungen mit jeweils rund acht Millionen Euro. Monatszeitungen erhalten rund fünf Millio-nen Euro und der Hörfunk etwas mehr als drei Millionen Euro.

Diese Ausschüttungen an die Privatwirtschaft müssen im Kon-text des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gezählt werden, der zunehmend mit Hörfunk-, Fernseh- und Onlinebeiträgen in Bereichen aktiv ist, in denen auch privatwirtschaftliche Medien-häuser agieren. Die ORF-Aktivitäten im Internet (mit der „blauen Seite“ orf.at) werden von den Chefredakteuren öster-reichischer Tages- und Wochenzeitungen mittlerweile als „existenzgefährdend“ eingeschätzt.³¹ Der ORF wird mit rund 700 Millionen Euro pro Jahr über die GIS-Beiträge finanziert

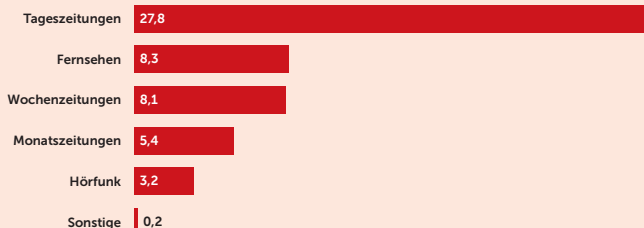
30 Reitan (2022).

31 <https://derstandard.at/story/2000136848538/orf-reform-chefredakteure-sehen-medienvielfalt-in-gefahr>.

und hat damit einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. Diese Finanzierung soll künftig reduziert und in eine Haushaltsabgabe überführt werden.

Digitalisierung bei Tageszeitungen am höchsten gefördert

– Einmalzahlungen des Fonds zur Förderung der digitalen Transformation im Jahr 2022, in Millionen Euro



Quellen: RTR, eigene Berechnungen.



Problematisch ist die Medienförderung in Österreich aufgrund einiger Punkte. Der wichtigste davon ist wohl die Verbindung von Medien und Politik. Die Medien als vierte Gewalt im Staat sollten eigentlich die anderen drei, also Parlament, Exekutive und das Justizwesen, kontrollieren.

Wenn aber ein großer Teil der Einnahmen der Medien von der Politik selbst verteilt wird, besteht die große Gefahr, dass Seilschaften entstehen, unter denen die Kontrollfunktion leidet. Außerdem begünstigt es das Aufkommen von Korruption. Dass diese Angst in Österreich begründet ist, zeigen die Nachwehen des Ibiza-Skandals. Bis heute gelangen immer neue Absprachen von Politik und Medien an die Öffentlichkeit. Dass neben den bereits aufgezählten Förderungen noch 180 Millionen Euro (über vier Jahre) durch Inserate ausgeschüttet werden können, kommt erschwerend hinzu.³² Die Vergabe dieser Gelder erfolgt nicht nur wenig transparent, sondern auch willkürlich. Diese Art der Medienfinanzierung muss infrage gestellt werden.

32 <https://concordia.at/concordia-stellungnahme-zu-210-millionen-medialeistungen/>.

Das Förderwesen soll grundlegend reformiert werden. Zentrale Punkte sollen dabei die Neuaufstellung des ORF und der Medienkooperation werden. Es ist sehr wahrscheinlich, dass auch die Medienförderungen einem substanziellen Wandel unterzogen werden. Wie dieses neue System aussehen wird, ist noch unklar. Es bleibt zu hoffen, dass die Förderung in Zukunft deutlich zielgerichteter ausfallen wird, um Mitnahmeeffekte zu verhindern. Besonders wichtig ist eine Entkoppelung von Politik und Medienförderung. Dazu zählt auch die intransparente Vergabe von Inseraten.

Umgekehrt können Förderungen soziale Zwecke verfolgen, aber ökologisch fragwürdig sein, wie zum Beispiel die steuerliche Förderung von Pendlern oder die Strompreisbremse.³³

Hinzu gesellen sich die ganz allgemeinen Probleme, die bei Förderungen immer auftreten können:

Mitnahmeeffekte

Unternehmen beantragen Zuschüsse, obwohl sie eigentlich gar keine Hilfe brauchen würden. Das war zum Beispiel während der Corona-Krise der Fall. Auch beim Energiekostenzuschuss für energieintensive Unternehmen war das wieder zu beobachten, da Unternehmen ihn selbst dann beantragen konnten, wenn ihre Energiekosten nachweislich gerade einmal drei Prozent des Jahresumsatzes betrugen. Beim Energiekostenzuschuss 2 entfällt der Nachweis in vielen Fällen sogar.

33 Bei der konkreten Umsetzung der Strompreisbremse ist selbst die soziale Treffsicherheit noch infrage zu stellen, da von ihr vor allem kleine Haushalte profitieren, während größere Familien weiterhin zum Teil höhere Preise zahlen müssen.

Substitutionseffekte

Aufgrund der preisverzerrenden Wirkungen von Förderungen können unternehmerische Entscheidungen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ungünstig manipuliert werden. Dafür ist wieder der Energiekostenzuschuss ein Paradebeispiel: Durch die künstliche Verbilligung von Energie haben die Unternehmen nun weniger Anreize, in Maßnahmen zur Energieeinsparung oder zur Abkopplung von russischem Erdgas zu investieren, da sie nicht mehr den wahren Energiepreis zur Grundlage ihrer Entscheidungen machen müssen. Da die künstlichen Preise suggerieren, dass Energie reichhaltiger zur Verfügung steht, als es tatsächlich der Fall ist, werden wünschenswerte Investitionen auf die lange Bank geschoben.

Rent-Seeking

Wo der Staat Geld ausschüttet, sind offene Hände nie weit. Aber vor allem regulatorische Förderungen können dazu führen, dass Marktteilnehmer ohne eigenes Zutun Einkommen auf Kosten anderer erzielen, die sie bei Abwesenheit der Regulierung nicht bekommen hätten. Das kann zum Beispiel eine protektionistische Handelspolitik oder die restriktive Vergabe von Lizenzen für bestimmte Tätigkeiten sein. Der amerikanische Ökonom Gordon Tullock³⁴ hatte dieses Phänomen schon 1967 beschrieben und gezeigt, wie staatlich geschützte Monopole zulasten der Allgemeinheit profitieren können. Den Begriff Rent-Seeking prägte dann erst die spätere Vizeregeneraldirektorin des IWF Anne Krueger³⁵ im Zusammenhang mit der Schutzwirkung von Importbeschränkungen auf heimische Produzenten. In Wien kommt in diesem Zusammenhang auch schnell wieder die Taxibranche in den Sinn, deren Angehörige gegen Wettbewerb von außen abgeschirmt werden. Die Kosten einer solchen Politik tragen die Konsumenten.

³⁴ Tullock (1967).

³⁵ Krueger (1974).

Wer verteilt das ganze Geld eigentlich?

Förderungen können nicht nur hinsichtlich ihrer Art und Höhe problematisch sein. Auch ihre Durchführung über die beteiligten Förderinstitutionen kann besser oder schlechter funktionieren. Leider ist das österreichische System sehr komplex. Es besteht ein umfangreiches Geflecht aus Förderinstitutionen, die wiederum von teils konkurrierenden Behörden oder Ressorts kontrolliert werden und damit dem Bund eine effiziente Förderpolitik – so schwer diese ohnehin zu erreichen ist – noch zusätzlich verkomplizieren. Auch für potenzielle Fördernehmer wird es so schwieriger, das richtige Angebot zu finden. Die Transparenzdatenbank sollte eigentlich auch hier Abhilfe schaffen; inwieweit sie es tut, ist sicher fraglich.

Eine Studie des Instituts für Höhere Studien (IHS) hat die Komplexität des Fördersystems in Österreich dargestellt.³⁶ Anders als zum Beispiel in Deutschland, wo die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Zentrum der Förderpolitik steht und über die 16 Landesförderinstitute einen Großteil abdeckt, gibt es hierzulande eine Fülle von Institutionen. Diese werden zu allem Überfluss von verschiedenen Ressorts kontrolliert – manchmal sogar gleichzeitig. Die Komplexität führt dazu, dass in Krisensituationen keine Organisation zur Verfügung steht, die die schnelle Umsetzung eines Hilfsprogramms gewährleisten kann. So musste in der Corona-Krise zum Beispiel die COFAG gegründet werden, weil man der aws (Austria Wirtschaftsservice GmbH) die Umsetzung nicht zutraute. Zwei Jahre später wählt man aber doch die aws für die Umsetzung der Energiehilfen für Unternehmen und nutzt nicht die mühsam aufgebaute Kompetenz der COFAG.

³⁶ Kluge & Wimmer (2021).

Durch die künstliche Verbilligung von Energie haben die Unternehmen nun weniger Anreize, in Maßnahmen zur Energieeinsparung oder zur Abkopplung von russischem Erdgas zu investieren, da sie nicht mehr den wahren Energiepreis zur Grundlage ihrer Entscheidungen machen müssen.

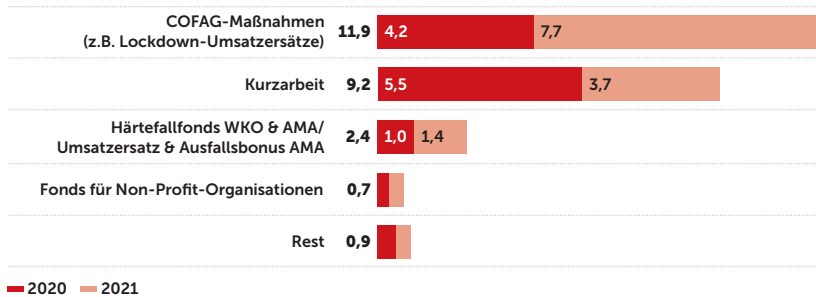
Exkurs: „Koste es, was es wolle“ – die Corona-Hilfen

Mit der Corona-Krise sind die Förderungen in Österreich geradezu explodiert. Im Jahr 2020 lassen sich 11,6 Milliarden Euro an Förderungen dem Bereich Corona zuschreiben (siehe Abbildung 8). 2021 waren es sogar 13,6 Milliarden Euro. Der Staat versuchte durch eine Vielzahl von Programmen die wirtschaftlichen Folgen für die Menschen und die Unternehmen in Österreich möglichst stark abzufedern. Hierbei warb die türkis-grüne Bundesregierung ähnlich wie die deutsche mit dem Slogan „Koste es, was es wolle“. Natürlich ist es nur logisch, wenn der Staat Unternehmen in einem gewissen Ausmaß entschädigt, deren Geschäftstätigkeit er durch einen Lockdown oder andere Maßnahmen eingeschränkt hat. Gerade zu Beginn der Krise war es richtig, schnell zu helfen und dafür auch mögliche Fehler in der Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen in Kauf zu nehmen, die beispielsweise zu Überförderungen führen. Doch mit Fortdauer der Pandemie hätte man mehr dazulernen müssen.

Denn nicht nur die Dauer der Krise spielte eine Rolle, sondern auch ihre Tiefe. Die Lockdowns wurden seltener und weniger stark in ihren wirtschaftlichen Auswirkungen. Dementsprechend gab es auch immer weniger Gründe für umfangreiche Hilfsmaßnahmen. Wichtig wäre eine möglichst hohe Treffsicherheit gewesen. Doch viele Maßnahmen waren klassische Gießkannenprogramme. Andere wiederum, wie der indirekte Umsatzersatz, waren so chirurgisch präzise und kompliziert in der Beantragung, dass sie kaum genutzt wurden.

So viel wurde wegen Corona ausgezahlt

– Zusammensetzung Corona-Förderungen in den Jahren 2020 und 2021, in Milliarden Euro



Quellen: BMF, eigene Berechnungen.

Anmerkung: WKO = Wirtschaftskammer Österreich, AMA = Agrarmarkt Austria, COFAG = COVID-19 Finanzierungsgesellschaft des Bundes GmbH.



Ein großer Posten der Corona-Hilfen war die sogenannte Corona-Kurzarbeit, für die 5,5 Milliarden (2020) bzw. 3,7 Milliarden Euro (2021) ausgezahlt wurden. Gerade zu Beginn der Krise war sie eines der wirkungsvollsten Mittel, um die Arbeitslosigkeit möglichst wenig ansteigen zu lassen. Die Unternehmen reduzierten das Beschäftigungsausmaß der Mitarbeiter; dafür erhielten sie großzügige Zuschüsse der Bundesregierung, um ihrer Belegschaft bis zu 90 Prozent des Verdienstaufschlags zu ersetzen. Im Zeitverlauf wurden die Möglichkeiten für Corona-Kurzarbeit zwar immer weiter eingeschränkt, bis heute wurde sie aber nicht vollständig abgeschafft. Je länger diese Kurzarbeitsregelungen anhalten, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit für die oben beschriebenen Mitnahmeeffekte. Der Rechnungshof kritisierte frühzeitig, dass die Corona-Kurzarbeit zu erheblichen Mitnahmeeffekten führen könnte, da sie grundsätzlich auch Wirtschaftsbereichen zur Verfügung

stand, die kaum durch Corona beeinträchtigt waren.³⁷ So haben viele Unternehmen, die auch ohne Unterstützung gut zurechtgekommen wären, Kurzarbeit und andere Corona-Hilfen genutzt. Außerdem konnten nicht mehr konkurrenzfähige Unternehmen, die in normalen Zeiten vom Markt verschwunden wären, auf Kosten der Allgemeinheit überleben. Ein deutliches Anzeichen dafür waren die rekordverdächtig niedrigen Insolvenzzahlen seit 2020. Mit dem Auslaufen der Hilfen schlittern viele dieser Unternehmen dann in die Zahlungsunfähigkeit. Der Staat hätte sich in diesen Fällen die Hilfszahlungen sparen können.³⁸

Ein weiterer großer Posten der Corona-Hilfen ist der Lockdown-Umsatzersatz, für den 2,9 Milliarden (2020) beziehungsweise 0,5 Milliarden Euro (2021) ausbezahlt wurden. Hier sollte Unternehmen der Umsatz ersetzt werden, den sie durch Lockdowns verlieren. Dadurch ergibt sich per se schon ein großes Überförderungspotenzial: Die Unternehmen bekamen – je nach Sparte und Zeitraum – bis zu 80 Prozent ihres Umsatzes aus dem Vergleichszeitraum ersetzt. Jedoch hat ein geschlossenes Unternehmen in aller Regel deutlich geringere Kosten und kann mit dem Umsatzersatz sogar einen höheren Gewinn erzielen als im normalen Geschäftsbetrieb. Im Handel ist zudem mit Nachholeffekten zu rechnen: Wer ein kaputtes Sofa wegen eines Lockdowns nicht ersetzen konnte, wird dies später nachholen. Der Händler erleidet dann keinen Ausfall; der Umsatz findet nur zu einem späteren Zeitpunkt statt. Besonders brisant ist auch, dass gleichzeitig Corona-Kurzarbeit beantragt werden konnte und das Unternehmen damit gleich mehrfach gefördert wurde. Sinnvoller wäre es gewesen, die Hilfen gegenzurechnen – also jeden bereits

³⁷ Rechnungshof (2022).

³⁸ <https://www.ksv.at/pressemeldungen/vierte-unternehmen-insolvenz-corona-krise>.

ausgezählten Euro Kurzarbeitshilfe vom Umsatzersatz abziehen. Deutschland hat dies frühzeitig erkannt und in seiner Hilfsstruktur umgesetzt. Angesichts dessen ist es kein Wunder, dass einzelne Unternehmen in Österreich in den vergangenen Jahren trotz Corona-Krise Rekordergebnisse verbuchen konnten. Auf der anderen Seite wurden Unternehmen begünstigt, deren Geschäfts- und Abrechnungszeiträume deckungsgleich sind. Ein Event-Veranstalter hingegen, der seine Tickets für das Konzert im Dezember bereits im September verkaufte, hatte das Nachsehen.

Der Verlustersatz spielte zwar mit 0,3 Milliarden (2020) bzw. 0,5 Milliarden Euro (2021) insgesamt nur eine untergeordnete Rolle. Allerdings lag das ausgezahlte Volumen in den meisten Fällen in Millionenhöhe. Hier konnten sich die Unternehmen den Vergleichszeitraum, zu dem die Differenz berechnet wurde, für eine unterjährige Periode selbst aussuchen. Besser wäre es gewesen, ein ganzes Jahr als Vergleichszeitraum heranzuziehen. So gibt es Unternehmen, deren Bilanz starke saisonale Schwankungen hat, und solche, die auf Lager produzieren können. Beide können durch geschicktes Bilanzieren und die Auswahl der Vergleichszeiträume eine Überförderung erzielen.

Im EU-weiten Vergleich nahm Österreich bei den Corona-Hilfen den Spitzenplatz ein. Hierzulande wurden in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt 10,2 Prozent des BIP für Hilfsleistungen ausgegeben. Im EU-Schnitt war es mit 5,5 Prozent nur etwa halb so viel. Allein im Jahr 2020 belief sich das Fördervolumen pro Kopf auf rund 2.600 Euro. In den Niederlanden waren es 2.200 Euro, in Deutschland 1.300 Euro.³⁹

39 Köppl-Turyna et al. (2021). Die Werte für das Jahr 2021 wurden in der Studie aus den Draft Budgetary Plans übernommen, die an die EU-Kommission versendet wurden und entsprechend mit Unsicherheit behaftet sind.

Der damalige Finanzminister Blümel begründete die hohen Summen damit, dass Österreich aufgrund der großen Bedeutung des Wintertourismus besonders betroffen sei. Doch dieses Argument ist leider wenig überzeugend. Viele Maßnahmen unterschieden nicht zwischen den Branchen oder nur unzureichend beim Grad der Betroffenheit.

Die meisten Probleme wurden öffentlichkeitswirksam der COFAG zugeschrieben. Dabei hätte es zur Abwicklung der Vielzahl an Anträgen in möglichst kurzer Zeit neben der Schaffung der COFAG nur wenige Alternativen gegeben. Die AWS hätte man beispielsweise deutlich aufstocken müssen. Auch die Finanzverwaltung wäre vermutlich nicht ohne Weiteres in der Lage gewesen, in der erforderlichen Geschwindigkeit so viele Hilfsmaßnahmen abzuwickeln.

Ist diese Bewertung nur für die Geschichtsbücher relevant? Leider nein. Wegen der stark gestiegenen Inflationsraten wurden im Jahr 2022 erneut zahlreiche Hilfspakete geschnürt – wenn auch bisher noch nicht im gleichen Umfang wie in der Pandemie. Bedauerlicherweise scheint die Regierung aus der Corona-Krise nicht viel gelernt zu haben: Noch stärker als zuvor setzt man jetzt auf Maßnahmen mit der Gießkanne. Wieder scheint es darum zu gehen, bei der Höhe der Förderungen Europameister werden zu wollen. So zweckmäßig etwa die Kurzarbeit noch zu Beginn der Corona-Krise erschien, so wenig sinnvoll ist sie jetzt. Die Energiepreise werden noch lange hoch bleiben.⁴⁰ Falls das zu einem Strukturwandel innerhalb der Industrie führen sollte, würde die Kurzarbeit nur den Anpassungsprozess verzögern.

40 Baumgartner et al. (2022).



Mehr als

25.000.000.000 €

wurden für Corona-Hilfsmaßnahmen ausbezahlt
oder genehmigt.

Handlungsempfehlungen

Transparenz erhöhen und die wirkungsorientierte Folgenabschätzung verbessern

In der österreichischen Förderpolitik herrschte lange Zeit Wildwuchs. Die Einführung der Transparenzdatenbank im Jahr 2010 sollte die Situation eigentlich verbessern, indem eine Entscheidungsgrundlage zur besseren Abstimmung zwischen Ressorts und Gebietskörperschaften geschaffen wurde. Die Einspeisung von Daten blieb lange Zeit aber sehr lückenhaft. Die beabsichtigte bessere Koordination der Förderpolitiken des Bundes und der Länder wurde nicht erreicht. Inzwischen wurde das Transparenzdatenbankgesetz mehrfach novelliert. Selbst eine gute Datenbasis gewährleistet aber noch keine funktionierende Koordination der Förderpolitik über Ressorts und Gebietskörperschaften hinweg. Einzelne Maßnahmen werden oft nicht evaluiert. Daher sollten die Transparenzdatenbank und das Instrument der wirkungsbasierten Folgenabschätzung zügig weiter ausgebaut werden. Das entspricht auch den Empfehlungen des Rechnungshofs und einer Studie im Auftrag des Fiskalrats.⁴¹ Ex-post-Evaluierungen sollten flächendeckend und zeitnah erfolgen, damit rechtzeitig aus Fehlern gelernt werden kann.

Eine Förderbremse für Österreich

Die Fördersumme war hierzulande – auf das BIP des jeweiligen Jahres bezogen – lange Zeit ziemlich konstant. Erst mit Corona und der Teuerungskrise explodierten die Ausgaben. Es sollten daher Maßnahmen ergriffen werden, bald wieder auf den Vorkrisenpfad zurückzukehren.

⁴¹ Grossmann (2018).

In normalen Zeiten muss Förderpolitik auf jene Bereiche beschränkt sein, in denen sie ökonomisch gut zu begründen ist. Die Fördersumme darf dann nur mit der Inflationsrate steigen; es sei denn, neue Rahmenbedingungen machen eine Erhöhung aus ökonomischer Sicht notwendig. Ob das dann jeweils der Fall ist, sollte regelmäßig durch unabhängige Einrichtungen, wie zum Beispiel den Rechnungshof, überprüft werden. Natürlich muss in Wirtschaftskrisen weiterhin die Möglichkeit bestehen, mehr Geld auszugeben. Allerdings sollte das nicht als Freibrief verstanden werden dürfen; vielmehr sollten aus Krisen – zum Beispiel mithilfe der wirkungsbasierten Folgenabschätzung – Lehren gezogen werden, damit nicht in jeder Ausnahmesituation Überförderungen entstehen. Sobald die Schwierigkeiten überwunden sind, müssen die Förderungen wieder gekürzt werden.

Identifikation und Abschaffung klimaschädlicher Förderungen

Besonders kritisch sind Förderungen, die übergeordneten Zielen eindeutig zuwiderlaufen oder sogar die Absicht anderer Förderungen konterkarieren. Hierzu zählen insbesondere Förderungen, die fossile Energieträger künstlich verbilligen. Die Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform (FFFSR), zu denen die skandinavischen Länder, die Schweiz, aber auch Länder wie Äthiopien und Costa Rica gehören, können umfangreiche Best-Practice-Beispiele vorweisen, wie die Streichung von Förderungen den Verbrauch reduziert und den Umstieg auf erneuerbare Energieträger beschleunigen kann.⁴² Auch für Österreich wird die Abschaffung klimaschädlicher Förderungen schon lange empfohlen. Aktuelle Studien des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)⁴³

42 <https://fffsr.org/wp-content/uploads/2015/08/case-study-fossil-fuel-subsidy-reform3.pdf> oder <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1044432/FULLTEXT02.pdf>.

43 Kletzan-Slamanig & Köppl (2016) oder Kletzan-Slamanig et al. (2022).

sehen vor allem in den Bereichen Verkehr, Energie, Wohnen und Landwirtschaft großen Handlungsbedarf; sie erkennen aber zugleich hohe Hürden, da viele der Maßnahmen auf multilateralen Verträgen beruhen und daher oft nur im EU-Verbund abgeschafft werden könnten.

Prüfung aller Förderungen für bestimmte Sektoren

In Neuseeland wurden ab dem Jahr 1984 sämtliche Agrarsubventionen abgeschafft.⁴⁴ Der Einschnitt war heftig. Es entfielen auf einen Schlag nicht nur alle Direktzahlungen, sondern auch die Steuerprivilegien und sonstige staatliche Leistungen. Entsprechend drastisch waren die unmittelbaren Auswirkungen. Die Landwirtschaft brauchte lange, um sich zu erholen. Tatsächlich gilt die Maßnahme heute aber als Erfolgsstory. Schon zehn Jahre nach der Reform war der landwirtschaftliche Sektor in Neuseeland größer, produktiver und umweltschonender aufgestellt als zuvor. In Österreich wäre eine solche Maßnahme schon allein durch die Einbindung in die gemeinsame EU-Agrarpolitik unmöglich. Dennoch lohnt es sich, einzelne Förderungen im Agrarbereich unter die Lupe zu nehmen. Nicht jede scheint ökonomisch und ökologisch sinnvoll zu sein. Dasselbe dürfte überall dort gelten, wo Förderungen ganze Sektoren umfassen. Grundsätzlich gehören alle Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung auf den Prüfstand.

COVID-19-Kurzarbeit beenden

Das Instrument der COVID-19-Kurzarbeit hat in der Corona-Krise treue Dienste geleistet. Es muss nun aber als letzte verbliebene Hilfe aus der Pandemiezeit endlich wieder auf das Vorkrisenniveau reduziert werden. Mit der jetzt noch gelten-

44 <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/27282-New-Zealand-Agriculture>.

den Regelung werden notwendige Transformationsprozesse in der Wirtschaft behindert.

Schluss mit Gießkannenförderungen

Der Staat scheint in Österreich nicht aus seinen Fehlern zu lernen. So wird derzeit im Rahmen der Antiteuerungs-pakete eine Gießkannenförderung nach der anderen beschlossen. Das ist teuer und steht zielgerichteten Hilfen für die wirklich Bedürftigen im Wege. Künftig sollten sämtliche Fördermaßnahmen – vor allem in Krisensituationen – extern begleitet werden und ex ante auf Zielgenauigkeit getrimmt werden. Das Motto „Lieber zu viel als zu spät“ darf nicht zur Gewohnheit werden.

Literatur

Baumgartner, J., Kaniovski, S., Loretz, S. (2022). Energiepreisschock trübt auch mittelfristig die Wirtschaftsaussichten. Mittelfristige Prognose 2023 bis 2027. WIFO-Monatsberichte 10, 643–661. Online verfügbar unter: https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=69919&mime_type=application/pdf (abgerufen am 16.12.2022).

Bundesministerium für Finanzen (2022a). Förderungsbericht 2021.

Bundesministerium für Finanzen (2022b). Infrastrukturbeilage. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013.

Égert, B. (2016). Regulation, Institutions, and Productivity: New Macroeconomic Evidence from OECD Countries. American Economic Review 106(5), 109–13.

Eurobarometer (2022). Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Sommer 2022. Online verfügbar unter: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693> (abgerufen am 01.12.2022).

Grossmann, B. (2018). Förderungen in Österreich: Definitionen, Volumina und Vorschläge zur Effizienzsteigerung. Studie im Auftrag des Fiskalrates. Online verfügbar unter: https://www.fiskalrat.at/publikationen/berichte/studien-im-auftrag-des-fiskalrates-uebersicht/201808_1.html (abgerufen am 31.10.2022).

IWF, OECD, Weltbank, WTO (2022). Subsidies, Trade, and International Cooperation. Online verfügbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/sub_trade_coop_e.htm (abgerufen am 10.10.2022).

Klapper, L., Laeven, L., Rajan, R. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. In: Journal of Financial Economics 82(3), 591–629.

Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A. (2016). Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr. WIFO, Wien. Online verfügbar unter: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58641> (abgerufen am 05.12.2022).

Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Sinabell, F., Kirchmayr, S., Müller, S., Rimböck, A., Voit, T., Heher, M., Schanda, R. (2022). Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich. WIFO, Wien. Online verfügbar unter: https://www.wifo.ac.at/news/klimakontra-produktive_subventionen_in_oesterreich (abgerufen am 02.01.2023).

Kluge, J., Wimmer, L. (2021). Analyse österreichischer Förderinstitutionen. IHS, Wien. Online verfügbar unter: <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5968/1/ihs-report-2021-kluge-wimmer-analyse-oesterreichischer-foerderinstitutionen.pdf> (abgerufen am 24.10.2022).

Köppl-Turyna, M., Berger, J., Graf, N., Koch, P., Schwarzbauer, W., Strohner, L., Wolf, M. (2021): COVID-19 Maßnahmen. Stand der Maßnahmenauszahlung und internationaler Vergleich von COVID-19 Stützungsmaßnahmen vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Bedeutung automatischer Stabilisatoren. EcoAustria, Wien. Online verfügbar unter: <https://ecoaustria.ac.at/wp-content/uploads/2021/04/EcoAustria-Studie-2021-COVID-19-Massnahmen.pdf> (abgerufen am 13.01.2023).

Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. In: The American Economic Review 64, 291–303.

Oberhofer, H., Streicher, G. (2019). Die Handelseffekte der österreichischen EU-Mitgliedschaft 25 Jahre nach der Volksabstimmung. FIW – Research Reports. WIFO, Wien. Online verfügbar unter: https://fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Studien_2018/Handelseffekte_25JahreEU_final.pdf (abgerufen am 27.10.2022).

Rechnungshof Österreich (2017). Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung. Bericht des Rechnungshofes. Reihe BUND 2017/45.

Rechnungshof Österreich (2021a). Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung; Follow-up-Überprüfung. Bericht des Rechnungshofes. Reihe BUND 2021/11.

Rechnungshof Österreich (2021b). Zuschussverträge zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur der ÖBB. Bericht des Rechnungshofes. Reihe BUND 2021/38.

Rechnungshof Österreich (2022). COVID-19-Kurzarbeit. Bericht des Rechnungshofes. Reihe BUND 2022/7.

Reitan, C. (2022). Medienökonomie und Wirtschaft. In: Verband österreichischer Zeitungen (Hrsg.): Medienhandbuch Österreich. Studien Verlag.

Rizov, M., Pokrivcak, J., Ciaian, P. (2013). CAP Subsidies and Productivity of the EU Farms. In: Journal of Agricultural Economics 64(3), 537–557.

Rutz, S., Grabher, L. (2022). Die Schweiz – das Land der Subventionen. Avenir Suisse, Zürich.

Schivardi, F., Viviano, E. (2011). Entry Barriers in Retail Trade. In: Economic Journal 121(551), 145–170.

Statistik Austria (2022). Lohnsteuerstatistik ab 2008; Bruttobezugsstufen und Geschlecht nach Bundesland. Abgerufen über Statcube am 01.12.2022.

Tullock, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. In: Western Economic Journal 5, 224–232.

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Autoren

Dr. Marcell Göttert

Dr. Jan Kluge

Redaktion & Koordination

Jean-Pierre Bednar, MSc.

Konzept & Design

Rosebud

Lektorat

MMag.^a Judith Kreiner

Infografiken

Ksenia Pogorelova, MA

Gutachterin

Univ.-Prof. Dr. Sabine
Kirchmayr-Schliesselberger

Druck

Schmidbauer GmbH
Wiener Straße 103
7400 Oberwart

März 2023

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Publikation verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

