

# Zur Effizienz der Förderpolitik im Bundesstaat

## Effizienz und Koordinierungsaspekte

herausgegeben von

H. Bauer, P. Biwald, H. Pitlik

redaktionell bearbeitet von

A. Steffek



Wien · Graz 2013

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 978-3-7083-0951-4  
NWV Verlag GmbH  
Faradaygasse 6, 1030 Wien, Österreich  
Tel.: +43 1 796 35 62-24  
Fax: +43 1 796 35 62-25  
E-Mail: [office@nwv.at](mailto:office@nwv.at)

Geidorfgürtel 24, 8010 Graz, Österreich  
E-Mail: [office@nwv.at](mailto:office@nwv.at)

Internet: [www.nwv.at](http://www.nwv.at)

© NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien · Graz 2013

Druck: Alwa & Deil, Wien  
E-Mail: [office@alwa.deil.at](mailto:office@alwa.deil.at)

## **Ralf KRONBERGER**

### **Effizienz von Förderungen in der Unternehmensfinanzierung**

Zwei Gesichtspunkte sollen erörtert werden. Die heutigen Vorträge haben mit sehr kantigen Statements von Henning Klodt begonnen, die einfach besagen, der Markt richte – mehr oder minder – ohnedies alles und Förderungen würden nur Fehlanreize bringen und die Ineffizienz steigern. Es ist sicherlich ein interessanter Zugang, doch selbst die Standardlehrbuchliteratur befasst sich mit Eingriffen durch den Staat doch differenzierter.<sup>1</sup> Zum einen äußert sie sich skeptisch über den Staat, wonach er beim Setzen des Ordnungsrahmens öfters versagt, ebenso auch bezüglich ineffizienter Fördermaßnahmen. Zum anderen gibt es – wenn ich an den ersten Vortrag denke – auch Marktversagen. Das ist der Punkt, wo die Förderpolitik als solche einsetzt. Ich denke an den Fall der positiven und negativen Externalitäten. Das führt in die unterschiedlichen Bereiche von Förderungen hinein, die hier abgehandelt wurden und einen ersten groben ökonomischen Analyserahmen bilden.

Grundsätzlich steht man vor großen Herausforderungen, wenn man das Förderwesen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht analysieren möchte. Die einzelnen Förderinstrumente sollten jedoch eher aus einer betriebswirtschaftlichen oder mikroökonomischen Warte betrachtet und bewertet werden. Dies ist dem Vortrag von Norbert G. Knoll sehr gut zu entnehmen. Will man auch makroökonomisch analysieren, besteht das Problem, dass beide „Welten“ zueinander in Bezug gesetzt – besser noch verknüpft – werden müssen. Man muss einen oder mehrere Schritte weiter als die Makrobetrachtung – etwa über die Multiplikatoransätze – gehen. In den Vorträgen des Workshops wurde selten die Additionalität behandelt. Ich hätte mir erwartet, dass die Begrifflichkeit Additionalität ist jedoch das „Schlüsselwort“, um Förderungen insbesondere aus der Mikrosicht zu argumentieren. Sehr interessant war für mich auch der Hinweis von Elisabeth Dearing bezüglich der oftmals mangelhaften Evaluierungen. Es geht darum, sich einmal vor Augen zu halten, was das Ziel einer Evaluierung ist, welche Methode der Evaluierung verwendet werden soll und wer die Evaluierungen durchführt. Am Rande konnte ich solche Evaluierungen in meiner praktischen Arbeit mitverfolgen. Selbst im vergleichsweise „kleinen“ Förderbereich der Unternehmensfinanzierung ist erkennbar, dass der Zugang und die Vergleichbarkeit solcher Evaluierungen mit Problemen behaftet sind. Im Evaluierungsbereich gibt es noch Potenzial, beispielsweise im Weg einer verbesserten Abstimmung hinsichtlich Zielsetzung, Prozess und Follow up zwischen den Auftraggebern und den abwickelnden Förderinstituten. Dennoch sollte man sich bewusst sein, dass man auch hier schon ein gutes Stück des Weges zurückgelegt hat, dass also schon herzeigbare Fortschritte bei den Förderevaluierungen erreicht wurden.

---

1 Vgl. dazu u.a.: Brümmerhof: Finanzwissenschaft, 2007. Kronberger; Hofer: Wirtschaftspolitik 2012. Zimmermann; Henke; Broer: Finanzwissenschaft, 2012.

Die zuvor dargestellte Problematik der unterschiedlichen Bewertungsebenen lässt sich gut anhand eines Beispiels illustrieren. Erinnern wir uns an das erste Konjunkturpaket 2008 mit den verschiedenen Maßnahmen zur Finanzierungsförderung. Für die makroökonomischen Modelle wurde vereinfacht eine Fördermilliarde angenommen, die aus Garantien, geförderten Krediten und direkten Zuschüssen bestand. Methodisch problematisch – aber auch ohne Alternative – war, dass für die unterschiedlichen Instrumente ein geschätzter Multiplikator angesetzt wurde, um den Wachstums- und Beschäftigungseffekt der Fördermilliarde zu ermitteln. Der Einsatz des Multiplikators vernachlässigt die Ausdifferenzierung, welche unterschiedlichen ökonomischen Effekte die unterschiedlichen Instrumente besitzen und letztlich war es auch schwierig zu prognostizieren, wie sehr diese Instrumente in Anspruch genommen werden würden.<sup>2</sup>

Es wäre für die weitere Diskussion interessant, wirklich stärker auf das Funktionieren der einzelnen Förderinstrumente im Detail einzugehen. Im Bereich der Investitions- und Finanzierungsförderung von Unternehmen – die sich gemessen am Förderbarwert relativ klein zu vielen anderen Förderbereichen ausnimmt – gilt es sicherzustellen, dass Marktunvollkommenheiten beispielsweise durch geringe Anreize für Kleinfinanzierung abgefedert werden und allenfalls positive Lenkungseffekte, die einen zusätzlichen Beitrag zu Beschäftigung, Wachstum und Innovation liefern, erzielt werden. Die dazu eingesetzten Instrumente sind staatlich garantierte Kredithaftungen, direkte Zuschüsse sowie die Vergabe von zinsgestützten Krediten. Die unterschiedlichen Instrumente haben verschiedene Wirkungen und sehr unterschiedliche Kosten. Dies alles wird man hinsichtlich der Förderwirkung im Detail analysieren müssen. Eine aggregierte Betrachtung der Gesamtförderleistungen hat nur geringen Informationswert und wird letztendlich keine oder nur sehr begrenzte Rückschlüsse auf die Effizienz und Effektivität von Förderungen erlauben.

Abschließend noch kurze Kommentare zu zwei praktischen Beispielen. Aus der Praxis der Austria Wirtschaftsservice GmbH kenne ich die Bemühungen über die sachgerechte Auswahl von Förderkriterien, und dazu, wie man die einzelnen Instrumente einsetzt. Derzeit spürt man auch in der Wirtschaftsförderung sehr stark, dass die staatlichen Mittel zurückgefahren worden sind, und zwar sowohl in den Verwaltungsbudgets als auch bei den Fördermitteln selbst. Hinsichtlich der daraus erzielten Wirkungen, ist zu differenzieren, in welchem Bereich Mittel eingespart werden. So kann die Kürzung von Verwaltungsbudgets auch dazu führen, dass Instrumente weniger zielorientiert eingesetzt werden können und dadurch nicht die

---

2 So wurde beispielsweise für die Berechnung der Effekte bei Breuss, Kaniovski und Schratzenstaller davon ausgegangen, dass alle Finanzierungsinstrumente voll ausgenutzt würden und somit ein maximaler Multiplikatoreffekt mit dem WIFO-Modell berechnet wurde (Vgl. dazu: Breuss; Kaniovski; Schratzenstaller: Effekte, 2009.). Da facto wurden aber die Finanzierungsinstrumente, wie beispielsweise die Ausweitung des Haftungsrahmens und auch EIF-Finanzierungen gar nicht in Anspruch genommen (Vgl. dazu: Kronberger; Hofer: Wirtschaftspolitik, 2012.).

gewünschte Förderwirkung erzielt wird. Das schließt an die Diskussion „Breitenwirkung versus Lenkungseffekt/Förderwirkung“, an.

Das Thema der Exportkreditversicherung ist ein zweites Beispiel, anhand dessen man sehr gut die Additionalität illustrieren kann. In der Finanzkrise 2007/08 war gut erkennbar, dass die Kreditversicherer für Exportfinanzierungen in problematischen Ländern komplett vom Markt gegangen sind.<sup>3</sup> Die Kreditversicherungen haben das Ausfallrisiko in zahlreichen Drittstaaten als zu hoch eingestuft und folglich keine Versicherungen mehr für „Problemländer“ angeboten. Staatliche Exportkreditversicherer – in Österreich die Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB) – sind eingestiegen, um diese nicht mehr vom Markt bereitgestellten Leistungen nun von staatlicher Seite bereitzustellen. Aus Evaluierungen dieser Kreditversicherung – beispielsweise vom WIFO<sup>4</sup> – ist zu erkennen, dass beim Vergleich mit Kontrollgruppen ein einsprechend positiver Fördereffekt erzielt wurde und das unter Einsatz von relativ geringen Mitteln. Das Garantie- bzw. Rückhaftungsinstrument beschert nur dann Kosten, wenn es tatsächliche Ausfälle gibt, die in Summe relativ gering sind. Demgegenüber steht die Aufrechterhaltung eines hohen Volumens von Geschäftsabwicklungen im Export, das auf ein effizientes und effektives Förderinstrument deutet.

#### Quellen- und Literaturverzeichnis

- Badinger, Harald; Url, Thomas: Export Credit Guarantees and Export Performance – Evidence from Austrian Firm-Level Data (=WIFO Working Papers, Nr. 423). Wien 2012.
- Breuss, Fritz; Kaniovski, Serguei; Schratzenstaller, Margit: Gesamtwirtschaftliche Effekte der Konjunkturbelebungsmaßnahmen. In: WIFO Monatsberichte 82(2009), 9, S. 675-686.
- Brümmerhoff, Dieter: Finanzwissenschaft. 9. Auflage. München, Wien 2007.
- Gnan, Ernest; Kronberger, Ralf (Hrsg.): Schwerpunkt Außenwirtschaft 2012/2013 – Exportfinanzierung in der Krise. Wien 2013.
- Kronberger, Ralf; Hofer, Reinhold: Österreichische Wirtschaftspolitik: Eine anwendungsorientierte Einführung. Wien 2012.
- Zimmermann, Horst; Henke, Klaus-Dirk; Broer, Michael: Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre der öffentlichen Finanzwirtschaft. 11. Auflage. München 2012.

---

#### Der Autor

**Mag. Dr. Ralf Kronberger** ist Leiter der finanz- und handelspolitischen Abteilung der Wirtschaftskammer Österreich sowie Lektor an der Fachhochschule Wiener Neustadt und der Fachhochschule des bfi. Er ist Mitglied des Staatsschuldenausschusses bei der Oesterreichischen Nationalbank, stellvertretender Vorsitzender der ERP-Kreditkommission und Aufsichtsratsmitglied bei aws und dem Exportfonds.

Kontakt: ralf.kronberger@wko.at

---

3 Vgl. dazu: Gnan; Kronberger: Außenwirtschaft, 2013.

4 Vgl. dazu Badinger; Url: Guarantees, 2012.